

## Strukturwandel im Ruhrgebiet – Eine Erfolgsgeschichte?<sup>1</sup>

Mit der Industrialisierung war seit Mitte des 19. Jahrhunderts die zuvor recht unbedeutende Gegend im Westen Deutschlands, für die sich erst im 20. Jahrhundert der Begriff „Ruhrgebiet“<sup>2</sup> einbürgerte, zur wichtigsten Bergbau- und Montanindustrieregion Deutschlands herangewachsen. Nach dem Ende des Zweiten Weltkrieges und der Befreiung vom Nationalsozialismus erlebte der Ruhrbergbau einen raschen Wiederaufbau. Als Grundstoffindustrie profitierte er besonders vom Wiederaufbau in Europa und der außergewöhnlichen Rekonstruktionsperiode, die als „Wirtschaftswunder“ bezeichnet wird.<sup>3</sup>

Während allgemein von der Notwendigkeit weiterer Steigerungen der Steinkohleförderung ausgegangen wurde, brach im Februar 1958 unerwartet die Kohlekrise an Rhein und Ruhr aus. Mit dem Ende des Wiederaufbaus und des „Wirtschaftswunders“ begann auch ein Rückgang der Eisen- und Stahlindustrie. Die ganze Montanindustrie, die das Ruhrge-

<sup>1</sup> Überarbeitete Version meines Beitrages „40 Years of Structural Change and Regional Policy: Miners, Union, State and Entrepreneurs in the Ruhr-Area 1958-98“ für den IV. International Mining History Congress im November 1998 in Guanajuato/Mexiko und des daraus entwickelten Papieres für das IGA-Kolloquium „Sozialstrukturen und soziale Bewegungen“ (Prof. Dr. Klaus Tenfelde). Ich danke den Teilnehmern des Kolloquiums vom 30. November 1998 für die anregende Diskussion.

<sup>2</sup> Gegenüber dem Ausgangstext werden hier Darstellung, Charakterisierung und Überlegungen zur Abgrenzung der Region, die – wie üblich – mit dem Gebiet des Kommunalverbandes Ruhrgebiet (KVR) identifiziert wird, weggelassen. Vgl. Stefan Goch, „Der Ruhrgebietler“ – Überlegungen zur Entstehung und Entwicklung regionalen Bewußtseins im Ruhrgebiet, in: Westfälische Forschungen 47, 1997, S. 585-620 und die dort angegebene Literatur. Vgl. Klaus Tenfelde, Neues Bewußtsein regionaler Identität, in: Kommunalverband Ruhrgebiet, Klartext Verlag Essen (Hg.), Jahrbuch Ruhrgebiet 1996/97, Essen 1997, S. 13-17. Zur Gliederung in Teilräume Dietmar Petzina, Die Erfahrung des Schmelztiegels. Zur Sozialgeschichte des Ruhrgebiets, in: Heiner Dürr, Jürgen Gramke (Hg.), Erneuerung des Ruhrgebiets. Regionales Erbe und Gestaltung für die Zukunft, Paderborn 1993, S. 41. Vgl. Dietmar Petzina, The Ruhr Area: Historical Development, in: Joachim Jens Hesse (Hg.), Die Erneuerung alter Industrie-regionen, Ökonomischer Strukturwandel und Regionalpolitik im internationalen Vergleich, Baden-Baden 1988, S. 469. Zur wirtschafts-, sozial- und politikgeschichtlichen Charakterisierung der Region Wolfgang Köllmann, Hermann Korte, Dietmar Petzina, Wolfhard Weber (Hg.), Das Ruhrgebiet im Industriezeitalter. Geschichte und Entwicklung, Düsseldorf 1990, 2 Bde. und Rainer Bovermann, Stefan Goch, Heinz-Jürgen Priamus (Hg.), Das Ruhrgebiet – ein starkes Stück Nordrhein-Westfalen. Politik in der Region 1946-1996, Essen 1996.

<sup>3</sup> Werner Abelshäuser, Wirtschaftsgeschichte der Bundesrepublik Deutschland 1945-1980, Frankfurt a.M. 1983 zur Rekonstruktionsperiode; Werner Abelshäuser, Der Ruhrkohlenbergbau seit 1945. Wiederaufbau, Krise, Anpassung, München 1984; Evelyn Kroker, Zur Entwicklung des Steinkohlenbergbaus an der Ruhr zwischen 1945 und 1980, in: Jens Hohensee, Michael Salewski (Hg.), Energie-Politik-Geschichte. Nationale und internationale Energiepolitik seit 1945, Stuttgart 1993, S. 75-88.

biet dominierte, geriet mit dem Strukturwandel der Industriegesellschaften insgesamt, durch Substitutionsprozesse, zunehmenden internationalen Wettbewerb, Rationalisierungsprozesse und sektoralen Wandel immer stärker unter Druck. Der Strukturwandel und seine Folgen bestimmen seit 40 Jahren die Entwicklung des Ruhrgebiets.

### **Dimensionen des Strukturwandels**

Als am 22. Februar 1958 die ersten Feierschichten im Ruhrbergbau verfahren wurden, existierten im Ruhrgebiet 136 Zechen mit 488.941 Beschäftigten. Im Jahr 1998, 40 Jahre später, arbeiten noch 13 Zechen mit etwa 60.000 Arbeitsplätzen.<sup>4</sup> In der eisenschaffenden Industrie Nordrhein-Westfalens sank die Zahl der überwiegend im Ruhrgebiet zu findenden Arbeitsplätze von 219.000 im Jahr 1958 auf 154.000 im Jahr 1987 und mit dem erneuten drastischen Arbeitsplatzabbau auf noch etwa 85.000 im Jahr 1994.<sup>5</sup>

Im Ruhrgebiet erfolgte der Schrumpfungsprozeß der Montanbranchen naturgemäß nicht regional einheitlich, sondern folgte den entstandenen Standortstrukturen und der Nordwanderung des Steinkohlenbergbaus. So hatte der Verlust von Arbeitsplätzen in einzelnen Ruhrgebietsstädten besonders gravierende Folgen. In Nordrhein-Westfalen verlor das produzierende Gewerbe insgesamt, d.h. Energiewirtschaft und Bergbau, verarbeitendes Gewerbe und Baugewerbe, von 1961 bis 1987 1,5 Mio. Arbeitsplätze und bis zur Gegenwart etwa weitere 500.000 Arbeitsplätze. Der weit über die Arbeitsplatzverluste bei Kohle und Stahl hinausgehende Abbau von Arbeitsplätzen zeigt, daß auch mit jedem Arbeitsplatz im Bergbau oder der Eisen- und Stahlindustrie weitere Arbeitsplätze in vor- und nachgelagerten Wirtschaftsbereichen oder vernetzten Betrieben verloren gingen und andere Branchen des produzierenden Gewerbes, in Nordrhein-Westfalen z.B. die Textilindustrie, gleichzeitig mit der Montanindustrie schrumpften.<sup>6</sup>

<sup>4</sup> Joachim Huske, Die Steinkohlenzechen im Ruhrrevier. Daten und Fakten von den Anfängen bis 1986, Bochum 1987 (Schriftenreihe des Deutschen Bergbaumuseums, 40), S. 34 ff. (dort auch die Geschichte der einzelnen Zechen) und aktuelle Informationen der RAG.

<sup>5</sup> Ministerium für Wirtschaft, Mittelstand und Technologie des Landes Nordrhein-Westfalen (MWMT), Bericht der Kommission Montanregionen des Landes Nordrhein-Westfalen, Düsseldorf 1989, S. 238 f., 246 ff.; NRW-Lexikon. Politik, Gesellschaft, Wirtschaft, Recht, Kultur, Opladen 1996, S. 23, 55, 255, 261.

<sup>6</sup> MWMT NRW, Bericht, 1989, S. 238 f. Nachdem gerade in der Anfangsphase der Kohlekrise Zehntausende Bergbauarbeitsplätze rasch abgebaut worden waren, verringerte sich zwischen 1970 und 1987 die Zahl der Erwerbstätigen beispielsweise in Duisburg um 55.685 (21,9%), in Essen um 35.007 (12,4%), in Bochum um 13.721 (8,4%), in Dortmund um 30.163 (11,9%) und in Gelsenkirchen um 30.815 (23,1%). Rolf G. Heinze, Josef Hilbert, Helmut Voelzkow, Entwicklungen und Perspektiven industrieller Produktion in Nordrhein-Westfalen, in: dies., Strukturwandel und Strukturpolitik in Nordrhein-Westfalen. Entwicklungstrends und Forschungsperspektiven, Opladen 1992, S. 40; Dietmar Petzina, Zwischen Neuordnung und Krise. Zur Entwicklung der Eisen- und Stahlindustrie im Ruhrgebiet seit dem Zweiten Weltkrieg, in: Ottfried Dascher, Christian Kleinschmidt (Hg.), Die Eisen- und Stahlindustrie im Dortmunder Raum, Wirtschaftliche Entwicklung, soziale Strukturen und technologischer

Seit dem Beginn der Krise der Montanindustrie folgte das Ruhrgebiet bei der Entwicklung der Quote der registrierten Arbeitslosigkeit tendenziell der des Landes und des Bundes – das Niveau der Arbeitslosigkeit lag aber stets höher. Krisenhafte Entwicklungen verliefen im Revier aufgrund der Konjunkturabhängigkeit der regional vorhandenen Industrien schärfer und dauerten auch länger an. So waren die Arbeitsamtsbezirke des Ruhrgebiets, deren jeweilige Arbeitslosenquoten allerdings erheblich voneinander abwichen, stets Spitzenreiter der Arbeitslosenstatistik. 1997 (September) waren im Ruhrgebiet 313.897 Menschen als arbeitslos registriert, die Arbeitslosenquote betrug 14,6% gegenüber 11,9% in Nordrhein-Westfalen und 10,7% im Durchschnitt der Bundesrepublik.<sup>7</sup>

### **Relativer Erfolg bei der Bewältigung von Strukturwandel**

Angesichts der massiven Arbeitsplatzverluste im Ruhrgebiet ist nach den Arbeitsmarktdaten die Situation in der Region nicht besonders schlecht. Auch ist das Ruhrgebiet als Wirtschaftsregion keine monostrukturierte Montanregion mehr, sondern eine stark diversifizierte und damit weniger krisenanfällige Wirtschaftsregion mit Kohle und Stahl geworden. Bedeutende neue und nach dem derzeitigen Wissensstand zukunftssträchtige Wirtschaftszweige wurden angesiedelt. Um die „alten“ Branchen Kohle, Eisen und Stahl, Chemie und Energie sind verschiedene Netzwerke neuer Produktionslinien, Produkte und Verfahren entstanden, in denen zukunftsweisend ökologische und soziale Kriterien berücksichtigt werden. Im Prozeß des Strukturwandels ist es dabei im Ruhrgebiet in den letzten Jahrzehnten immer wieder erfolgreich gelungen, Mittel zur sozialen Abfederung der Folgen des Strukturwandels zu mobilisieren, so daß von den Kernbelegschaften des Ruhrbergbaus und der Eisen- und Stahlindustrie niemand „ins Bergfreie“ gefallen ist.

Gemessen an Arbeitsmarktdaten, an gegenwärtigen Vorstellungen über zukunftsweisende regionale Wirtschaftsstrukturen und erfolgversprechende Wirtschaftszweige sowie an allgemeinen Beurteilungen über sozialen Ausgleich und soziale Gerechtigkeit war die Bewältigung des Strukturwandels und seiner Folgen im Ruhrgebiet insgesamt also relativ erfolgreich.<sup>8</sup>

Wandel im 19. und 20. Jahrhundert, Dortmund 1992, S. 540; Dietmar Petzina, *Wirtschaft und Arbeit im Ruhrgebiet 1945 bis 1985*, in: W. Köllmann u.a., *Ruhrgebiet*, Bd. 1, S. 539.

<sup>7</sup> Vgl. Andreas Gallas, *Arbeitsmarktpolitik im Ruhrgebiet*, in: R. Bovermann u.a., *Ruhrgebiet*, S. 428 f.; aktuelle Zahlen nach Statistikstelle der Stadt Gelsenkirchen.

<sup>8</sup> Gerade auch aus dem hier nicht weiter berücksichtigten gesellschaftsgeschichtlichen Blickwinkel ist (trotz aller zu Recht beklagten Defizite der Forschung) eine Angleichung der Ruhrgebietsgesellschaft an Strukturen der Landes- und Bundesgesellschaft und damit eine „Normalisierung“ festgestellt worden. Z.B. Klaus Tenfelde, *Gesellschaft im Wohlfahrtsstaat – Schichten, Klassen und Konflikte*, in: Karl Teppe, Hans-Ulrich Thamer (Hg.), *50 Jahre Nordrhein-Westfalen. Land im Wandel*, Münster 1997 (Forum Regionalgeschichte, Bd. 6), S. 23-42; Klaus Tenfelde, *Das Ruhrgebiet und Nordrhein-Westfalen. Das Land und die Industrieregion im Strukturwandel der Nachkriegszeit*, in: Jan-Pieter Barbian, Ludger Heid (Hg.),

Hier soll gezeigt werden, daß der zentrale Faktor für diese offenbar positive Entwicklung eine Kooperation der regionalen Akteure ist. Für das Ruhrgebiet soll nach Reaktionen der regionalen Akteure auf den Strukturwandel gefragt und versucht werden, deren Vorstellungen, Strategien und Verhaltensweisen modell- und phasenhaft zu verdichten. Als wichtigste Akteure werden vor allem die Arbeiterschaft und ihre Gewerkschaften sowie die Unternehmer und die Akteurskonstellationen beim politisch-administrativen System, das sich auf den verschiedenen politischen Ebenen (Kommunen, Region, Bundesland, Bundesrepublik, EG/EU) nicht einheitlich darstellt, berücksichtigt. Es sollen also die Grundzüge der auf die Region Ruhrgebiet bezogenen Konzeptionen und Handlungsprogramme der regionalen Akteure und die konkrete Struktur(wandel)politik der verschiedenen regionalen und überregionalen Institutionen des politisch-administrativen Systems dargestellt werden.

Wenn hier die These von einer zwar langwierigen und schwierigen, aber letztlich doch relativ erfolgreichen Bewältigung des Strukturwandels überprüft wird, so muß ausdrücklich vermerkt werden, daß hier die gesamte Region, die Masse ihrer Bevölkerung und längerfristige Perspektiven in den Blick genommen werden. Mit diesem Blick „von oben“ und „auf den Durchschnitt“ werden natürlich individuelle Schicksale und eben die zahlreichen und sehr unterschiedlichen Zumutungen, die Strukturwandel für viele Betroffene bedeutete, vernachlässigt.

### **Laissez-faire und Krisenmanagement in der „ersten Kohlekrise“**

Als nach der Befreiung vom Nationalsozialismus angesichts des Kohlenmangels in Europa und der Wichtigkeit der Grundstoffindustrien für den Wiederaufbau die schwerindustrielle Struktur im Ruhrgebiet wiederentstand bzw. mit politisch motivierter Förderung wiedererrichtet wurde<sup>9</sup>, konnten die regionalen Akteure den kommenden Strukturwandel höchstens ahnen, und es standen zunächst auch keine Strategien und Instrumente einer bewußten Strukturpolitik zu Verfügung. Es sollten allerdings die an kommunalpolitische Vorstellungen einer nachholenden Urbanisierung anknüpfenden Aktivitäten der Ruhrge-

Die Entdeckung des Ruhrgebiets. Das Ruhrgebiet in Nordrhein-Westfalen 1946-1996, Essen 1997, bes. S. 28-38; auch K. Tenfelde, Bewußtsein, 1997, S. 16 f.; zuvor schon Klaus Tenfelde, Soziale Schichtung und soziale Konflikte, in: W. Köllmann u.a., Ruhrgebiet, Bd. 2, S. 121-217, bes. S. 175-186 und Klaus Tenfelde, Strukturwandel des Ruhrgebiets. Historische Aspekte, in: Gewerkschaftliche Monatshefte 39, 1988, S. 129-141.

<sup>9</sup> D. Petzina, Ruhr Area, S. 490 f., 502 f.; Joachim Jens Hesse, The Ruhr Area: Politics and Policies of Revitalization, in: J.J. Hesse, Erneuerung, S. 546; D. Petzina, Wirtschaft, S. 564 f. Pointierter Werner Plumpe, Das „Arbeitshaus“ des neuen Staates?: Die wirtschaftliche und wirtschaftspolitische Bedeutung Nordrhein-Westfalens für die Bundesrepublik zwischen 1946 und 1955, in: Landeszentrale für politische Bildung (Hg.), Der schwierige Weg zur Demokratie. Die Bundesrepublik vor 40 Jahren, Düsseldorf 1990, S. 251 f. Vgl. Heiner R. Adamson, Investitionshilfe für die Ruhr. Wiederaufbau, Verbände und soziale Marktwirtschaft 1948-1952, Wuppertal 1981.

bietsstädte zur Diversifizierung ihrer Wirtschaftsstruktur und zur Steigerung ihrer (Standort-)Attraktivität nicht unterschätzt werden. Der Wiederaufbau wirtschaftsnaher Infrastrukturen und die Modernisierung und Ausstattung der Ruhrgebietsstädte mit Infrastruktur in den Bereichen, Bildung, Freizeit, soziale Einrichtungen bis hin zu Verbesserungen der Wohnsituation und die funktionsräumlichen Neustrukturierungen der ungesteuert gewachsenen Industriestädte sind Beispiele durchaus zukunftsgerichteter Politik für die Region. Wohnraummangel, Zuzugssperren, hohe Bodenpreise, die Bodenvorhaltepolitik der Montankonzerne („Bodensperre“) und die Sorge um den Erhalt des Arbeitskräftepotentials für die Montanindustrie verhinderten oft Betriebsansiedlungen, die die Wirtschaftsstruktur der Ruhrgebietsstädte hätten auflockern können. Auch behielten historische Entwicklungsmuster in der räumlichen Struktur Deutschlands ihre Wirkung. Standortentscheidungen für die „neuen“ Industrien waren z.T. schon für Süddeutschland gefallen, z.B. für die Automobilindustrie oder die Elektroindustrie. Auf längere Sicht hielt das Ruhrgebiet bei der Zunahme der Produktion und der Ausweitung der Beschäftigung mit dem Bundesdurchschnitt nicht mehr mit.<sup>10</sup>

Auf den Ausbruch der Kohlekrise reagierte die Bergwerksindustrie nach ihrer einzelwirtschaftlichen Logik mit der Stilllegung von weniger profitablen Zechen, der Bildung von Zentralschachtanlagen, der Verminderung der Zahl der Abbaubetriebspunkte, der bislang versäumten Mechanisierung des Abbaus und der Steigerung der Arbeitsproduktivität, was die Beschäftigungsprobleme weiter verschärfte.<sup>11</sup>

Gefangen im wirtschaftsliberalen Denken des Wiederaufbaus und des „Wirtschaftswunders“ sah sich der Staat in dieser „ersten Kohlekrise“ nicht zu bedeutsameren Eingriffen veranlaßt. Nur in einzelnen Maßnahmen kam die Bundesregierung Zechenunternehmen und gewerkschaftlichen Forderungen entgegen – beispielsweise bei Transporttarifermäßigung oder nach dem Scheitern einer freiwilligen Selbstbeschränkung der Mineralölwirtschaft mit der Einführung der Lizenzierungspflicht für Mineralölimporte und der (allerdings viel zu niedrigen) Mineralölsteuer. So bestimmte nur Krisenmanagement die erste Phase der Kohlekrise. Die Bergbaugesellschaften ersetzten, gestützt durch die Ein-

<sup>10</sup> Vgl. D. Petzina, Ruhr Area, S. 498; W. Plumpe, Arbeitshaus, S. 255; D. Petzina, Wirtschaft, S. 563 f.; Heiderose Kilper, Erich Latniak, Dieter Rehfeld, Georg Simonis, Das Ruhrgebiet im Umbruch. Strategien regionaler Verflechtung, Opladen 1994, S. 36.

<sup>11</sup> Karl Lauschke, Schwarze Fahnen an der Ruhr. Die Politik der IG Bergbau und Energie während der Kohlekrise 1958-1968, Marburg 1984, S. 6 f., 18 f., 24; Harry Walter Jablonowski, Gesellschaftliche Kooperationsformen und politisches Instrumentarium zur Bewältigung der Strukturkrise im Steinkohlenbergbau und des energiewirtschaftlichen Strukturwandels in der Bundesrepublik bis Anfang der 70er Jahre, Dortmund 1977 (Diss.), S. 68 ff.; E. Kroker, Entwicklung, S. 82 ff., 106 f. Vgl. W. Abelschauser, Ruhrkohlenbergbau, S. 87; Werner Abelschauser, Von der Kohlenkrise zur Gründung der Ruhrkohle AG, in: Hans Mommsen, Ulrich Borsdorf (Hg.), Glück auf, Kameraden! Die Bergarbeiter und ihre Organisationen in Deutschland, Köln 1979, S. 415, 429 f.; Claus-Dieter Schmidt, Die Krise im Steinkohlenbergbau und ihre soziale Problematik unter besonderer Berücksichtigung des Ruhrgebietes, Münster 1967 (Diss.), S. 137-143.

führung von Kohlezöllen, Importkohle durch heimische Steinkohle und konnten so den Krisenverlauf abschwächen.<sup>12</sup>

Gegenüber der staatlichen Untätigkeit forderte die Industriegewerkschaft Bergbau und Energie, anknüpfend an ihre älteren Vorstellungen zur Neuordnung des Bergbaus, eine staatliche Regie für den Bergbau und letztlich korporatistische Lösungen durch ein Zusammenwirken aller Beteiligten in gemeinwirtschaftlichen Strukturen.<sup>13</sup>

Da es im „Wirtschaftswunder“ den (jüngeren) Bergleuten mit ihrer recht breiten Basisqualifikation möglich war, rasch in einer anderen Branche Beschäftigung zu finden, konnte sich der Personalabbau zunächst friedlich und relativ sozialverträglich vollziehen. Im Ruhrbergbau setzte sogar eine „Bergflucht“ als individuelle Bewältigung der Strukturwandelfolgen ein, die einen Druck zum Eingreifen der staatlichen Instanzen kaum aufkommen ließ.<sup>14</sup> Nach von der Gewerkschaft organisierten massiven Protesten wurden ab 1959/60 unter Mitfinanzierung der Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl (EGKS) Härteausgleichszahlungen für die von Lohninbußen betroffenen Bergleute und Beihilfen für verlegte Bergleuten gewährt sowie ein früher Übergang in die Rente ermöglicht. Die bereits in der Anfangsphase der Kohlekrise erkämpften Sozialleistungen wurden bis zur Gegenwart mehrfach verlängert und geändert. Für die vom Strukturwandel betroffenen Bergleute wurde dabei – gegenüber den Unternehmen auch mit Hilfe der Montanmitbestimmung – ein außerordentlich hohes Niveau der sozialen Sicherung erreicht und erhalten.<sup>15</sup>

<sup>12</sup> K. Lauschke, *Fahnen*, S. 22 f., 28 f., 31 f.; H.W. Jablonowski, *Kooperationsformen*, S. 54-59, 83-89; C.D. Schmidt, *Krise*, S. 294-307; Volker Bahl, *Staatliche Politik am Beispiel der Kohle*, Frankfurt a.M. 1977, S. 135 ff.; Friedrich Spiegelberg, *Energiemarkt im Wandel. Zehn Jahre Kohlenkrise an der Ruhr*, Baden-Baden 1970, S. 35 ff.; E. Kroker, *Entwicklung*, S. 83; D. Petzina, *Wirtschaft*, S. 524 f.; Gerhard Böhmert, *Aktionsgemeinschaft Deutsche Steinkohlenreviere. Ihre Rolle im Strukturwandel des deutschen Steinkohlenbergbaus*, Düsseldorf 1988, S. 31 f.

<sup>13</sup> K. Lauschke, *Fahnen*, S. 19 ff., 33-38.

<sup>14</sup> C.D. Schmidt, *Krise*, S. 216-225.

<sup>15</sup> Zur Anfangsphase H.W. Jablonowski, *Kooperationsformen*, S. 70 ff., 90, 97 f.; G. Böhmert, *Aktionsgemeinschaft*, S. 33 ff.; K. Lauschke, *Fahnen*, S. 30 f., 68 f., 173 ff.; C.D. Schmidt, *Krise*, S. 307-317, 336-340; Peter Schaaf, *Ruhrbergbau und Sozialdemokratie. Die Energiepolitik der Großen Koalition 1966-1969*, Marburg 1978, S. 61-69; F. Spiegelberg, *Energiemarkt*, S. 41 ff.; Manfred Horn, *Die Energiepolitik der Bundesregierung von 1958 bis 1972. Zur Bedeutung der Penetration ausländischer Ölkonzerne in die Energiewirtschaft der BRD für die Abhängigkeit interner Strukturen und Entwicklungen*, Berlin 1977, S. 244-247; Ludwig Poth, *Die Stellung des Steinkohlenbergbaus im Industrialisierungsprozeß unter besonderer Berücksichtigung des Ruhrgebiets*, Berlin 1971, S. 66 f.; V. Bahl, *Politik*, S. 93 ff., 233 ff.; Norbert Ranft, *Vom Objekt zum Subjekt. Montanmitbestimmung, Sozialklima und Strukturwandel im Bergbau seit 1945*, Köln 1988, S. 229 f.; C.D. Schmidt, *Krise*, S. 340-381; Klaus-Peter Kienitz, *Die Ruhrkohle AG – eine unternehmerische Antwort auf die Strukturkrise der Steinkohle in den 60er Jahren*, in: Lothar F. Neumann (Hg.), *Die Ruhrkohle AG. Sozialökonomische Unternehmensbiographie eines Konzerns*, Bochum 1987, S. 22.

## Unternehmerfreundliche Stilllegungspolitik

Nachdem der Unternehmensverband Ruhrbergbau mit dem Versuch einer Koordination eines Rationalisierungs- und Stilllegungsprogramms am Einspruch der Montanunion gescheitert war, ergriff die Bundesregierung zugunsten der Bergwerksgesellschaften die Initiative. Das „Gesetz zu Förderung der Rationalisierung im Steinkohlenbergbau“ vom 29. Juli 1963 schrieb die Einrichtung eines befristeten Rationalisierungsverbandes vor, dem sich mit weitgehenden Selbstverwaltungsrechten alle größeren Bergbauunternehmen anschließen mußten. Die Aufgabe des Rationalisierungsverbandes war die Vergabe von Finanzhilfen für Rationalisierungsmaßnahmen und Prämien für die Stilllegung oder Zusammenlegung von Schachtanlagen. Das staatlich subventionierte Rationalisierungsprogramm sollte die Investitionstätigkeit des Bergbaus und damit letztlich dessen Produktivität, Rentabilität und Wettbewerbsposition verbessern. Nach dem Gesetz – einschließlich einer Vorausaktion – wurden in der Bundesrepublik 1963-1968 39 Großschachtanlagen und 28 Kleinzechen stillgelegt. Insgesamt wurden 1957 bis 1987 115 Großschachtanlagen und 48 Kleinzechen stillgelegt und dafür Stilllegungsprämien aus öffentlichen Mitteln in Höhe von etwa 1,5 Mrd. DM gezahlt. Die Stilllegungsprämien beseitigten Arbeitsplätze in der Region und steigerten die Liquidität der Bergwerksgesellschaften zum Einstieg in neue Arbeitsfelder. Den besonderen Unmut der Bergarbeiter riefen Umstrukturierungsmaßnahmen hervor, wenn Unternehmen einerseits die nicht unrentabel arbeitende Steinkohlensparte reduzierten und andererseits (mit den Stilllegungsprämien) die Mineralölsparte erweiterten.<sup>16</sup>

## „Zweite“ Kohlekrise und Absatzförderungen

Als es Mitte der 1960er Jahre zu einer erneuten Verschärfung der Kohlekrise kam und das Ausmaß der geplanten Zechenstilllegungen auch die Bundesregierung überraschte, sah man sich gezwungen, zu absatzfördernden Maßnahmen zu greifen. Mit einer Reihe von Einzelmaßnahmen wie Zuschüssen für den Bau von Kohlekraftwerken, einer Lizenzpflicht für Mineralölimporte und dem erneut gescheiterten Versuch einer Selbstbeschränkung der Mineralölwirtschaft hoffte man, Steinkohlenförderung und -absatz miteinander in Einklang bringen zu können. Das „Gesetz zur Förderung der Verwendung von Steinkohle in Kraftwerken“ vom August 1965 („1. Verstromungsgesetz“) schuf steuerliche Vergünstigungen zur Kompensation der durch die Verwendung von Steinkohle gegenüber dem Öleinsatz entstehenden Mehrkosten bei den Kraftwerksbetreibern. Da die finanziellen Anreize im 1. Verstromungsgesetz zu gering gewesen waren, folgte das 2. Verstromungsgesetz bereits im September 1966. Darüber hinaus wurden auch Kokskoh-

<sup>16</sup> K. Lauschke, Fahren, S. 70-75, 124-142; H.W. Jablonowski, Kooperationsformen, S. 108 f., 124-146; C.D. Schmidt, Krise, S. 319-326; G. Böhmert, Aktionsgemeinschaft, S. 40-52, 137; E. Kroker, Entwicklung, S. 84 f.; V. Bahl, Politik, S. 137-146; F. Spiegelberg, Energiemarkt, S. 106.

lensubventionen für die Eisen- und Stahlindustrie vorgesehen und 1967 europäisch koordiniert umgesetzt.<sup>17</sup> Trotz aller Maßnahmen konnte der Absatzrückgang kaum aufgehalten werden.

### **Ruhrkohle AG als tripartistische Lösung**

Da die „zweite Kohlekrise“ mit dem ersten spürbaren Nachkriegsabschwung zusammenfiel, die absatzsichernden Maßnahmen nicht wirkten und im politischen Klima der 1960er Jahre eine aktive Rolle des Staates positiv gesehen wurde, entstand ein Erwartungsdruck im Ruhrgebiet wie in der gesamten Bundesrepublik, der sich besonders an den Staat richtete. Auch die beiden anderen Hauptakteure neben dem Staat im Beziehungsgeflecht der Kohlenwirtschaft, die trotz aller Meinungsverschiedenheiten schon seit den 1950er Jahren in engem Kontakt standen und durch die Montanmitbestimmung sowie eine langsame Entschärfung des sozialen Klimas vor allem in den Betrieben einander näher kamen<sup>18</sup>, richteten ihre Hoffnungen zunehmend auf den Staat. Die Strukturkrise hatte offenbar mittlerweile ein derartiges Ausmaß erreicht, daß sich die Bergwerksgesellschaften zur Sicherung eines ruhigen und reibungslosen Ablaufs ihrer Sanierungsmaßnahmen zu engerer Kooperation mit der Gewerkschaft gezwungen sahen. Die Gewerkschaft wiederum mußte angesichts ihrer Einsicht in die Notwendigkeit der Schrumpfung des Steinkohlenbergbaus auf die soziale Abfederung der Folgen setzen. Die soziale Abfederung war allerdings nur möglich mit Hilfe des Staates, der mindestens zum Teil die notwendigen finanziellen Mittel aufbringen mußte, was wiederum dem Interesse der Bergbauunternehmer entsprach, sich möglichst weitgehend jeder sozialen Verantwortung zu entziehen. Beim Staat verstärkte die Krise des Steinkohlenbergbaus im Zusammenwirken mit der ersten spürbaren konjunkturellen Krise der Nachkriegszeit die Tendenz, zur Sicherung von Systemloyalität in den Wirtschaftsprozess einzugreifen und die Folgeprobleme sozioökonomischen Wandels abzufedern. Je auf ihre Art waren die drei Hauptakteure der Kohlenwirtschaft also mehr und mehr aufeinander angewiesen. Nach der Ablösung der konservativ-liberalen Regierungen in Bonn und Düsseldorf ergriff der Staat die Initiative.

Der erste Schritt war die Bildung einer „Konzertierten Aktion Kohle“. In dieser sollten alle relevanten Akteure an einen Tisch geholt werden. Die Unternehmerseite lehnte die

<sup>17</sup> K. Lauschke, Fahnen, S. 168-178; H. W. Jablonowski, Kooperationsformen, S. 148-181; E. Kroker, Entwicklung, S. 86; F. Spiegelberg, Energiemarkt, S. 127 ff.; W. Abelshauser, Ruhrkohlenbergbau, S. 112 f.; W. Abelshauser, Kohlenkrise, S. 424 f., 428 f.; Willm Rolf Meyer, Ressourcenverteilung zugunsten von Problemregionen: Das Beispiel Ruhrgebiet, Frankfurt a.M., New York 1982, S. 30 f.; P. Schaaf, Ruhrbergbau, S. 263-269; M. Horn, Energiepolitik, S. 248-263.

<sup>18</sup> Bernd Faulenbach, Mitbestimmung und politische Kultur im Ruhrgebiet, in: Helmut Martens, Gerd Peter (Hg.), Mitbestimmung und Demokratisierung. Stand und Perspektiven der Forschung, Wiesbaden 1989, S. 216-228.

Veränderung der Struktur des Steinkohlenbergbaus zwar nicht mehr grundsätzlich ab, konnte sich aber nicht konstruktiv auf eine Strategie einigen. Auch die Gewerkschaftsführung hatte sich gegen den Widerstand von Teilen der Gewerkschaftsbasis, die an der Sozialisierungsforderung festhalten wollten, für eine Neuordnung auf privatwirtschaftlicher Basis ausgesprochen. Mit dem „Gesetz zur Anpassung und Gesundung des deutschen Steinkohlenbergbaus und der deutschen Steinkohlenbergbaugebiete“, das am 15. Mai 1968 in Kraft trat, erhöhte die Bundesregierung den Druck auf Unternehmer und Gewerkschaften. Das Gesetz regelte die Zahlung von Abfindungen, Maßnahmen zu Strukturverbesserungen in den Krisenregionen und die Einsetzung verschiedener kooperativer Beratungsgremien und drohte mit dem Entzug aller Vergünstigungen für den Fall, daß bis zum 1. Januar 1969 keine Neuordnung des Steinkohlenbergbaus in Form einer Gesamtgesellschaft geschaffen sei. Am 14. Juni 1968 einigte man sich auf das „Bonner Papier“, in dem die Grundlagen der Gründung der Ruhrkohle AG vereinbart waren. Die Bergwerksgesellschaften sollten ihr Vermögen an Bergbaubetrieben in die neue Gesamtgesellschaft einbringen und erhielten dafür eine staatlich verbürgte verzinsten Einbringungsfordernung, die in neue zukunftssträchtige Branchen investiert werden konnte und womit sich die Hoffnung auf einen Strukturwandel im Ruhrgebiet verband. Über Sonderregelungen wurden die beiden Hauptabnehmer der Kohle, die Eisen- und Stahlindustrie und die Kraftwerkswirtschaft, an die Kohle gebunden, wobei die deutsche Kohle bis auf das Niveau eines fiktiven Wettbewerbspreises heruntersubventioniert werden sollte. Die Grundstücke und Wohnungen des Bergbaus sowie die über den Eigenbedarf hinausgehenden Kraftwerkskapazitäten gingen allerdings nicht an die Ruhrkohle AG. Damit wurden also insbesondere die profitablen Betriebsteile der Bergwerksgesellschaften nicht der neu zu gründenden Gesellschaft übertragen. Am 27. November 1968 wurde schließlich die Ruhrkohle AG gegründet, sie nahm am 1. Januar 1968 ihre Arbeit auf. Allerdings mußten die Altbesitzer der Ruhrzechen schon bald stufenweise aufgrund der desolaten Finanzsituation der neuen Gesellschaft auf ihre Einbringungsverbindlichkeiten verzichten. Mit Hilfe der Einheitsgesellschaft ging nun sozialverträglich und koordiniert der Abbau von Förderkapazitäten und Belegschaften weiter.<sup>19</sup>

### **Aktive Strukturpolitik und Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur**

Nach der Etablierung der sozialliberalen Koalition in Bonn wurden Reformen zur Modernisierung von Wirtschaft, Gesellschaft und öffentlichem Sektor in der Bundesrepublik

<sup>19</sup> K. Lauschke, Fahnen, S. 267-276; H.W. Jablonowski, Kooperationsformen, S. 248-253, 264-288, 294 f.; V. Bahl, Politik, S. 173-181; F. Spiegelberg, Energiemarkt, S. 144-155, 200-243; M. Horn, Energiepolitik, S. 265-269; Josef Esser, Wolfgang Fach, Werner Väth, Krisenregulierung. Zur politischen Durchsetzung ökonomischer Zwänge, Frankfurt a.M. 1983, S. 49 f.; V. Bahl, Politik, S. 156-167; P. Schaaf, Ruhrbergbau, S. 273-304; W. Abelsbauer, Ruhrkohlenbergbau, S. 122-139; N. Ranft, Objekt, S. 317-321 und Unternehmensbiographien, S. 431-496 zu den Gesellschaften der RAG.

energisch angegangen. Eine aktive, neokeynesianisch inspirierte und sozialpartnerschaftlich-kooperativen Vorstellungen folgende Politik wurde in der Bundesrepublik dominant. Nachdem der sektoralen Krise mit der Bildung einer Einheitsgesellschaft begegnet worden war, mußte man sich nun auch den regionalen Folgen des Strukturwandels, wie der über dem Bundesdurchschnitt liegenden Arbeitslosigkeit im Ruhrgebiet und der Verschärfung interregionaler Disparitäten, stellen.

Im Rahmen der antizyklischen Wirtschaftspolitik zur Bekämpfung der Rezession von 1966/67 wurden erste größere Programme des Bundes, die auch regionalpolitisch auf eine Förderung des Ruhrgebiets zielten, aufgelegt – beispielsweise das 2. Investitionsprogramm vom 8. September 1967 und das „Gemeinsame Programm für Strukturgebiete“ vom 31. Juli 1968. Das Kohleanpassungsgesetz sah zusätzlich Investitionsprämien für die Steinkohlenbergbaugebiete vor. Die Förderung diente vorrangig dem Ausbau der Infrastruktur im Revier.<sup>20</sup> Gleichzeitig wurde bundesweit im Sinne einer Modernisierung der Volkswirtschaft mit einem Ausbau der Forschungs- und Technologiepolitik begonnen, die trotz einer räumliche Disparitäten nicht ausgleichenden Wirkung zumindest teilweise auch dem Ruhrgebiet zugute kam.<sup>21</sup> Vor allem von Seiten des Landes wurden mit Städtebaufördermitteln Sanierungs- und Entwicklungsmaßnahmen in den Ruhrgebietsstädten ermöglicht.<sup>22</sup> Eine kommunale Neugliederung in der Mitte der 1970er Jahre und eine längerfristige Funktionalreform zur Neuordnung der Kompetenzen der Gebietskörperschaften sollten das politisch-administrative System effizienter gestalten.<sup>23</sup> Allerdings verlor das Ruhrgebiet mit der Umwandlung des Siedlungsverbandes Ruhrkohlenbezirk in den Kommunalverband Ruhrgebiet und der gleichzeitigen Kompetenzreduzierung dieser einzigen für die Region einheitlichen Instanz eine wichtige Einrichtung zur interkommunalen Koordination und gemeinsamen regionalen Planung. Die Kompetenzen der Regional- und Landesplanung wurden den Regierungsbezirken zugeordnet.<sup>24</sup>

<sup>20</sup> D. Petzina, *Wirtschaft*, S. 530 ff. Vgl. Peter Becker, *Regionale Strukturpolitik in Nordrhein-Westfalen*, in: Peter Becker, Gerd Ringel, *Regionale Strukturpolitik und Gewerbeflächenförderung in Nordrhein-Westfalen*, Köln 1976, S. 8.

<sup>21</sup> Zu den Modernisierungsvorstellungen Volker Hauff, Fritz W. Scharpf, *Modernisierung der Volkswirtschaft. Technologiepolitik als Strukturpolitik*, Frankfurt a.M., Köln 1975. Zur Praxis u.a. Thomas Ellwein, Wolfgang Bruder, *Innovationsorientierte Regionalpolitik*, Opladen 1982, S. 42-72; Gerhard Bräunling, Dirk-Michael Harmsen, *Die Förderprinzipien und Instrumente der Forschungs- und Technologiepolitik. Eine Analyse ihrer Wirksamkeit*, Göttingen 1975. Für NRW Ernst Schmacke (Hg.), *Nordrhein-Westfalen auf dem Weg in das Jahr 2000. Sechzehn Prognosen*, Düsseldorf 1970; Jürgen Brautmeier, *Forschungspolitik in Nordrhein-Westfalen 1945-1961*, Düsseldorf 1983.

<sup>22</sup> Minister für Landes- und Stadtentwicklung des Landes Nordrhein-Westfalen, *Städtebauförderung in Nordrhein-Westfalen 1971-1980*, Düsseldorf o.J.

<sup>23</sup> Z.B. Horst W. Bronny, Wilfried Dege, *Raumpotential und Raumstruktur an der Schwelle zur Industrialisierung*, in: W. Köllmann u.a., *Ruhrgebiet*, Bd. 1, S. 109 f.; Eckart Pankoke, *Staatliche Verwaltung, Kommunal- und Landschaftsverbände seit 1918*, in: Ebd., S. 57 ff.

<sup>24</sup> Andreas Benedict, *Regionale Planung und Strukturförderung, Zur Geschichte des Siedlungsverbandes Ruhrkohlenbezirk (SVR) und seines Nachfolgers Kommunalverband Ruhrgebiet (KVR)*, in: Jan-Pieter Barbian u.a., *Entdeckung*, S. 113-134; Horst Romeyk, *Kleine Verwal-*

Zur Koordination der verschiedenen Förderprogramme von Bund und Ländern wurde im Rahmen des Ausbaus eines „kooperativen Föderalismus“ mit dem Gesetz über die Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ vom Oktober 1969 die regionale Wirtschaftspolitik und Wirtschaftsförderung reorganisiert. Bis zur Gegenwart gelang es in dem auf Interessenausgleich und Kompromiß orientierten Planungsausschuß von Bundes- und Ländervertretern allerdings höchstens zum Teil, die zudem begrenzten Fördermittel auf strukturschwache bzw. vom Strukturwandel besonders betroffene Gebiete zu konzentrieren. Mit der fehlenden Lenkung konnten kaum raumrelevante Struktureffekte erreicht werden. Die fehlende Raumwirksamkeit hat ihre Ursache auch darin, daß neben dem Ausgleichs- und Gerechtigkeitsziel bzw. dem Ziel, gleichwertige Lebenschancen im Bundesgebiet zu schaffen, die klare regionale Bezüge aufwiesen, die weiteren Ziele wie ein quantitativ und qualitativ befriedigendes gesamtwirtschaftliches Wachstum und die Herstellung von Stabilität und damit Ausgleich konjunktureller und struktureller Schwankungen nicht unbedingt regionalspezifische Ziele darstellen.<sup>25</sup> Insgesamt zeigte sich, daß die Gemeinschaftsaufgabe wegen ihrer Kriterien zur Bestimmung von Fördergebieten nicht vorrangig der Bewältigung von Strukturproblemen altindustrieller Regionen diene, sondern dem interregionalen Ausgleich von Entwicklungsunterschieden. Auch blieb das Förderinstrumentarium der Gemeinschaftsaufgabe in den 1970er Jahren hauptsächlich an unspezifizierten Neuansiedlungen oder Erweiterungen orientiert, womit keine Komponente zur vorausschauenden strukturellen Wandlung in den Förderregionen vorgesehen war, also zur Ansiedlung von Betrieben, die die Wirtschaftsstruktur der Fördergebiete gezielt diversifizierten.<sup>26</sup>

In den späten 1960er und der ersten Hälfte der 1970er Jahre waren Maßnahmen regionaler Wirtschaftsförderung von Bund und Land nach staatlichen Angaben, die auf Aussagen der Unternehmen beruhten, recht erfolgreich. Zwischen 1966 und 1977 wurden durch die regionale Wirtschaftsförderung des Bundes, die Gemeinschaftsaufgabe und die zusätzliche Landesförderung in Nordrhein-Westfalen Investitionen in einer Höhe von 26 Mrd. DM gefördert, die zur Schaffung und Erhaltung von 210.000 Arbeitsplätzen geführt

tungsgeschichte Nordrhein-Westfalen, Siegburg 1988, S. 39 ff., 104 f., 259-262; Ursula von Petz, Vom Siedlungsverband Ruhrkohlenbezirk zum Kommunalverband Ruhrgebiet. 75 Jahre Landesplanung und Regionalpolitik im Revier, in: Kommunalverband Ruhrgebiet (Hg.), Kommunalverband Ruhrgebiet. Wege, Spuren, Festschrift zum 75jährigen Bestehen des Kommunalverbandes Ruhrgebiet, Essen 1995, S. 48 f.; Dietrich Fürst, Regionalverbände im Vergleich, in: KVR, Kommunalverband, S. 130 f.

<sup>25</sup> Fritz W. Scharpf, Bernd Reissert, Franz Schnabel (Hg.), Politikverflechtung. Theorie und Empirie des kooperativen Föderalismus in der Bundesrepublik, Kronberg/Ts. 1976. Vgl. Hans-Friedrich Eckey, Grundlagen der regionalen Strukturpolitik, Eine problemorientierte Einführung, Köln 1978, S. 185; P. Becker, Strukturpolitik, S. 9 ff.; Ulrich van Suntum, Regionalpolitik in der Marktwirtschaft. Kritische Bestandsaufnahme und Entwurf eines alternativen Ansatzes am Beispiel der Bundesrepublik Deutschland, Baden-Baden 1981, S. 52.

<sup>26</sup> Vgl. Rüdiger Hamm, Helmut Wienert, Strukturelle Anpassung altindustrieller Regionen im internationalen Vergleich, Berlin 1990, S. 138, 165; P. Becker, Strukturpolitik, S. 11, 15 f., 21 ff.; U. v. Suntum, Regionalpolitik, S. 54 f.

haben sollen. Da der Regionalförderung aber fast völlig Kontrollmechanismen und Sanktionsinstrumente fehlten, sollten solche Angaben über die Schaffung oder Erhaltung von Arbeitsplätzen mit Vorsicht benutzt werden.<sup>27</sup>

### **Sonderprogramme**

Erst in den 1980er Jahren wurde die regionale Wirtschaftsstrukturpolitik unter dem Druck der Akteure aus den vom Strukturwandel besonders betroffenen Regionen umgestaltet. Die Kriterien für eine Aufnahme in die Förderung wurden geändert, um auch Problemen industrieller Räume mit Strukturwandelproblemen besser gerecht zu werden. Außerdem mußten eine realistische Umorientierung von der Ansiedlungspolitik zur Bestandspflege, eine stärkere Berücksichtigung der jeweils spezifischen regionalen Probleme und eine Dezentralisierung implementiert werden. Zunächst wurden verstärkt Dienstleistungsbetriebe in die Förderung einbezogen. Bei der Infrastrukturförderung sollten auch die Erschließung von Gewerbegelande und die Wiedernutzbarmachung von Industriebrachen förderfähig sein, was besonders altindustriellen Gebieten zugute kam. Innovative Unternehmensgründungen sollten nun ebenfalls verstärkt unterstützt werden.<sup>28</sup>

Für besondere Krisenregionen wurden darüber hinaus Sonderprogramme innerhalb der Gemeinschaftsaufgabe aufgelegt. Angesichts der Krise der Eisen- und Stahlindustrie wurde das Stahlstandortprogramm 1982-85 eingerichtet. Dieses wurde mit Andauer der Stahlkrise bis 1987 verlängert. 1987 wurde ein weiteres Stahlstandortprogramm 1988-1990 aufgelegt. Ergänzend folgte das Programm Montanregionen 1988-1991. Außerdem kam es innerhalb der Gemeinschaftsaufgabe für den Zeitraum 1992 bis 1995 zu einem Sonderprogramm für Bergbauregionen im Saarland und in Nordrhein-Westfalen.<sup>29</sup>

### **Bedeutungsverlust des Ruhrgebiets bei der Regionalpolitik des Bundes**

Nach dem Beitritt der Länder der zerfallenen DDR zur Bundesrepublik ist in der regionalen Wirtschaftsstrukturpolitik die Stellung des Ruhrgebiets wesentlich verschlechtert worden. Während die Sanierung des Ruhrgebiets nie als nationale Aufgabe galt, es mit

<sup>27</sup> Landesregierung NRW, Politik für das Ruhrgebiet. Leistungen des Landes, Düsseldorf 1979, S. 30. Vgl. U. v. Suntum, Regionalpolitik, S. 54 f.; Gerhard Bosch, Hans Gabriel, Hartmut Seifert, Johann Welsch, Beschäftigungspolitik in der Region, Zu gewerkschaftlichen Handlungsmöglichkeiten vor Ort, Köln 1987, S. 87 ff.

<sup>28</sup> Vgl. U. v. Suntum, Regionalpolitik, S. 25; F. Beckenbach, Wirtschaftsförderung, S. 3 f.; G. Bosch u.a., Beschäftigungspolitik, S. 82; Vierzehnter Rahmenplan der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ (BT-Drucksache 10/3562).

<sup>29</sup> G. Bosch u.a., Beschäftigungspolitik, S. 92; J. Esser, W. Fach, W. Vöth, Krisenregulierung, S. 51; MWMT NRW, Bericht, 1989, S. 268 f.; Landesregierung NRW, Politik für das Ruhrgebiet. Aktionsprogramm Ruhr, Zwischenbericht, Düsseldorf 1983, S. 16; Bundesministerium für Wirtschaft, Regionale Wirtschaftsförderung in der Bundesrepublik Deutschland, Bonn 1994, S. 14, 22, 40. Vgl. D. Petzina, Wirtschaft, S. 547 f.

seinen Strukturproblemen aber bei Erreichen der vereinbarten Grenzwerte durchaus Fördermittel erhalten konnte, wurde das Gebiet der ehemaligen DDR mit Vorrang gefördert und für fünf Jahre zum Fördergebiet der Gemeinschaftsaufgabe erklärt; die Fördersätze und die Fördermittel wurden erhöht. 1994 erfolgte eine Neuabgrenzung der Fördergebiete. Das Gebiet der ehemaligen DDR behielt seinen Förderstatus. Im Gebiet der alten Länder der Bundesrepublik erfaßte die Gemeinschaftsaufgabe 1994-1996 etwa 22% der westdeutschen Bevölkerung, nachdem 1986 noch 38% der westdeutschen Bevölkerung in Fördergebieten lebten. Im Ruhrgebiet blieben nur noch die nördlichen Teile des Reviers in der Förderung.<sup>30</sup>

### **Beginnende Landespolitik für die Krisenregion Ruhrgebiet**

Neben der Bundesregierung war naturgemäß die Landesregierung Nordrhein-Westfalens in besonderer Weise aufgerufen, regionale Lösungen zur Bewältigung des Strukturwandels, konkret: der enormen Arbeitsplatzverluste, zu erarbeiten. Die auf die Region zugeschnittene Strukturpolitik, die von der sozialliberalen Landesregierung bald nach ihrer Etablierung 1966 in Gang gesetzt wurde, war nicht voraussetzungslos und folgte durchaus auch Anfängen aus der ersten Hälfte der 1960er Jahre. Beispielsweise waren die ersten Gründungen von Hochschulen im Ruhrgebiet bereits vorgenommen worden, und seit 1962 bestand ein Landeskreditprogramm zur Wirtschaftsförderung, das 1967 neugefaßt wurde. Seit 1966 wurden spezifische Wirtschaftsfördermittel des Landes für Unternehmen und Gemeinden in den Steinkohlenbergbaugebieten zur Verfügung gestellt. Weitere, regional gezielte Regelungen folgten.<sup>31</sup>

### **Entwicklungsprogramm Ruhr und Nordrhein-Westfalen-Programm**

Zur Ergänzung der sektoralen Kohlepolitik des Bundes konzipierte die neue sozialliberale Landesregierung dann aber mit dem „Entwicklungsprogramm Ruhr“ vom März 1968 ein zusammenhängendes Strukturpolitikprogramm, das an die Stelle der miteinander oft kaum abgestimmten Einzelmaßnahmen treten und die sektorale Strukturpolitik um neue Formen regionaler Strukturpolitik ergänzen sollte. Mit diesem mittelfristigen Handlungsplan, der im Zeitraum von 1968 bis 1973 als „Richtlinie für die räumlich und zeitlich abgestimmte Durchführung der Maßnahmen von Bund, Land und Gemeinden“ dienen sollte, griff erstmals eine Landesregierung aktiv in den Strukturwandelprozeß ein und bemühte sich um vorausschauende Planung. Neben der nordrhein-westfälischen Beteiligung an der Sanierung des Ruhrkohlenbergbaus waren im engeren Sinne strukturpolitische Maßnahmen für die Region die Verbesserung der Verkehrsinfrastruktur, der Aus-

<sup>30</sup> BMW, Wirtschaftsförderung, S. 7 f., 71.

<sup>31</sup> P. Becker, Strukturpolitik, S. 8; Heinz Langer, Landesplanung in Westfalen 1925-1975, Münster 1984, S. 26.

und Neubau von weiterführenden Schulen und der Hochschulen, erste Umweltmaßnahmen, der Ausbau der regionalen Erholungseinrichtungen und Stadterneuerungsmaßnahmen, insbesondere auch die raschere Flächen- bzw. Brachenmobilisierung. Ebenso wie in den folgenden Handlungsprogrammen stellte das „Entwicklungsprogramm Ruhr“ eine Zusammenfassung, Erweiterung, Neuorientierung und Koordinierung bereits bestehender Einzelmaßnahmen dar. Für das Entwicklungsprogramm Ruhr standen aus Mitteln des Landes, des Bundes, der Bundesanstalt für Arbeit und der EG 17 Mrd. DM zur Verfügung.<sup>32</sup>

Ein langfristig außerordentlich folgenreicher Teil der regionalen Politik für das Ruhrgebiet, der auch im Entwicklungsprogramm Ruhr genannt wurde, war der Hochschulbau im Revier, der vom Bund mitfinanziert wurde. Der Ausbau der Hochschulkapazitäten wurde Bestandteil aller folgenden regionalen Strukturpolitikaktivitäten. Durch die Schaffung solcher Bildungskapazitäten beabsichtigte man, längerfristig eine Qualifizierung des Arbeitskräftepotentials zu erreichen, was die Region im Prozeß des Strukturwandels anpassungsfähig machen würde. Etwa 160.000 Studenten studieren gegenwärtig an den Hochschulen des Ruhrgebiets, etwa 480.000 in ganz NRW.<sup>33</sup> Im schulischen Vorfeld der Hochschulen erfolgte ebenfalls, wie in der Bundesrepublik insgesamt, im Ruhrgebiet aber auch zur Deckung eines gewaltigen Nachholbedarfs, ein Ausbau weiterführender Bildungseinrichtungen. Mitte der 1980er Jahre wurde im Revier eine mit anderen Ballungsräumen bzw. anderen Großstädten vergleichbare Dichte weiterführender Schulen erreicht.<sup>34</sup>

Das Entwicklungsprogramm Ruhr war für das Ruhrgebiet ein erfolgreiches, regional wirksames Strukturpolitikprogramm. Insbesondere bei den Infrastrukturmaßnahmen setzte das Entwicklungsprogramm an den Problemen der Region an. Insgesamt kann es als ein Versuch zur nachholenden Modernisierung und damit Vitalisierung der Region charakterisiert werden, das Standortbedingungen und Lebensstandard der Bevölkerung verbesserte.<sup>35</sup>

Das Entwicklungsprogramm Ruhr wurde bereits im März 1970 als „Nordrhein-Westfalen-Programm 1975“ auf das ganze Land ausgeweitet. Das Muster, ein im Ruhrgebiet erprobtes und erfolgreiches Programm auf das ganze Land auszudehnen, zu reorganisieren

<sup>32</sup> Landesregierung NRW, Entwicklungsprogramm Ruhr 1968-1973, Düsseldorf 1968. Vgl. MWMT NRW, Bericht, 1989, S. 264.

<sup>33</sup> Überblick in: Rolf-Dieter Volmerig, Hochschulen im Ruhrgebiet. Entwicklung-Funktion-Transfer, in: H. Dürr, J. Gramke, Erneuerung, S. 87-107. Im Rahmen der Strukturpolitik z.B. Landesregierung NRW, Nordrhein-Westfalen-Programm 1970-1975, Düsseldorf 1970, S. 67 ff. und Landesregierung NRW, Nordrhein-Westfalen-Programm, Halbzeitbericht, Düsseldorf 1973, S. 26-30. Vgl. auch MWMT NRW, Bericht, 1989, S. 310 ff.

<sup>34</sup> Im Ruhrgebiet entstanden zwischen 1968 und 1978 24 neue Realschulen und 21 neue Gymnasien, die Mehrzahl der Gesamtschulen im Land NRW fand ihren Standort im Revier (1976: 15 Gesamtschulen). D. Petzina, Wirtschaft, S. 532, 556. Vgl. K. Tenfelde, Ruhrgebiet, S. 34 f.

<sup>35</sup> Vgl. D. Petzina, Wirtschaft, S. 531; J.J. Hesse, Ruhr Area, S. 554.

und zu verfeinern, wurde hier erstmalig praktiziert. Gegenüber den mittelfristig sowieso geplanten Landesausgaben verursachte das Nordrhein-Westfalen-Programm Mehrausgaben von etwa 3,7 Mrd. DM bei einem Gesamtumfang von 31 Mrd. DM. Trotz anderslautender Ziele insbesondere im Entwicklungsprogramm Ruhr ist, abgesehen von der Subventionierung des Steinkohlenbergbaus, gegenüber dem gesamten Bundesland keine Bevorzugung des Ruhrgebiets festgestellt worden. Vor dem Hintergrund einer insgesamt zu beobachtenden Verbesserung der Standortqualitäten des Ruhrgebiets und einer Reihe gelungener Ansiedlungen wird man aber wohl, wenn nicht von einer regionalen, so doch von einer Konzentrierung der Fördermittel auf wichtige Handlungsfelder sprechen können. Auch waren viele Programmteile erst langfristig wirksam, was die Beurteilung des Nordrhein-Westfalen-Programms erschwert. Die regionale Strukturpolitik trug dazu bei, daß das Ruhrgebiet wieder Anschluß an gesamtwirtschaftliche Entwicklungstrends fand.<sup>36</sup>

### **Kommunale Bemühungen**

Die „vor Ort“ direkt vom Strukturwandel betroffenen Ruhrgebietskommunen folgten zunächst den bekannten Strategien traditioneller Wirtschaftsförderpolitik. Auf die Gefahr des Ausbleibens von Einnahmen (aus der Gewerbesteuer) reagierte man mit Gewerbeansiedlungspolitik. In den südlichen Ruhrgebietsstädten, die zuerst ihren Bergbau einbüßten, diversifizierte sich die Wirtschaftsstruktur beispielsweise durch Ansiedlung von Betrieben der Elektroindustrie oder des Dienstleistungsgewerbes. Abgesehen vom Paradebeispiel des Opel-Werks und einigen (elektrotechnischen) Firmen (Graetz, dann Nokia und Siemens) konnten ganz neue Industrien im Ruhrgebiet kaum angesiedelt werden. Als relativ gelungen können die Ansiedlung oder Erweiterung zahlreicher Hauptverwaltungen und Handelsunternehmen sowie die Ansiedlung von Versicherungskonzernen gelten.<sup>37</sup>

In den 1960er und 1970er Jahren setzten die Ruhrgebietskommunen in ihrem Bestreben, die Verluste von Großbetrieben der Schwerindustrie zu kompensieren und ihre Städte wieder attraktiver zu machen, im Zusammenhang eines allseits diskutierten Trends zur

<sup>36</sup> Landesregierung NRW, Entwicklungsprogramm, 1968, S. 12; Landesregierung NRW, Nordrhein-Westfalen-Programm, 1970; MWMT NRW, Bericht, 1989, S. 264; D. Petzina, Wirtschaft, S. 533. Vgl. zusammenfassend W.R. Meyer, Ressourcenverteilung, S. 64 f.

<sup>37</sup> Vgl. Heinz-Günter Steinberg, Das Ruhrgebiet im 19. und 20. Jahrhundert. Ein Verdichtungsraum im Wandel, Münster 1985, S. 126, 145 ff.; R.G. Heinze u.a., Entwicklungen, S. 37 f.; Heinz-Wilhelm Hoffacker, Von der „sterbenden Stadt“ zur „Stadt der Zukunft“? Bochum in den Jahren 1959 bis 1961: Bergbaukrise, Opelwerk und Ruhr-Universität, in: Burkhard Dietz, Winfried Schulze, Wolfhard Weber (Hg.), Universität und Politik. Festschrift zum 25-jährigen Bestehen der Ruhr-Universität Bochum, Bd. 1, Bochum 1990, S. 131-142; D. Petzina, Wirtschaft, S. 523 ff. Vgl. auch Ulrich Bochum, Industrie und Region. Ökonomischer und sozialer Strukturwandel im Ruhrgebiet, Frankfurt a.M. 1984, S. 147; Peter Joachim, Der Tertiärsektor in der Ruhrwirtschaft, Bonn 1988, S. 34 f.

Tertiärisierung u.a. auf die Ansiedlung großer Einkaufszentren, die auch den gestiegenen Konsummöglichkeiten der Bevölkerung Rechnung tragen sollten.<sup>38</sup> Der Umstrukturierung des Ruhrgebiets und der Ansiedlung neuer Betriebe stand der Widerstand der Montankonzerne entgegen, weil diese die Lohnkonkurrenz anderer Branchen fürchteten.<sup>39</sup>

Unter dem Druck der wirtschaftlichen Lage wurde die Wirtschaftsförderpolitik zum zentralen Politikfeld in den Kommunen und entwickelte sich mehr und mehr zu einer ressortübergreifenden Querschnittsaufgabe als kommunale Entwicklungspolitik, die nicht mehr nur allein den Unternehmensbereich in der Gemeinde betraf, sondern die allgemeine Gestaltung von Standortbedingungen. Bei kaum vorhandenen Chancen, größere Betriebe anzusiedeln, orientierte sich kommunale Wirtschaftsförderpolitik stärker auf die Bestandspflege und die Unterstützung von Innovationen bei den bestehenden Betrieben um.<sup>40</sup> Dabei gewannen lokale Akteure wie die ortsansässigen Betriebe selbst oder deren Interessenverbände größere Bedeutung für die kommunale Wirtschaftsförderpolitik. Hierbei kam es zu unterschiedlichen Formen lokaler Netzwerke zwischen den verschiedenen Akteuren. Da neben der Infrastruktur „weichen“ Faktoren wie Wohn- und Freizeitwert oder Image nunmehr größere Bedeutung zukam, erweiterte sich die Zahl der lokalen und regionalen Akteure, die auf die Gestaltung des Profils einer Region Einfluß nahmen, erheblich. Zur gemeinschaftlichen Lösung von Anpassungs- und Entwicklungsproblemen und zur Förderung von Innovationen sind viele Kommunen dazu übergegangen, die

<sup>38</sup> Ergebnisse dieser Bestrebungen waren beispielsweise das Regionalzentrum Ruhrpark (1964), das Rhein-Ruhr-Zentrum in Mülheim (1973), das Bero-Center in Oberhausen (1973) und der Idunapark bei Dortmund (1974). Diese Großprojekte außerhalb der Städte entwerteten die Innenstädte und schufen durch die erzeugten Verkehrsströme neue Probleme, so daß von dieser Strategie schließlich abgesehen wurde. Weniger gelungene, aber ebenfalls ambitionierte und aus der Zeit heraus zu verstehende Projekte zum Ausbau des Dienstleistungsbereichs, die auch dem häufigen Fehlen echter Stadtzentren der Ruhrgebietsstädte abhelfen sollten, waren der Marler Stern (1971), das Forum Castrop-Rauxel (1973) und das Kulturzentrum Herne (1976). Ulrich Borsdorf, Feuer und Flamme – 200 Jahre Ruhrgebiet. Katalog zur Ausstellung im Gasmuseum Oberhausen, Essen 1994, S. 269.

<sup>39</sup> Während die Ansiedlung von Opel in Bochum gelang, scheiterten andere Ansiedlungsprojekte wie das eines Ford-Werkes im Norden des Reviers. Vgl. Thomas Rommelspacher, Staat, Montankapital und Ruhrgebiet. Zur Soziologie des raumrelevanten Staatshandelns für das Ruhrgebiet, in: Katalyse-Technikergruppe. Ruhrgebiet – Krise als Konzept, Untersuchungen zur Situation und Zukunft eines industriellen Lebensraums, Bochum 1982, S. 28 f.; K. Lauschke, Fahnen, S. 331; H.W. Jablonowski, Kooperationsformen, S. 298; U. Bochum, Industrie, S. 149; G. Böhmert, Aktionsgemeinschaft, S. 102.

<sup>40</sup> Vgl. Rolf Sternberg, Technologie- und Gründerzentren als Instrument kommunaler Wirtschaftsförderung. Bewertung auf der Grundlage von Erhebungen in 31 Zentren und 177 Unternehmen, Dortmund 1988, S. 8 ff., 13; MWMT NRW, Bericht, 1989, S. 63, 78 ff., 112 f. Vgl. Franz Lehner, Birgit Geile, Jürgen Nordhause-Janz, Wirtschaftsförderung als kommunale Aufgabe, in: Uwe Andersen (Hg.), Kommunale Selbstverwaltung und Kommunalpolitik in Nordrhein-Westfalen, Köln 1987, S. 175-187; Alexander Drexler, Alte und neue Fürsorglichkeit. Gewerbeförderung von 1800 bis heute, Opladen 1989, S. 260 ff.; G. Bosch u.a., Beschäftigungspolitik, S. 59-63.

verschiedenen Akteure zusammenzuführen, um die endogenen Entwicklungspotentiale des Ortes gemeinsam zu diskutieren.<sup>41</sup>

### **Verlust der bundespolitischen Unterstützung**

Als sich in der Bundesrepublik nach dem Schlüsselereignis der Ölkrise ab 1974 die Hoffnungen auf eine politisch „herstellbare“ harmonische Entwicklung als Illusion erwiesen, machte sich Ernüchterung über die Ergebnisse von Reformpolitik und staatlicher Planung breit. An den Fragen der Wirtschaftspolitik und der Sanierung der in der Folge der Wirtschaftskrise angespannten Staatsfinanzen zerfiel 1982 auch die sozialliberale Bundesregierung. An ihre Stelle trat eine Koalitionsregierung aus Konservativen und zunehmend einseitig wirtschaftsliberalen Liberalen. Aufgrund der anderen Interessen, die nunmehr durch die neue Bundesregierung repräsentiert wurden, verlor das Ruhrgebiet einen Teil seiner vorherigen bundespolitischen Unterstützung. Die unterschiedliche politische Ausrichtung zwischen Region bzw. Land und Bund dürfte zudem zu einer relativen Benachteiligung der Region geführt haben.<sup>42</sup> Strategisch setzte man in Bonn nun auf eine stärker marktliberale Position, die in der Konsequenz in den unter Anpassungsdruck geratenen Regionen eine Passivsanierung begünstigte.

### **Entwicklung einer spezifischen Strukturpolitik in Nordrhein-Westfalen**

Gegenüber der Bundespolitik bemühte man sich in Nordrhein-Westfalen, wo seit 1980 die Sozialdemokraten allein regierten, um eine Politik der aktiven Bewältigung von Strukturwandel, die aufgrund der Berücksichtigung sozialer Belange insbesondere der Arbeitnehmerschaft auch in der überregionalen öffentlichen Einschätzung Nordrhein-Westfalen zum „sozialen Gewissen“ der Bundesrepublik machte. Mit dem wachsenden Umweltbewußtsein kamen darüber hinaus ökologische Komponenten in die Strukturpolitik hinein, so daß schließlich die Kennzeichnung der Strukturpolitik für das Ruhrgebiet als Politik der wirtschaftlichen, sozialen und ökologischen Bewältigung des Strukturwandels angemessen erscheint. Nachdem bis in die 1970er Jahre im Vordergrund der Strukturpolitikprogramme traditionelle Wirtschaftsförderpolitik, die Verbesserung der wirtschaftsnahen Infrastruktur und soziale Abfederung der individuellen Strukturwandelfolgen gestanden hatten, begannen unter dem Eindruck des umfassenden Charakters der regionalen Strukturkrise erste Neuorientierungen.

<sup>41</sup> Vgl. z.B. Susanne Benzler, Hubert Heinelt, Stadt und Arbeitslosigkeit. Arbeitsmarktpolitik im Vergleich, Opladen 1991, S. 32; A. Drexler, Fürsorglichkeit, S. 295; Überblick in Michael Kruzewicz, Lokale Kooperationen in NRW. Public-Private-Partnership auf kommunaler Ebene, Duisburg 1993.

<sup>42</sup> Vgl. J.J. Hesse, Ruhr Area, S. 559.

## **Reindustrialisierung**

Ausgehend von der Wirtschaftsstruktur der Region bemühte man sich nun, die dort vorhandenen Betriebe so umzustellen, daß sie den sich wandelnden Anforderungen wieder besser gerecht werden konnten. Diese Bestandspflegepolitik durch Förderung von Anpassung an den Strukturwandel und Fortentwicklung der bisherigen funktionalen Spezialisierung folgt einer Reindustrialisierungsstrategie, die auf der Grundlage der gegebenen ökonomischen Strukturen eine Reorganisation und vorausschauende Anpassung vorsieht. Produkte der von der Landesregierung gegen Mitte der 1970er Jahre eingeschlagenen Reindustrialisierungsstrategie für das Ruhrgebiet waren das „Technologieprogramm Bergbau“, das „Technologieprogramm Stahl“ und das „Technologieprogramm Energie“. Die Strategie der Reindustrialisierung minderte den Druck des Wandlungsprozesses.<sup>43</sup>

## **Neoindustrialisierung**

Neben der Reindustrialisierungsstrategie entstanden in den 1970er Jahren konzeptionell neue strukturpolitische Vorstellungen einer Neoindustrialisierung und damit eine Auffächerung der wirtschafts- und spezieller innovations- und technologiefördernden Maßnahmen auf weitere, für die krisengeschüttelten Regionen neue Industrien, wobei sich die Region gewissermaßen im Prozeß der Umstrukturierung der räumlich-funktionalen Spezialisierung eine neue „Aufgabe“ suchen sollte. Organisatorisch noch orientiert an den weitergeführten Technologieprogrammen für die Montanbranchen (Bergbau, Stahl und Energie), folgte 1978 das „Technologieprogramm Wirtschaft“, das nun im Sinne einer Neoindustrialisierungsstrategie auch andere Branchen als die für das Ruhrgebiet traditionellen in die Förderung einbezog und insbesondere mittelständische Betriebe fördern sollte. Neben der projektbezogenen Förderung von Produkt- und Prozeßinnovationen unterstützte das „Technologieprogramm Wirtschaft“ Institutionen des Wissens- und Technologietransfers und der Innovationsberatung. In diesem Kontext entstanden in den 1980er Jahren in den Ruhrgebietskommunen erste Technologiezentren.<sup>44</sup>

## **Aktionsprogramm Ruhr**

Die Strategie der Neoindustrialisierung fand ihren Niederschlag auch im nächsten Programmpaket, dem „Aktionsprogramm Ruhr“ für den Zeitraum 1980-1984. Das Aktionsprogramm Ruhr stand trotz einer stärkeren Orientierung auf Neoindustrialisierungsstra-

<sup>43</sup> R.G. Heinze u.a., *Entwicklungen*, S. 73 f.; Rolf Weitkamp, *Forschungs- und Technologiepolitik der Bundesländer Nordrhein-Westfalen und Baden-Württemberg 1980-1988. Eine vergleichende Bestandsaufnahme*, Hamburg 1992, S. 147 ff.

<sup>44</sup> Ulrich von Alemann, Peter Jansen, Heiderose Kilper, Leo Kibler, *Technologiepolitik. Grundlagen und Perspektiven in der Bundesrepublik Deutschland und in Frankreich*, Frankfurt a.M., New York 1988, S. 68, 100 f.; V. Hauff, F. W. Scharpf, *Modernisierung*; R.G. Heinze u.a., *Entwicklungen*, S. 75. Vgl. auch R. Hamm, H. Wienert, *Anpassung*, S. 166.

tegien aber dennoch in der Tradition der Reindustrialisierungsstrategien, weil in der aktuellen Krisensituation die Einstellung älterer bzw. laufender Programme kaum durchsetzbar war.<sup>45</sup> Da es sich als immer schwieriger erwiesen hatte, teilträumlich differenzierte Programme zu entwickeln und diese lokal und regional durchzusetzen, praktizierte die Landesregierung bei der Programmentwicklung einen neuen Politikstil und bemühte sich, durch eine „Politik des Dialogs“ und mit partizipatorischen Formen einen neuen Aufbruch im Revier zu initiieren. Das Aktionsprogramm Ruhr wurde schließlich auf der Grundlage von Diskussionen auf der Ruhrkonferenz im Mai 1979, an der alle gesellschaftlichen Kräfte des Reviers beteiligt waren, erstellt. Der dialogische Politikstil und die Programmentwicklung und -konkretisierung in Kooperation mit den ökonomisch, politisch und gesellschaftlich relevanten Gruppierungen wurden zu Grundmustern der Strukturpolitik der folgenden Jahre. Gerade in NRW hatten solche Formen der Kooperation auch Traditionen beispielsweise im Tripartismus in der Kohlenwirtschaft und im personalistischen Politikstil in den Teilträumen und Städten, der wiederum als „basisnahe Stellvertretung“ seine Wurzeln in den montanindustriellen Großbetrieben, den Siedlungen und den spezifischen Gewerkschaftsstrukturen hatte.<sup>46</sup>

Die Ziele des Aktionsprogramms Ruhr waren ein Abbau der Arbeitslosigkeit durch ergänzende arbeitsmarktpolitische Maßnahmen und einen Ausbau der Berufsbildung, eine Technologie-, Innovations- und Technologietransferförderung im Zusammenhang mit einer Verbreiterung des Forschungspotentials im Ruhrgebiet, eine Intensivierung der Stadterneuerung, eine Bodenmobilisierung mit Hilfe des neu gegründeten „Grundstücksfonds Ruhr“, ein Ausbau des Umweltschutzes durch Sanierung stark umweltbelastender Anlagen, eine Förderung rationellerer und umweltfreundlicherer Kohlenutzung, eine Stärkung der Finanz- und Investitionskraft der Kommunen zur Verbesserung der Infrastrukturleistungen und der regionalen Wirtschaftsförderung, ein gezielter Ausbau kultureller Aktivitäten, Erholungsmöglichkeiten und eine gezielte Förderung von Theatern,

<sup>45</sup> Betonung des Neoindustrialisierungsansatzes bei Rolf G. Heinze, Helmut Voelzkow, Regionalisierung der Strukturpolitik in Nordrhein-Westfalen, in: Bernhard Blanke (Hg.), Staat und Stadt. Systematische, vergleichende und problemorientierte Analysen „dezentraler“ Politik, Opladen 1991, S. 466 f.; R.G. Heinze u.a., Entwicklungen, S. 74 f.; ebenso D. Petzina, Wirtschaft, S. 545 mit dem Hinweis auf die großen Programmanteile für Kohle und Stahl und den Städtebau.

<sup>46</sup> T. Rommelspacher, Staat, S. 44 f.; Landesregierung NRW, Politik für das Ruhrgebiet, Aktionsprogramm Ruhr, S. 5. Vgl. D. Petzina, Wirtschaft, S. 545; negative Einschätzung bei U. Bochum, Industrie, S. 174 ff. Zum Politikmodell der basisnahen Stellvertretung besonders: Michael Zimmermann, Basisnahe Stellvertretung. Zur sozialdemokratischen Dominanz im Ruhrgebiet, in: Revierkultur 2, 1987, H. 2, S. 46-53; Michael Zimmermann, „Geh zu Hermann, der macht dat schon.“ Bergarbeiterinteressenvertretung im nördlichen Ruhrgebiet, in: Lutz Niethammer (Hg.), „Hinterher merkt man, daß es richtig war, daß es schief gegangen ist.“ Nachkriegserfahrungen im Ruhrgebiet, Berlin, Bonn 1983, S. 277-310; Alexander von Plato, Nachkriegssieger. Sozialdemokratische Betriebsräte im Ruhrgebiet, eine lebensgeschichtliche Untersuchung, ebd. S. 311-359; Alexander von Plato, „Der Verlierer geht nicht leer aus“ Betriebsräte geben zu Protokoll, Berlin, Bonn 1984.

Museen und Denkmälern. Das Aktionsprogramm Ruhr hatte einen Umfang von 6,9 Mrd. DM (davon Land 5,1 Mrd., Bund 1,5 Mrd. im Rahmen verschiedener Teilprogramme). Wegen der Einsetzung von Mitteln bereits vorhandener Maßnahmen war aber nur eine Mrd. zusätzliche Mittel vorgesehen, die dann im Verlauf des Programms aufgrund von Steuerausfällen zudem gestreckt wurden. Mit dem Aktionsprogramm Ruhr wurden zwar zahlreiche sinnvolle Einzelprojekte gefördert, bei seiner Durchführung entstanden aber Koordinationsprobleme, die man eigentlich hatte verhindern wollen. Auch gelang die Konzentration der Förderung auf bestimmte Programmbereiche oder besondere Problemregionen nur begrenzt.<sup>47</sup>

### **Innovationsförderung**

Eine Fortsetzung der Neoindustrialisierungsstrategie, die seit dem „Technologieprogramm Wirtschaft“ (1978-1984) verfolgt wurde, stellte ab 1985 die besonders auf Innovationsförderung zielende „Nordrhein-Westfalen-Initiative Zukunftstechnologien“ (1985-88) dar. Das Programm konzentrierte sich auf acht Arbeitsfelder, die aus Sicht der Landesregierung als besonders zukunftsträchtig galten: Umwelttechnologien, Energietechnologien, Mikroelektronik, Meß- und Regeltechnik, Informations- und Kommunikationstechnologien, Biotechnologien, Humanisierungstechnologien und Werkstofftechnologien. In allen Bereichen sollte eine Orientierung an ökologischen Standards bei Produkten und Produktion zukünftige Weltbewerbsfähigkeit und damit Arbeitsplätze sichern.<sup>48</sup>

Die Nordrhein-Westfalen-Initiative Zukunftstechnologien beinhaltete auch Maßnahmen zur Technikanalyse und Bewertung der sozialen Verträglichkeit unter dem Titel „Mensch und Technik – Sozialverträgliche Technikgestaltung“ (Anteil an der gesamten Initiative etwa 15%). Trotz der partizipatorisch und dezentral organisierten Technologiefolgenabschätzung ist eine breitere öffentliche Debatte zu diesem Themenbereich allerdings kaum ausgelöst worden. Es gelang mit dem Programm zur sozialverträglichen Technikgestaltung aber, die Gewerkschaften in die Strukturpolitik des Landes einzubeziehen, kritische Wissenschaftspotentiale zu integrieren und zu kanalisieren und die Akzeptanz neuer Technologien zu erhöhen.<sup>49</sup>

<sup>47</sup> MWMT NRW, Bericht, 1989, S. 265; Landesregierung NRW, Politik für das Ruhrgebiet, Aktionsprogramm Ruhr. Vgl. D. Petzina, *Wirtschaft*, S. 545 f.; J.J. Hesse, *Ruhr Area*, S. 555 f.

<sup>48</sup> R.G. Heinze, H. Voelzkow, *Regionalisierung*, S. 466 f.; R.G. Heinze u.a., *Entwicklungen*, S. 74 f.; Klaus Wieland, *Regionale Krisenentwicklung in den Wirtschaftsräumen Hamburg und Ruhrgebiet. Traditionelle Überwindungsstrategien und alternative Lösungsansätze*, Frankfurt a.M., Bern, New York, Paris 1990, S. 172 f.

<sup>49</sup> Ulrich von Alemann, Heribert Schatz, Georg Simonis, *Leitbilder sozialverträglicher Technikgestaltung. Ergebnisbericht des Projektträgers zum NRW-Landesprogramm „Mensch und Technik – Sozialverträgliche Technikgestaltung“*, Opladen 1992; U. v. Alemann u.a., *Technologiepolitik*, S. 87 f., 102, 106 ff., 247 ff.; Minister für Wirtschaft, Mittelstand und Technologie des Landes NRW, *Technologie-Handbuch Nordrhein-Westfalen*, Düsseldorf 1993, 2. Aufl., S. 138, 142.

Weiterhin förderte die Nordrhein-Westfalen-Initiative „Zukunftstechnologien“ Institutionen der regionalen Technologieförderung und des Transfers neuer Technologien in Anwendung und Produktion. In den Genuß der Fördermittel kamen Technologiezentren, Einrichtungen für Unternehmensgründer und Technologietransferstellen der Hochschulen. Die Gründung der Technologiezentren wurde mit der mangelnden Effizienz traditioneller Strategien der Wirtschaftsförderung und insbesondere einer Umorientierung auf die Förderung kleiner und mittlerer Unternehmen begründet. Neben den durch die verschiedenen strukturpolitischen Programme angesprochenen Arbeitsfeldern wurden vielfach in den Technologiezentren auch die spezifischen regionalen Problemfelder aufgegriffen und zukunftsfähige Wirtschaftszweige gesucht, die in den gegebenen regionalen Strukturen neue Perspektiven aufzeigen konnten. Gleichzeitig wurde mit den Technologie- bzw. Transfereinrichtungen nunmehr nach dem erfolgten Aufbau von Bildungs- und Wissenschaftseinrichtungen versucht, das wissenschaftliche Potential für die Region und die Innovationsfähigkeit der regionalen Wirtschaft heranzuziehen. Das Land NRW verfügte 1993 über ein Netzwerk von 50 Technologietransferstellen an den Hochschulen, den Industrie- und Handelskammern, den Handwerkskammern und den Beratungsstellen des DGB, über 31 Forschungs- und Entwicklungszentren der Wirtschaft, über 26 Technologieagenturen und -initiativen, über 48 Technologie- und Gründerzentren und zentral über das Zentrum für Innovation und Technik GmbH (ZENIT) in Mülheim. Weiterhin wurde ein Netzwerk unterschiedlicher Institutionen regionaler Technikförderung aufgebaut, das Kontakte zwischen Unternehmern bzw. Unternehmensgründern, Arbeitnehmern und Forschungs-, Bildungs- und Wissenschaftseinrichtungen herstellen sollte.<sup>50</sup>

Während die Nordrhein-Westfalen-Initiative Zukunftstechnologien fortgeführt wurde und die alten branchenspezifischen Technologieprogramme schrittweise im Sinne einer Revitalisierungsstrategie, die Elemente der Re- und der Neointustrialisierungsstrategie aufgriff und kombinierte, reorganisiert wurden, war die branchenübergreifende Technologieförderung bis 1992 in das „Technologieprogramm Wirtschaft“, das „Technologieprogramm Zukunftstechnologien“ und das „Technologieprogramm Material- und Werkstoffentwicklung“ aufgliedert. 1993 sind die verschiedenen Programme im erweiterten „Technologieprogramm Wirtschaft“ mit einheitlichen Richtlinien zusammengefaßt worden. Zusätzlich bestanden und bestehen branchenspezifische Technologieinitiativen.<sup>51</sup>

<sup>50</sup> Klaus Warnke, Technologiezentren als Motoren regionaler Erneuerung, in: H. Dürr, J. Gramke, Erneuerung, S. 73-76; H. Kilper u.a., Ruhrgebiet, S. 66, 92-109 und Überblick in MWMT, Technologie-Handbuch, 1993. Vgl. Beiträge in Nicolai Dose, Alexander Drexler (Hg.), Technologieparks. Voraussetzungen, Bestandsaufnahme und Kritik, Opladen 1988 und R. Sternberg, Technologie- und Gründerzentren.

<sup>51</sup> Branchenspezifische Technologieinitiativen sind z.B. „Mikroelektronik-Initiative Nordrhein-Westfalen“ (seit 1990 „Mikrotechnologien-Initiative Nordrhein-Westfalen“), „Plasmatechnologieinitiative Nordrhein-Westfalen“, „Fuzzy-Initiative Nordrhein-Westfalen“, „Nordrhein-Westfalen-Initiative Neuroinformatik“, „Nordrhein-Westfalen-Initiative Parallelverarbeitung“, „TELETECH Nordrhein-Westfalen“, Landesinitiative „SOFTTECH Nordrhein-Westfalen“, „Filmstiftung Nordrhein-Westfalen“, Landesinitiative „Media NRW“, Programm „Ra-

Jenseits der Förderung einzelner Technologien lagen inhaltliche Schwerpunkte der Technologieförderung des Landes Nordrhein-Westfalen in den Bereichen Maschinenbau, Informations- und Kommunikationstechnologien, die als wichtige Basis- oder Schlüsseltechnologien gelten, und schließlich bei den Umwelttechnologien, denen besondere Zukunftsaussichten als zukünftigen Querschnittstechnologien zugesprochen werden. Gerade im Umweltschutzbereich nahm die Landesregierung ihre Gestaltungsfunktion im Rahmen der Strukturpolitik für das Ruhrgebiet besonders ernst. Man hatte erkannt, daß die im Verlauf des Industrialisierungsprozesses angerichteten ökologischen Schäden einen riesigen Bedarf an Investitionen zur Sanierung der Umweltschäden und zur zukünftigen Vermeidung weiterer Beeinträchtigungen der Umwelt hatten entstehen lassen. Damit war eine industrieorientierte Revitalisierungsstrategie geboren, die auf den Auf- und Ausbau der Umweltschutzindustrie setzte. Dabei kam dem Ruhrgebiet besonders zugute, daß die Erzeugung von Produkten, Verfahren und Anlagen zur Sanierung und Sicherung der Umwelt hervorragend mit dem dort bestehenden Produktionspotential, dem regionalen Know-how und Erfahrungen in der Region korrespondierte. NRW und das Ruhrgebiet wurden Zentren der bundesdeutschen Umweltindustrie.<sup>52</sup>

### **Regionalisierung der Strukturpolitik**

Nach der erneuten Verschärfung der Krise der Montanindustrie 1987/88 wurde ein neues Strukturpolitikprogramm für die nordrhein-westfälischen Montanregionen, das mit einer weiteren „Regionalisierung der Regionalpolitik“ prozedurale Neuerungen brachte, aufgelegt. Mit der Regionalisierung der Strukturpolitik für das Ruhrgebiet griff die nordrhein-westfälische Landesregierung die Forderung nach Regionalisierung und Dezentralisierung, also nach räumlich differenzierter Strukturpolitik, nach der Formulierung politikfeldübergreifender Konzepte und nach Nutzung der regionalen Problemkenntnis und Problemlösungspotentiale auf. Es begann eine Umorientierung auf prozedurale Steuerungsformen, die weniger konkrete Ziele vorschrieben, als den regionalen Akteuren Modi der Politikformulierung in der Hoffnung vorgaben, daß in Verhandlungssystemen die in der Region vorhandenen endogenen Potentiale zur Entwicklung integrierter Strukturpolitikstrategien genutzt werden könnten.<sup>53</sup>

tionelle Energieverwendung und Nutzung unerschöpflicher Energiequellen“, „Landesinitiative Zukunftsenergien“. Vgl. Darstellungen, in: MWMT, Technologie-Handbuch.

<sup>52</sup> Jürgen Nordhause-Janz, Dieter Rehfeld, Umweltschutz – „Made in NRW“. Eine empirische Untersuchung der Umweltschutzwirtschaft in Nordrhein-Westfalen, München 1995. Vgl. U. v. Alemann u.a., Technologiepolitik, S. 54-76, 105 f.; MWMT, Technologie-Handbuch, S. 85 ff., 385; J.J. Hesse, Ruhr Area, S. 563; R.G. Heinze u.a., Entwicklungen, S. 71; R. Hamm, H. Wienert, Anpassung, S. 168.

<sup>53</sup> Vgl. R.G. Heinze u.a., Entwicklungen, S. 79; international Joachim Jens Hesse, Andreas Schlieper, Ökonomischer Strukturwandel und Regionalpolitik im internationalen Vergleich, in: J.J. Hesse, Erneuerung, S. 581, 593. Konzeptionelle Überlegungen aus ökonomischer Sicht bei U. v. Suntum, Regionalpolitik.

## **Zukunftsinitiative Montanregionen und Zukunftsinitiative für die Regionen Nordrhein-Westfalens**

Gleichzeitig mit der Einsetzung einer „Kommission Montanregionen“, die konkrete Analysen und Vorschläge erarbeiten sollte, stellte die Landesregierung im Juli 1987 ihre „Zukunftsinitiative Montanregionen“ (ZIM) vor. ZIM war eine Neuformulierung von strukturpolitischen Verfahren, welche Programmformulierung und -implementation an die lokalen und regionalen Akteure übertrug, dabei lokale Kooperation voraussetzte und bisherige Programme nach neuen regionalisierten Verfahrensregeln bündelte. Die Förderung der Projekte wurde davon abhängig gemacht, daß die Projektvorschläge auf regionalem Konsens beruhten, also die Unterstützung durch alle relevanten Kräfte in der jeweiligen Projektregion finden sollten. Vor allem diese Regionalisierung der Strukturpolitik und die dabei geforderten konsensualen und sozialpartnerschaftlichen Strategien wurden als Verfahrensinnovation begriffen. Durch die regionalspezifische Formulierung von Erneuerungskonzepten und deren dezentrale Umsetzung sollten höhere Wirkungsgrade bei der Strukturpolitik erzielt werden. Konkret gab die Landesregierung aber die Aktionsfelder vor, auf denen Projekte entwickelt werden sollten. Dies waren Innovations- und Technologieförderung, Förderung der zukunftsorientierten Qualifikation der Arbeitnehmer, Ausbau und Modernisierung der Infrastruktur, Verbesserung der Umwelt- und Energiesituation. Durch der Zukunftsinitiative Montanregionen wurden etwa 290 Projekte mit etwa 1 Mrd. Fördermitteln unterstützt. Die Begleitforschung kam insgesamt zu positiven Ergebnissen, wobei insbesondere der Regionalisierungsansatz und die Kooperationsbereitschaft und -fähigkeit der lokalen Akteure gelobt wurden.<sup>54</sup>

Die „Zukunftsinitiative Montanregionen“ mit ihren neuen Verfahrensmustern wurde ab 1989 als „Zukunftsinitiative für die Regionen Nordrhein-Westfalens“ (ZIN) auf das ganze Land ausgedehnt. Grundüberlegung von ZIN war die Einsicht in die Notwendigkeit, Strukturpolitik angesichts der Konkurrenz regionaler Wirtschaftsstandorte insgesamt zu regionalisieren, die Region also zur Implementationsebene von Strukturpolitikprogrammen zu machen. Für ZIN wurden die Mittel der Gemeinschaftsaufgabe, die Wirtschaftsförderprogramme des Landes, die Maßnahmen im Rahmen der Strukturfonds der EG, die Technologieförderprogramme und die verschiedenen Programme zur Aus- und Weiterbildung zusammengefaßt. Trotz der regionalisierten Projektentwicklung behielt sich die Landesregierung vor, regional übergreifend nach bestimmten qualitativen bzw. normativen Kriterien über die Durchführung der vorgeschlagenen Projekte zu entscheiden. Für ZIN wurde das Land Nordrhein-Westfalen in 14 bzw. 15 Regionen eingeteilt. Das Ruhrgebiet selbst ist in sechs Teilregionen gegliedert. Für die Einbeziehung in die ZIN und

<sup>54</sup> MWMT NRW, Bericht, 1989, S. 11, 265 f.; 9-11; Roland W. Waniek, Die Zukunftsinitiative für die Regionen Nordrhein-Westfalens, Bochum 1990, S. H. Kilper u.a., Ruhrgebiet, S. 127; R.G. Heinze u.a., Entwicklungen, S. 80, 88; J.J. Hesse, Ruhr Area, S. 558; Helmut Voelzkow, Prozedurale Innovationen in der Strukturpolitik auf Länderebene: Das Beispiel Nordrhein-Westfalen, in: Udo Bullmann (Hg.), Die Politik der dritten Ebene. Regionen im Europa der Union, Baden-Baden 1994, S. 350; R.G. Heinze, H. Voelzkow, Regionalisierung, S. 468 f.

entsprechende Förderung war nunmehr von der jeweiligen Region ein „Regionales Entwicklungskonzept“ vorzulegen, das der Forderung nach einer regionalen Entwicklungsstrategie im Kontext der Landesprogramme, die damit untereinander koordiniert wurden, und der Herstellung eines regionalen Konsens zwischen den verschiedenen Akteuren und auch Gebietskörperschaften entsprach. Die Landesregierung forderte also von den bestehenden oder neu zu schaffenden Regionalkonferenzen der relevanten Akteure eine Analyse der regionalen Situation, eine qualitative Einschätzung der künftigen regionalen Entwicklung, einen Entwurf politischer Gestaltungsperspektiven und die Anmeldung entsprechend begründeter Projekte, die diese Vorstellungen operationalisierten. Damit wurde Abschied genommen von der zentralen Programmformulierung.<sup>55</sup>

In den Strukturpolitikregionen der ZIN wurden zwischen 1991 und 1993 die Regionalen Entwicklungskonzepte erarbeitet und anschließend von der Landesregierung bewertet und die einzelnen Projekte genehmigt. Die Empfehlungen der Landesregierung, an den Regionalkonferenzen ein breites Spektrum an gesellschaftlich relevanten Verbänden und Organisationen zu beteiligen, sind nicht überall befolgt worden. In den Aushandlungs-, Konsensbildungs- und schließlich Programmformulierungs- und Implementierungsstrukturen arbeiteten überwiegend staatliche und verbandliche Akteure zusammen. Insbesondere ist ein großes Gewicht der gut ausgestatteten Industrie- und Handelskammern, die als berufene Vertreter der Wirtschaft gehört wurden, bei der Festlegung der Inhalte der Regionalen Entwicklungskonzepte festzustellen. Für die Gewerkschaften zeigten sich Vertretungsdefizite. Die wirtschaftsferneren Verbände und Gruppierungen wurden kaum beteiligt. Weiter zeigten die Regionalkonferenzen die wichtige Bedeutung einzelner Führungspersönlichkeiten. Gewählte Vertreter der Gebietskörperschaft waren in den regionalen Gremien eher schwach vertreten.<sup>56</sup> Da bei der regionalisierten Strukturpolitik in Nordrhein-Westfalen aber die Entscheidungskompetenzen bei den bisherigen Institutionen geblieben sind, diese aber um die regionalen Kommunikations- und Konsensfindungseinrichtungen ergänzt wurden, kann die neue Situation in NRW als ein mehrstufiger Prozeß der Politikformulierung und -umsetzung, in dem sich wettbewerbs- und verhandlungsdemokratische Elemente gegenseitig ergänzen, angesehen werden.<sup>57</sup> Zur Organisation der neuen Verfahren wurden eine Reihe neuer „intermediärer“ Organisationen bzw. Einrichtungen in oft privatrechtlicher Organisationsform geschaffen, die einerseits die Kommunikation lokaler Akteure und andererseits die Abstimmung zwischen lokalen Akteuren und der Landesstrukturpolitik organisieren sollten. Die Auslagerung der Entwicklung und Abwicklung von Strukturpolitik auf intermediäre Träger reduzierte auf

<sup>55</sup> H. Kilper u.a., Ruhrgebiet, S. 126 ff.; H. Voelzkow, Innovationen, S. 351 f.; R.W. Wanick, Zukunftsinitiative, S. 15-19, 22 f.

<sup>56</sup> H. Voelzkow, Innovationen, S. 352; H. Kilper u.a., S. 129-132; R.W. Wanick, Zukunftsinitiative; Minister für Wirtschaft, Mittelstand und Technologie des Landes NRW, Prozessuale Begleitforschung der Regionalisierung der Strukturpolitik in Nordrhein-Westfalen. Kurzfassung der Ergebnisse, Düsseldorf 1992, S. 34-41; R.G. Heinze, H. Voelzkow, Regionalisierung, S. 472 f.

<sup>57</sup> H. Voelzkow, Innovationen, S. 352 f., 355-360.

Landesebene die Komplexität von Entscheidungssituationen, entlastete von Legitimationszwängen und erhöhte die politische Steuerungsfähigkeit, da diese Systeme zusätzlichen Sachverstand und Eigeninitiative der Beteiligten und Betroffenen zu mobilisieren in der Lage waren. Für den Gesamtprozeß der Strukturpolitik hoffte man beim Land, damit die Entscheidungsfindung und die Abwicklung optimieren zu können und im Sinne sozialer Innovation zur Bewältigung von Strukturwandel beitragen könnten. Die „von oben“ vorgegebene Politik der „dezentralen Eigenentwicklung“ setzte dabei die Entfaltung von Kooperationen der für die Bewältigung von Strukturwandel relevanten Akteure in den Teilregionen voraus. Es wurde „von oben“ ein Zwang zur Abstimmung und zum Konsens zwischen den politisch-administrativen Akteuren, den Interessenvertretungen der am Wirtschaftsleben beteiligten Gruppen und weiteren als gesellschaftlich relevant geltenden Gruppen erzeugt, womit den Teilregionen eine sozialpartnerschaftlich-korporatistische Strategie von Strukturpolitik „verordnet“ wurde, die als „inszenierter Korporatismus“ bezeichnet werden kann und über die Dezentralisierung staatlicher Politik noch hinausgeht.<sup>58</sup>

### **Strukturpolitikprogramm „Internationale Bauausstellung Emscherpark“**

Aufgeschreckt durch die eskalierende Stahlkrise und die besonders schlechte Situation im Norden des Ruhrgebiets, ergriff die Landesregierung neben der Zukunftsinitiative Montanregionen eine weitere Initiative. Anknüpfend an den Reformgeist der 90jährigen Geschichte von Bauausstellungen sollte eine Bauausstellung im Revier als Projekt der ökonomischen und ökologischen Erneuerung der Emscherregion dienen, die nunmehr von den Teilräumen des Ruhrgebiets am stärksten unter dem Strukturwandel zu leiden hatte. Inhalt der „Internationalen Bauausstellung Emscherpark“ (IBA), deren Ergebnisse nach zehnjähriger Laufzeit 1999 präsentiert werden, ist ein integriertes regionales Entwicklungs- und Strukturprogramm, das über die bisherigen Bauausstellungen hinausweist. Ziele des Strukturprogramms sind die Beseitigung der Standortnachteile, die ökologische, städtebauliche und soziale Erneuerung dieser Industrieregion, die Entwicklung neuer Möglichkeiten für Arbeit, Kultur und Wohnen und die längerfristige Verbesserung der Lebensbedingungen. Inhaltlich orientiert sich die Internationale Bauausstellung an Leitprojekten: dem Emscher-Landschaftspark als einem Großprojekt der ökologischen Sanierung und des Wiederaufbaus von Landschaft, der ökologischen Verbesserung des Emschersystems, der Umnutzung von Industriedenkmalern, der Einrichtung hochwertiger Gewerbe-, Industrie- und Dienstleistungsstandorte, der Entwicklung neuer Wohn- und Siedlungsformen und der Entwicklung neuer Angebote zu sozialer, kultureller und sportlicher Aktivität. Für ihre Leitprojekte, die Themen und Zukunftsvisionen der IBA eingrenzen, definiert die IBA der Tradition von Bauausstellungen entsprechend be-

<sup>58</sup> Vgl. H. Voelzkow, Innovationen, S. 347 f. Einen nicht vollständigen Überblick über solche Institutionen in den Ruhrgebietsstädten vermittelt MWMT NRW, Bericht, 1989, für das Ende der 1980er Jahre. Vgl. R.G. Heinze, H. Voelzkow, Regionalisierung, S. 470.

stimmte Qualitätsstandards, wobei es vor allem darum geht, Ökologie und Ökonomie miteinander in Einklang zu bringen.<sup>59</sup>

Für die Umsetzung des Strukturprogramms für das nördliche Ruhrgebiet sind die prozeduralen Formen der Strukturpolitik weiter fortentwickelt worden. Eine vom Land Nordrhein-Westfalen getragene Planungsgesellschaft organisiert die IBA. Die IBA-Planungsgesellschaft verfügt selbst nicht über Mittel zur Förderung von Projekten. Die Fördermittel müssen unter Berücksichtigung der Verfahren der regionalisierten Strukturpolitik aus den verschiedenen Förderprogrammen von EU, Bund und Land eingeworben werden. In NRW gilt allerdings für die IBA-Projekte, d.h. Projekte, die sich den Qualitätskriterien der IBA unterwerfen und von der IBA positiv beurteilt werden, Förderpriorität. Das Strukturpolitikprogramm IBA besteht also aus einer Anzahl von Projekten, die von den örtlichen Projektträgern unter Anerkennung der Qualitätsstandards der IBA-Planungsgesellschaft und mit deren Unterstützung durchgeführt werden. Der Planungsgesellschaft kommt als Koordinationsstelle der Bauausstellung also vor allem eine Moderatorenrolle zu. Praktisch müssen alle Projekte ein Verfahren zur Aufnahme in den Kreis der IBA-Projekte durchlaufen. Über die Aufnahme eines Projektes entscheidet ein „Lenkungsausschuß“, dem Vertreter des öffentlichen Lebens aus dem Projektgebiet, Vertreter aller Ressorts der Landesregierung und Vertreter weiterer als relevant erachteter Interessen angehören.<sup>60</sup> Die relativ interessenunabhängige IBA-Planungsgesellschaft bemüht sich bei Erarbeitung, Durchsetzung und Umsetzung, die Artikulationschancen wenig organisationsfähiger Interessen zu erhöhen, und betont die ökologische und soziale Dimension der Strukturpolitik besonders. Deutlicher als vorherige Strukturpolitikprogramme beansprucht das Gesamtprogramm der IBA Emscherpark, auch die soziale Dimension des Strukturwandels aufzugreifen und Betroffene zu beteiligen. In diesem Sinne kann auch die IBA wiederum als eine Umorientierung, Modifikation und als ein Versuch der Optimierung der Strukturpolitik des Landes NRW für das Ruhrgebiet aufgefaßt werden. Nach der Entscheidung des Lenkungsausschusses der IBA über die Aufnahme von einzelnen Projekten in die Bauausstellung wird ein Projekt vom örtlichen Träger im Kontakt mit IBA-Vertretern umgesetzt. Dabei ist es Aufgabe der IBA-Planungsgesellschaft, für die Einhaltung der Qualitätsstandards und deren Weiterentwicklung zu sorgen. Wesentliche Steuerungsinstrumente der IBA sind also eine stark personalistische Kommuni-

<sup>59</sup> Karl Ganser, Die Internationale Bauausstellung Emscher Park: Strukturpolitik für Industrieregionen, in: H. Dürr, J. Gramke, Erneuerung, S. 189-195; K. Wieland, Krisenentwicklung, S. 76 ff.; H. Kilper, u.a., Ruhrgebiet, S. 134-142. Vgl. zum Kontext MWMT NRW, Bericht, 1989, S. 5.

<sup>60</sup> Z.B. H. Kilper u.a., S. 142-150. Kritischer Sebastian Müller, Klaus M. Schmals (Hg.), Die Moderne im Park? Ein Streitbuch zur Internationalen Bauausstellung im Emscherraum, Dortmund 1993; Initiativkreis Emscherregion e.V., IBA von unten. IBA – Inspektion von unten, Strukturwandel im Ruhrgebiet, IBA Emscher Park: Eine Strategie? Essen 1994. Vgl. K. Ganser, Bauausstellung, S. 189-195; Rolf Kreibich, Arno S. Schmid, Walter Siebel, Thomas Sieverts, Peter Zlonicky (Hg.), Bauplatz Zukunft. Dispute über die Entwicklung von Industrieregionen, Essen 1994.

kation, entsprechende Netzwerke und die kleine hochmotivierte Mannschaft der IBA-Planungsgesellschaft. Gegenüber solchen weichen Steuerungsinstrumenten muß allerdings faktisch ein nicht unerheblicher Anpassungsdruck auf die lokalen Akteure konstatiert werden: Die Bewilligung von Fördermitteln ist ja gerade abhängig von der Akzeptierung der IBA-Modalitäten.<sup>61</sup>

### **Regional- und Strukturpolitik der europäischen Ebene**

Wie die zunehmende Mitfinanzierung der Strukturpolitik für das Ruhrgebiet durch die EG/EU sichtbar werden ließ, erlangte die europäische Integration mit der Ausdehnung der Kompetenzen der europäischen Ebene für die Strukturpolitik in Nordrhein-Westfalen immer größere Bedeutung. Schon bei der 1951 gegründeten Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl (EGKS) war neben der Kontrolle der Ruhrmontanindustrie und dem zunächst vorrangigen Wiederaufbau Europas die Beseitigung regionaler Disparitäten ein Ziel gewesen. Obwohl dann auch in den Römischen Verträgen zur Gründung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft (EWG) (und Euratom) von 1957 ein Abbau regionaler Disparitäten und die Herstellung einer harmonischen (Wirtschafts-)Entwicklung in der Gemeinschaft als Ziel formuliert worden waren, dauerte es bis 1972, bis die Durchführung einer Regionalpolitik der EG beschlossen wurde. Angesichts einer Verschärfung regionaler Disparitäten im Kontext der Erweiterung der Gemeinschaft sowie der regionalen Auswirkungen einiger sektoraler Krisen (Kohle, Werften, Textil, Stahl) wurden Struktur- bzw. Regionalfonds zur Förderung regionaler und sektoraler Maßnahmen zur Verfügung gestellt. Zunächst sahen diese Fonds aufgrund der divergierenden Vorstellungen der EG-Mitgliedsstaaten keinen bestimmten Entwicklungsplan oder eine verbindliche Abgrenzung der Fördergebiete vor.<sup>62</sup> Die Mittel der Regionalfonds wurden nach einem Quotensystem auf die Mitgliedsstaaten und die dort bereits national ausgewiesenen Fördergebiete verteilt. Die Regionalpolitik der EG wurde nach dem Prinzip der Kofinanzierung organisiert. Es wurden also Zuschüsse zu Entwicklungsprogrammen der Mitgliedsstaaten gewährt, die letztlich die Mitgliedsstaaten bzw. in der BRD die Bundesländer refinanzierten.<sup>63</sup>

Die EG-Kommission bemühte sich frühzeitig um eine gezieltere Regionalpolitik und legte 1977 ein Konzept vor, das endogene Potentiale in den Regionen fördern, Klein- und

<sup>61</sup> Vgl. Walter Siebel, Helene Kleine, Die soziale Strategie der Internationalen Bauausstellung Emscher Park, in: H. Dürr, J. Gramke, Erneuerung, S. 145 f.; H. Kilper u.a., Ruhrgebiet, S. 147 ff., 154.

<sup>62</sup> Vgl. Egon Schoneweg, Die Regionalpolitik der Europäischen Gemeinschaften, in: U. Bullmann, Politik, S. 63 f.; Ingeborg Tömmel, System-Entwicklung und Politikgestaltung in der Europäischen Gemeinschaft am Beispiel der Regionalpolitik, in: Michael Kreile (Hg.), Die Integration Europas, Opladen 1992, S. 187 ff.; Wilma Albrecht, Paul Faber, Regionalpolitik in der EG. Zur Tätigkeit des Europäischen Regionalfonds und des Ausschusses für Regionalpolitik. Ein Zwischen-Bericht, in: Politische Vierteljahresschrift 24, 1983, S. 203 ff.

<sup>63</sup> H.-F. Eckey, Grundlagen, S. 137 ff. Vgl. I. Tömmel, System-Entwicklung, S. 187 ff.; W. Albrecht, P. Faber, Regionalpolitik, S. 205-212.

Mittelbetrieben besonderes Augenmerk widmen, technologische und betriebsorganisatorische Innovationen vorantreiben und in einem quotenfreien Teil die Umsetzung von Maßnahmen nach EG-Förderkriterien ermöglichen sollte. Erst 1979 wurde dann eine quotenfreie Abteilung (5% aus dem Europäischen Fonds für regionale Entwicklung) zur Finanzierung spezifischer Gemeinschaftsmaßnahmen, die von der Kommission nach gemeinschaftlichen Kriterien festgelegt werden konnten, eingeführt. Die Kommission bemühte sich konsequent um die Ausweitung der Regionalpolitik nach Förderkriterien der EG. Da sich die Kommission mit einer Ausweitung des quotenfreien Anteils an den Regionalfonds und dem Übergang zu konkreter Programmimplementierung bei den Mitgliedsstaaten nicht durchsetzen konnte, entwickelte die Kommission nun einen sogenannten Programmansatz, was bedeutete, daß die Kommission nunmehr nicht mehr die nur schwer durchsetzbare Lösung vom Quotensystem verfolgte, sondern die Mittel im Rahmen bestimmter Förderprogramme vergeben wollte. Mit der Entwicklung der Förderprogramme hoffte die Kommission, ihre Vorstellungen stärker bis in die Regionen hinein verwirklichen zu können. Diese Konzeption für die Regionalfonds sollte der Steigerung der Konsistenz, Kohärenz und Wirksamkeit sowie auch der Stärkung der EG-Kommission dienen. Wiederum gingen die Vorstellungen der Kommission dem Rat zu weit. Eine Reform der Regionalpolitik, die zum 1. Januar 1985 in Kraft trat, sah vor, daß innerhalb von drei Jahren nur 20% der regionalpolitischen Fördermittel über Programme vergeben werden sollten.<sup>64</sup>

Als sich mit dem Beitritt Spaniens und Portugals das Problem regionaler Disparitäten in der Gemeinschaft drastisch zuzuspitzen drohte, notwendigerweise die Fördermittel aufgestockt werden mußten und das Binnenmarktprojekt fortentwickelt wurde, erarbeitete die Kommission in dem durch die anstehenden Probleme erweiterten Handlungsspielraum neue Verfahren zur Programmimplementation. Auch auf der europäischen Ebene erfolgte eine Orientierung an endogenen Potentialen der Förderregionen, eine stärkere Konzentration auf direkte Formen der Wirtschaftsförderung, die Integration aller Strukturfonds und eine enge Kooperation mit den regionalen und lokalen Instanzen. Neben den Prozeßinnovationen gelang der Kommission die Verankerung der Regionalpolitik als gemeinschaftlicher Aufgabe in der Einheitlichen Europäischen Akte von 1986. Die neu eingeführten „Gemeinschaftsinitiativen“ boten die Möglichkeit zu regionalpolitischen Experimenten in Kooperation mit regionalen Instanzen.<sup>65</sup> Mit der Einheitlichen Europäischen Akte wurde die EG-Kommission außerdem beauftragt, die Aufgaben der Strukturfonds zu präzisieren. Die Kommission legte ihre Reformvorschläge 1987 vor (Delors-Paket-I). Durch die Reform zum 1. Januar 1989 erfolgten eine Konzentration der Strukturmittel auf die bedürftigsten Regionen und ein integrierter Einsatz der Fördermittel. Zukünftig sollten in partnerschaftlicher Implementierung zwischen EG, nationalen

<sup>64</sup> E. Schoneweg, Regionalpolitik, S. 64 f.; W. Albrecht, P. Faber, Regionalpolitik, S. 210, 213 ff.; I. Tömmel, System-Entwicklung, S. 188. ff.

<sup>65</sup> Vgl. E. Schoneweg, Regionalpolitik, S. 65; Christian Engel, Regionen im Netzwerk europäischer Politik, in: U. Bullmann, Politik, S. 95; I. Tömmel, System-Entwicklung, S. 190 f.

Stellen und Regionen mehrjährig angelegte Entwicklungsprogramme entstehen. Für die Förderung der EG wurden zur räumlichen Konzentration des Mitteleinsatzes spezifische Ziel- bzw. Förderregionen typisiert. Gegenüber 1987 wurden die Strukturfonds bis 1993 real verdoppelt. Seit 1991 haben die Mittel einen Anteil von etwa 25% am gesamten EG-Haushalt (gegenüber 17,5% 1988).<sup>66</sup>

Mit dem Maastrichter Vertrag über die Europäische Union und der Schaffung der Wirtschafts- und Währungsunion gewann die Strukturpolitik der Europäischen Ebene weitere Bedeutung, da die Ziele eines weiteren Abbaus der innergemeinschaftlichen Disparitäten bedurften. Entsprechend konzentrierte die EU ihre Mittel besonders auf den weiteren Ausbau ihrer Regional- und Strukturpolitik. Für den Zeitraum 1994-1999 wurden die Strukturfonds mit über 141,5 Mrd. ECU ausgestattet, so daß insgesamt dann von 1989 bis 1999 über 200 Mrd. ECU Strukturmittel zur Verfügung standen bzw. stehen und im Jahr 1999 der Anteil der Strukturfonds am Haushalt bereits 35,7% betragen wird.<sup>67</sup>

Komplementär verbunden ist die Regionalpolitik der EU mit der immer weiter ausgebauten Beihilfenkontrolle zur Gleichstellung der Wirtschaftssubjekte innerhalb der Gemeinschaft. Mit diesem Interventionsinstrument kontrolliert die Kommission die nationale Regional- und Strukturpolitik und versucht, die Regionalpolitik europaweit zu koordinieren und Wettbewerbsverzerrungen zu verhindern.<sup>68</sup>

Als eine vom Strukturwandel negativ betroffene Region wurde das Ruhrgebiet nach der Reform der EG-Regionalpolitik teilweise Fördergebiet. Im Rahmen gemeinschaftlicher Förderkonzepte wurden die Mittel der EG-Regionalfonds in Landesprogrammen kofinanziert. Bereits vor der Reform der Strukturfonds der Europäischen Gemeinschaften wurde NRW in das Gemeinschaftsprogramm „Resider“ einbezogen, das 1988 entstand. Das Resider-Programm war auf die spezifische Situation der vom Strukturwandel betroffenen Stahlregionen ausgerichtet. Überwiegend diente es zur Förderung von Infrastrukturprojekten zur Verbesserung der Attraktivität der niedergehenden Stahlstandorte und zur Verbilligung von Krediten für kleine und mittlere Betriebe. Im Juni 1990 wurde neben weiteren Gemeinschaftsinitiativen außerdem die Gemeinschaftsinitiative „Rechar“ zur wirtschaftlichen Umstellung der Kohlenreviere beschlossen und auf Teile des Ruhrgebiets angewendet. Im Zeitraum 1991/93 sollten Umweltsanierungen, insbesondere die Wiedernutzbarmachung von ehemaligen Industrieflächen und Investitionen kleiner und mittlerer Unternehmen gefördert werden. Die auf die altindustriellen Standorte zielenden

<sup>66</sup> E. Schoneweg, Regionalpolitik, S. 67 ff.; I. Tömmel, System-Entwicklung, S. 190 f. Vgl. Kommission der Europäischen Gemeinschaften, Leitfaden für Gemeinschaftsinitiativen (im Rahmen der Reform der Strukturfonds), Luxemburg 1991, S. 9 f.; Kommission der Europäischen Gemeinschaften, Jahresbericht über die Durchführung der Strukturfonds 1989, Luxemburg 1991, Anhang I-2.

<sup>67</sup> BMWI, Wirtschaftsförderung, S. 27; Europäische Kommission, Europa fördert die regionale Entwicklung, Luxemburg 1994.

<sup>68</sup> Vgl. Roland Sturm, Konkurrenz oder Synergie? Nationale oder europäische Industriepolitik, in: M. Kreile, Integration, S. 250; BMWI, Wirtschaftsförderung, S. 5 ff.

Gemeinschaftsinitiativen Rechar und Resider wurden auch nach 1993 als Rechar II und Resider II fortgeführt.<sup>69</sup> Praktisch wird also ein bedeutender Teil der regionalen Strukturpolitik mittlerweile von der EU (mit)finanziert und in Absprache mit ihr durchgeführt.

### **Bilanz und Ausblick**

In den vergangenen Jahrzehnten sind verschiedene Strategien zur Bewältigung des Strukturwandels betrieben worden. Immer wieder versuchte man, aus vergangenen Erfahrungen zu lernen, reorganisierte die Strukturpolitik und suchte nach Mitteln und Wegen, die Politik für das Ruhrgebiet zu optimieren. Soziale Verantwortung und mindestens der Versuch einer kooperativen und sozialpartnerschaftlichen Politik sind bei allen Wandlungen der strukturpolitischen Strategien wesentliches Kernstück der nordrhein-westfälischen Politik zur Bewältigung des Strukturwandels im Ruhrgebiet. Die ständigen Krisenerfahrungen haben das Revier, das sich selbst als soziales Gewissen des ganzen Landes und der Bundesrepublik versteht, zusammengeschweißt und hier eine „vielfach bestätigte Fähigkeit zum sozialen Interessenausgleich zwischen Unternehmen und Gewerkschaften entstehen lassen“.<sup>70</sup> Ein Kernpunkt aller strukturpolitischen Bemühungen der nordrhein-westfälischen Landesregierung blieben Vorstellungen einer Kooperation aller relevanten Akteure und damit zunächst traditionell von Unternehmen, Arbeitnehmervvertretungen und Staat. Dabei haben sich die verschiedenen Akteure bei allen Bemühungen um soziale Abfederung und zeitliche Streckung des Strukturwandels entgegen verbreiteten Vorurteilen dem Strukturwandel insgesamt nicht entgegengestellt, sondern versucht, diesen zu gestalten.

In einem Lernprozeß fanden die Arbeiterschaft und ihre Gewerkschaften, die Unternehmer der Region und die verschiedenen Institutionen des politisch-administrativen Systems Strategien, um unter Berücksichtigung ökonomischer, sozialer und ökologischer Belange mit dem Strukturwandel umzugehen und den Niedergang der Region zu stoppen. Die strukturpolitischen Maßnahmen und die von der Region zur Bewältigung des Strukturwandels mobilisierten Mittel haben auch sicht- und meßbaren Erfolg. Das Ruhrgebiet, seine regionale Wirtschaft und die Ruhrgebietsgesellschaft sind dabei nicht zu einer „Insel der Glückseligkeit“ geworden, aber angesichts der Dimension des Strukturwandels scheint die Geschichte der Auseinandersetzung der regionalen Akteure mit dem Strukturwandel im Ruhrgebiet im notwendigen Vergleich mit anderen Bergbauregionen eine „Erfolgsgeschichte“ zu sein.<sup>71</sup>

<sup>69</sup> BMWI, Wirtschaftsförderung, S. 30 -33; MWMT NRW, Bericht, 1989, S. 269.

<sup>70</sup> D. Petzina, Wirtschaft, S. 567. Vgl. auch K. Tenfelde, Gesellschaft, S.38.

<sup>71</sup> Anfänge eines Vergleichs finden sich in: Gerald D. Feldman, Klaus Tenfelde (Hg.), Arbeiter, Unternehmer und Staat im Bergbau. Industrielle Beziehungen im internationalen Vergleich, München 1989.

Die erreichte Vielfalt der Region und mittlerweile auch ihrer Wirtschaft, die Vielfältigkeit der Strukturpolitikprojekte und -initiativen, die breite Beteiligung unterschiedlicher regionaler Akteure an der Bewältigung des Wandels der Region, die Konsensorientierung in tripartistischen Politikmodellen und die Orientierung an selbstgesetzten sozialen und ökologischen Normen dürften für die Zukunft die wichtigsten Entwicklungspotentiale der Region sein, weil der Region damit angesichts gegebener Unsicherheit über zukünftige Verläufe gleichzeitig unterschiedliche Entwicklungsperspektiven offenstehen, die Region also nicht mehr wie zu früheren Zeiten auf Gedeih oder Verderb auf eine Monostruktur und nur eine Entwicklungsperspektive angewiesen ist.

### **Offene Fragen**

Nicht berücksichtigt wurde hier die innerregionale Differenzierung des Ruhrgebiets: Während insbesondere die Hellwegstädte, die schon seit älterer Zeit Zentren der Region mit diversifizierteren Strukturen waren, die Folgen des Strukturwandels weitgehend überwunden haben, erscheint der Norden der Region, wo „auf der grünen Wiese“ Industriedörfer entstanden waren, als ein „Armernhaus“ mit hoher Arbeitslosigkeit und wegen der geringen Finanzkraft der Städte, mit mittlerweile zunehmend heruntergekommenen Infrastruktur – trotz einiger „Inseln“ mehr oder weniger gelungenen Wandels. Diese innerregionale Differenzierung sowie die wohl unterschätzte Rolle der Kommunalpolitik gilt es noch, genauer zu untersuchen.

Gegenüber sozialwissenschaftlichen Interpretationen, die zur Erklärung der regionalen Entwicklung primär ökonomische Einflußfaktoren und das Wirken der Marktkräfte heranziehen, zeigt sich, daß die sozioökonomische Entwicklung der Region Ruhrgebiet immer auch stark von politischen Entscheidungen unterschiedlicher Akteure bzw. staatlichem Handeln beeinflußt waren. Staatliche Interventionen haben die Marktkräfte immer mitgeprägt, korrigiert, gebremst oder beschleunigt. Für die regionale Entwicklung wie für die Entwicklung der Bundesrepublik insgesamt dürfte dabei sozial- und wohlfahrtsstaatlichen sowie ausgleichspolitischen Zielsetzungen eine besondere Rolle zukommen. Für die konkrete Gestaltung des Wandels in der Region muß also ein „politischer Faktor“ berücksichtigt werden.

Insgesamt fehlen aber verallgemeinerte theoretische Vorstellungen über Strukturwandel und Strukturpolitik, die das Zusammenwirken unterschiedlicher Faktoren interpretieren – ökonomischer, außerökonomischer, politischer und kultureller Einflüsse, exogener und endogener Faktoren und das Handeln regionaler Akteure. Es zeigt sich am Beispiel des Ruhrgebiets vor allem, daß in der Region zahlreiche endogene Potentiale „schlummern“, die wesentlich zur Bewältigung von Strukturwandel beitragen können oder aber bei Nichtberücksichtigung regionaler Eigenarten politische Maßnahmen konflikthaft scheitern lassen. Eine Fortentwicklung theoretischer Vorstellungen über Strukturwandel hat hier anzusetzen. Interessant ist in diesem Zusammenhang gerade auch die Frage danach,

welche Rolle die historische Prägung der Region spielt und spielen wird, was von den Eigenschaften der Region den Wandel überdauern und was sie weiter als identifizierbare Region fortleben lassen wird.

Zur Identifizierung von Einflußfaktoren im Strukturwandelprozeß ist zukünftig eine vergleichende Forschungsperspektive unerlässlich. Streng genommen bedarf eine Analyse des regionalen Strukturwandels und selbst das Herausarbeiten der Spezifika der Region einer komparativen Vorgehensweise, die allerdings noch selten zu finden ist. In diesem Zusammenhang ist außerdem verstärkt zu fragen, welche Wirkung einzelne Projekte auf Regionen haben.

Zuletzt stellt sich noch die Frage nach den Kosten der Bewältigung des Strukturwandels, deren Beantwortung vor zahlreichen (methodischen und technischen) Schwierigkeiten steht. Und selbst wenn die Kosten der bisher vollzogenen Auseinandersetzung mit dem Strukturwandel konkret bekannt wären, bliebe dann normativ zu überlegen, ob diese Kosten für einen relativ gelungenen und sozial abgedeckten Strukturwandel angemessen oder zu hoch waren. Die Beantwortung dieser normativen Frage ist dann aber vor dem Hintergrund wissenschaftlicher Erkenntnisse nur politisch möglich.