

Maria Funder

## **Industrielle Beziehungen und regionaler Strukturwandel**

Das Beispiel „Ruhrgebiet“ im Spiegel der Literatur

### **Abstract**

Der Aufsatz greift die kontrovers geführte Debatte über die "Wende zur Meso-Ebene" und den Bedeutungszuwachs regionaler Ökonomien auf und geht der Frage nach, welche neuen Herausforderungen sich hieraus für die Akteure und Institutionen der industriellen Beziehungen ergeben könnten. Dies geschieht am Beispiel des Ruhrgebiets. Eingegangen wird auf die Herausbildung des die Region so stark prägenden Mitbestimmungsmodells und montanindustriellen Produktionsclusters. Im Zentrum steht die Suche nach Erklärungsmustern für den Verlauf des regionalen Strukturwandels. Aufgezeigt werden Erosionstendenzen montanindustrieller Strukturen und Akteursbeziehungen. Abschließend werden erste Konturen des Wandels skizziert.

### **1 Vorbemerkung**

Daß sich Industriegesellschaften in einem tiefgreifenden Strukturwandel befinden, wird in der seit einigen Jahren geführten Diskussion über wirtschaftliche und gesellschaftliche Entwicklungsverläufe kaum noch bestritten. Wenn auch die Einschätzungen hinsichtlich der Dramatik aktueller Krisenerscheinungen unterschiedlich ausfallen, scheint zumindest Einigkeit darüber zu bestehen, daß Industrieländer nicht nur mit ökonomischen, sondern auch mit weitreichenden sozialpolitischen und ökologischen Problemen sowie kulturellen Wandlungsprozessen konfrontiert sind. So mehren sich die Zweifel am Fortbestand des in der Bundesrepublik in der Phase der Nachkriegsprosperität entstandenen Arbeits- und Produktionsmodells, zu dessen hervorstechendsten Merkmalen die Generalisierung von Lohnarbeitsverhältnissen in Form des Normalarbeitsverhältnisses, die Massenproduktion auf der Basis tayloristisch-fordistischer Produktionsmethoden in seiner deutschen Variante eines „flexiblen Fordismus“ (Boyer 1992), eine weitgehende Kapitalkonzentration, makro-korporatistische Lenkungsstrukturen und tripartistische Übereinkünfte über wesentliche wirtschafts- und sozialpolitische Belange

sowie das duale System der Interessenrepräsentation (Betriebsverfassung, Tarifautonomie) und der Berufsausbildung gehören. Noch bis in die 70er Jahre hinein hat sich dieses Modell als erfolgreich erwiesen, mittlerweile sind seine zentralen Kernelemente massiven Erosionsprozessen ausgesetzt, und es zeichnen sich tiefgreifende „Umbrüche gesellschaftlicher Arbeit“ (Beckenbach/van Treeck 1994) ab. Damit stellt sich die Frage, was an die Stelle des „alten“ Arbeits- und Produktionsmodells treten wird, und welche neuen Herausforderungen sich hieraus für die Institutionen und Akteure der industriellen Beziehungen ergeben.

Zu den Autoren, die sich bereits Mitte der 80er Jahre intensiv mit der Konstituierung eines neuen Produktivitätsmodells befaßt haben, gehören die beiden US-amerikanischen Wissenschaftler Michael J. Piore und Charles F. Sabel. In ihrer Studie „Das Ende der Massenproduktion“ (1985) formulieren sie mit dem Konzept einer „flexiblen Spezialisierung“, das auf eine „Rückkehr der Ökonomie in die Gesellschaft“ hinausläuft, einen Gegenentwurf zur tayloristisch-fordistischen Produktionsweise, der zum Ausgangspunkt einer kontrovers geführten Debatte über die zukünftigen Entwicklungspfade von Industriegesellschaften wurde. Für die Vertreter der Theorie der „flexiblen Spezialisierung“ steht außer Frage, daß es einen Trend zur Regionalisierung der industriellen Produktion gibt; so stellt „die Logik der Diversifizierung und Spezialisierung“ (Kern/Sabel 1990, 146) eine Antwort der Unternehmen auf die veränderten Umwelt- (Markt-)anforderungen dar, die zur „Formierung und schärferen Konturierung regionaler Ökonomien“ (ebd.) führt und mit einer Aufwertung der Region als bedeutsamer Raum wirtschaftlichen Handelns und wichtige Arena kollektiver (interessenpolitischer) Entscheidungen verbunden ist. Im Zuge dieser Entwicklung geraten auch die Akteure und Institutionen der industriellen Beziehungen unter Veränderungsdruck. So wird den Gewerkschaften empfohlen, der regionalen Ökonomie und Wirtschaftspolitik eine größere Bedeutung zuzumessen und „selbst Industriepolitik zu betreiben“ (Kern 1994, 36). Für notwendig erachtet wird eine stärkere Berücksichtigung der Region als (Ver-)Handlungsebene, wie die Suche nach neuen Verhandlungsformen und Regulierungsmodi, wenn Arbeitnehmervertreter - Gewerkschaften und Betriebsräte - in Zukunft noch eine wichtige Rolle im sozio-ökonomischen Strukturwandel spielen wollen. Erste Ansätze, die in Richtung neuer mesokorporatistischer Arrangements weisen, werden bereits in einigen Bezirken aus dem Organisationsbereich der IG Metall ausgemacht, z.B. in Baden-Württemberg und Sachsen. Sie zeigen, daß mit der „revaluation“ der Meso-Ebene neue Akteurskonstellationen, Verhandlungsgegenstände und -formen an Bedeutung gewinnen, die über die klassischen Verhandlungsmuster und -felder (Lohn-Leistung, Arbeitszeit, Beschäftigungssicherung) hinausweisen. Im Grunde zielen solche Konzepte nicht nur auf eine gestaltungsoffene Neuorientierung der Interessenvertretung und eine Neuschneidung der Aufgabenverteilung zwischen Betriebsrat und Gewerkschaften ab, sondern auch auf eine Umakzentuierung industriepolitischer Aktivitäten der Gewerkschaften.

Diese sollen sich zukünftig nicht mit der Rolle des Co-Managers begnügen, der seine Aufgabe im „Mitmachen“ sieht, vielmehr käme es darauf an, „Definitionsmacht hinsichtlich der notwendig gewordenen Modernisierung“ (ebd., 56) auszuüben und selbst zum „Manager des industriellen Systems“ (ebd.) zu werden.

Angesichts dieser aktuellen Debatte über die zukünftige Relevanz der Meso-Ebene, macht es Sinn, die Frage zu stellen, wie in der Vergangenheit die Verknüpfung zwischen Akteuren aus Wirtschaft (Betriebsrat, Gewerkschaften, Unternehmensleitung) und Politik (Kommunen, Landesregierung, Parteien) auf der Ebene der Region aussah, und welchen Einfluß diese auf den regionalen Strukturwandel hatten und noch haben. Dies soll am Beispiel des Ruhrgebiets geschehen, das über einen langen Zeitraum hinweg geradezu als Referenzmodell für eine kooperative Zusammenarbeit zwischen den Akteuren des Systems der industriellen Beziehungen und des politisch-administrativen Systems gegolten hat. Einleitend wird zunächst auf die Entwicklung der industriellen Beziehungen in der Montanindustrie eingegangen, zumal diese die Struktur des Ruhrgebiets nachhaltig geprägt haben. Herausgearbeitet werden sollen Faktoren, die sich entwicklungshemmend bzw. -fördernd auf den Strukturwandel in der Region ausgewirkt haben. Um Strukturbrüche der regionalen Ökonomie und Politik sowie die sich daraus ergebenden neuen Herausforderungen für das System der industriellen Beziehungen wird es im letzten Teil der Arbeit gehen.

## 2 Mitbestimmung im „Revier“

Kaum eine Region wird in so hohem Maße mit der Entwicklungsgeschichte der (Unternehmens-)Mitbestimmung und der Herausbildung eines spezifischen Musters industrieller Beziehungen in Zusammenhang gebracht wie das rheinisch-westfälische Industrierevier. Mit der Montanmitbestimmung, die historisch betrachtet das Resultat einer „komplexen Konstellation von Interessengegensatz und -überschneidung, von Druck und Zug zwischen der deutschen Regierung, den Alliierten, den Unternehmen und Gewerkschaften, wie sie sich 1950/51 ergeben hat“ (Borsdorf 1986, 44), darstellt, entstand nicht nur eine enge konsensorientierte Form der Zusammenarbeit zwischen den Akteuren des Systems der industriellen Beziehungen, sondern auch zwischen diesen und den Akteuren der politischen Arena (Land/Kommune/Parteien). Die Montanmitbestimmung knüpft an das bereits seit 1947 in den entflochtenen Werken der eisen- und stahlerzeugenden Industrie praktizierte Modell eines Aufsichtsrats an, indem zu gleichen Teilen Arbeitnehmer- und Arbeitgebervertreter sowie ein Vertreter der von den Briten eingesetzten Treuhandverwaltung tätig waren. Damit wurde ein gesellschaftspolitisches Muster der Interessenregulierung vorgegeben, das zu den wesentlichen

Elementen des „Ursprungskonsenses“ der späteren Bundesrepublik gehört (Petzina 1993, 261). Zwar forderten die Gewerkschaften im Vorfeld der Verabschiedung der Montanmitbestimmung Anfang der 50er Jahre eine Ausweitung der paritätischen Mitbestimmung über den Bereich der Eisen- und Stahlindustrie hinaus auf alle Großunternehmen, erreichten aber nur eine Übertragung auf den Bergbau, womit bereits sehr früh die mitbestimmungsspezifische Sonderstellung der Schlüsselindustrien im Ruhrrevier festgeschrieben wurde. Dementsprechend bezeichnet Niethammer das Ruhrgebiet auch als „Kernland des deutschen Korporatismus“ (Niethammer 1984). So veränderte sich die Struktur der industriellen Beziehungen in den Unternehmen der Montanindustrie mit der Einführung der Montanmitbestimmung nachhaltig. Wäre bereits zu diesem frühen Zeitpunkt von einem „deutschen Modell der Industriellen Beziehungen“ die Rede gewesen, hätte - wie Müller-Jentsch (1995) vermutet - zweifellos die Montanmitbestimmung diese Bezeichnung verdient.

Die Montanmitbestimmung entwickelte sich in der Phase der Wirtschaftssperität zu einem gesellschaftspolitisch viel beachteten Experiment, das auch zum Ausgangspunkt erster industrie- und betriebssoziologischer Forschungsarbeiten in der Nachkriegszeit wurde (Funder 1995). Mit großer Aufmerksamkeit wurde in der Öffentlichkeit vor allem die Entwicklung der Beziehungen zwischen den betrieblichen Akteuren verfolgt; dabei ging es insbesondere um die Frage, ob sich die Einführung der paritätischen Mitbestimmung mit dem unternehmerischen Effizienzstreben überhaupt vereinbaren läßt. Hierzu wird im Rahmen eines unter der Leitung von Kurt Biedenkopf im Auftrag der Bundesregierung erstellten wissenschaftlichen Gutachtens festgestellt, daß sich die Montanmitbestimmung - entgegen allen Befürchtungen ihrer Kritiker aus dem Lager des wirtschaftlichen Liberalismus - keineswegs negativ auf die Wirtschaftlichkeit der Unternehmen ausgewirkt hat, vielmehr wurde die primär ökonomische Ausrichtung der Unternehmenspolitik durch eine „soziale Komponente“ ergänzt; zudem profitierte der Aufsichtsrat vom „Erfahrungswissen“ der Arbeitnehmervertreter, die ihre „in der Regel größere Kenntnis innerbetrieblicher Einzelheiten in den Entscheidungsprozeß einbringen“ konnten (Mitbestimmungskommission 1970, 129f.). So wurde in den mitbestimmten Unternehmen schon früh versucht, eine Balance zwischen Effizienz und sozialer Rationalität herzustellen. Im Zuge der Umsetzung der Montanmitbestimmung in den Unternehmen der schwerindustriellen Massenproduktion entstand - wie das Biedenkopf-Gutachten belegt - ein „Zwang“ zur Kooperation zwischen Arbeitnehmer- und Arbeitgebervertretern (ebd., 91). Aus diesem Zwang zur Kompromißfindung entwickelte sich eine konsensorientierte Form der Zusammenarbeit auf der Unternehmensebene, die sich auch auf die Wirksamkeit der betrieblichen Interessenvertretung positiv auswirkte und die Position des Betriebsrats sowohl gegenüber dem Vorstand als auch im Hinblick auf die „Erfüllung der betriebsverfassungsrechtlichen Aufgaben“ (ebd.) stärkte. Die Institutionalisierung der paritätischen

tischen Mitbestimmung trug damit nicht nur zu einer Stabilisierung und Professionalisierung der Betriebsratsarbeit bei, sondern auch zur Verbreitung eines neuen kooperativen Verhandlungsstils zwischen Unternehmensleitung und Interessenvertretung; zudem prägte sie das Verhältnis zwischen Gewerkschaften und Betriebsräten. Auskunft über die enge Verflechtung zwischen betrieblicher und überbetrieblicher Interessenvertretung geben z.B. die Ergebnisse der Betriebsratswahlen: Der Anteil der aus den Reihen der IGBE gewählten Betriebsräte stieg nicht nur stetig an, sondern liegt seit Jahren über 90 Prozent (Müller-Jentsch). Ähnlich verhält es sich in der montanmitbestimmten Eisen- und Stahlindustrie; bereits in einer frühen Studie zur Wirkungsweise der Montanmitbestimmung stellt Tegtmeier in diesem Zusammenhang fest, daß in 80 Prozent der von ihm untersuchten Unternehmen aus der Eisen- und Stahlindustrie alle Betriebsratsratsmitglieder gewerkschaftlich organisiert waren (Tegtmeier 1973, 124); daran hat sich im montanmitbestimmten Stahlbereich bis heute kaum etwas geändert. Darüber hinaus ist für die Montanindustrie ein relativ hoher Organisationsgrad der Beschäftigten typisch. Sowohl im Stahlbereich als auch im Bergbau liegt der Organisationsgrad seit 1950 - von einigen Schwankungen abgesehen - im Durchschnitt immer über 80 Prozent (Müller-Jentsch).

Die Ausstrahlungskraft des Montan-Modells reichte weit über den betrieblichen Kontext hinaus, so weist Bernd Faulenbach auf die für das Ruhrgebiet charakteristische „politische Prägekraft montanindustrieller Strukturen“ (Faulenbach 1993, 275) hin, die zur Entstehung einer „partizipatorischen politischen Kultur“ (ebd., 286) sowie eines auf Interessenausgleich ausgerichteten Politikverständnisses beitrug. Zwischen Unternehmen, Gewerkschaften und Kommunen kam es zu einer engen, intensiven Verflechtung, die durch die sich in den 60er Jahren herausbildende sozialdemokratische Hegemonie stabilisiert wurde. Von zentraler Bedeutung für die Entstehung dieses regionalen korporatistischen Politikmodells war der Aufbau gegenseitigen Vertrauens, der nicht-öffentliche Austausch von Meinungen und das Vorherrschen eines Stellvertreterhandelns; „Geh-zu-Hermann-der-macht-datschon“-Syndrom (Zimmermann 1983). In der Montanindustrie, insbesondere im Bergbau, in dem die IGBE eine ausgeprägte Ortskartellarbeit aufgebaut und Betriebsgewerkschaftsausschüsse eingerichtet hat, entwickelte sich „ein dichtes Netz basisnaher Interessenvertretungen“ (Faulenbach 1993, 285), das bis in den außerbetrieblichen Lebensbereich hineinwirkte. Vor allem in der ersten Phase der Nachkriegszeit erstreckte sich das Aufgabenfeld des Arbeitsdirektors wie des Betriebsrates nicht nur auf betriebliche Belange, sondern auch auf Fragen der Wohnungsbeschaffung bis hin zur Lebensmittelversorgung und trug zur Herausbildung einer engen Wechselbeziehung zwischen Betrieb, kommunaler Politik und außerbetrieblicher Lebenswelt bei. Zusammengenommen förderten diese intensiven Verflechtungsmuster zwischen Politik, Arbeits- und Lebensmilieu die Entste-

hung einer spezifischen Mitbestimmungskultur, die über viele Jahre hinweg die Region stark prägte.

Daß dieses spezifische, enge Netz zwischen der dominierenden Montanindustrie, der sozialdemokratischen Partei und staatlichen Akteuren einen großen Einfluß auf den Strukturwandel im Revier hatte, läßt sich insbesondere im Zusammenhang mit der Bergbaukrise zeigen: Die Krise im Steinkohlenbergbau begann 1958; seitdem sinkt die Steinkohlenförderung und die Zahl der Beschäftigten: 1960 waren noch 408.000 Beschäftigte im Ruhr-Bergbau tätig (BMAS 1961), 1994 sind es nur noch 75.000 (Statistik der Kohlenwirtschaft 1995); auch sank die Zahl der Schachtanlagen stetig. Heute sind im Bereich der Ruhrkohle-AG gerade noch vierzehn Zechen in Betrieb (ebd.), wobei ein Ende dieses Schrumpfungsprozesses nicht in Sicht ist. Die Montanmitbestimmung bewährte sich in dieser Phase vor allem als sozialpolitisches Instrument zur Bewältigung des Beschäftigungsabbaus und trug dazu bei, Politik und Wirtschaft dazu zu verpflichten, „den rüden Selektions- und Zerstörungsprozeß marktwirtschaftlicher Mechanismen im Interesse stabiler sozialer Verhältnisse abzumildern“ (Müller 1991, 435); so gelang es den Akteuren der industriellen Beziehungen, den Strukturwandel relativ sozialverträglich zu gestalten.

### **3 Industrielle Beziehungen im Montanbereich - „Blockierer“ des Strukturwandels?**

Die im Bereich der Montanindustrie entstandenen engen Kooperationsbeziehungen zwischen den Akteuren aus den Montanunternehmen und der Wirtschaftspolitik - so eine gängige Argumentation - haben zwar in sozialpolitischer Hinsicht zur Krisenbewältigung beigetragen (sozialverträglicher Beschäftigtenabbau), gleichzeitig aber auch eine Subventionspolitik gefördert, durch die notwendige Anpassungs- und Modernisierungsprozesse, zumindest über einen längeren Zeitraum, blockiert wurden (Esser/Fach 1989). Lammert (1986) spricht in diesem Zusammenhang von einem „unseligen Kartell“ von Montanindustrie, Gewerkschaften und Politik und ihrem „aussichtslosen Bemühen“, den Strukturwandel zu verzögern. So hat in der Vergangenheit die montanindustrielle „Bodensperre“ wie auch die (Hoch-)Lohnpolitik der schwerindustriellen Massenproduzenten „zweifello“ eine Ansiedlung neuer Unternehmen (potentieller Arbeitsmarktkonkurrenten) erschwert (Hamm/Wienert 1990, 156 f.).

Die Weichenstellung für eine einseitig auf die Montanindustrie ausgerichtete Industriepolitik erfolgte bereits in den 50er Jahren; die weltweite Krisenlage schien „nun erneut eine Verlagerung des industriellen Schwergewichts Westdeutschlands an die Ruhr“ (Abelshauser 1984, 172) zu fordern. Damit gewann die Schwerindu-

strie, der bereits in den ersten Nachkriegsjahren eine Schrittmacherfunktion für den Wiederaufbau zugewiesen wurde, wieder an Bedeutung. In dieser Phase wurden dem Ruhrkohlenbergbau zahlreiche Subventionen zuerkannt. Diese einseitige Orientierung der Strukturpolitik des Landes setzte sich in den 60er Jahren fort; die Unternehmen der Montanindustrie erhielten nicht zuletzt durch die Betonung der Relevanz heimischer Energieträger und des Stellenwerts der Region als wichtigem Ballungsraum, umfangreiche Fördermittel zur Bewältigung der Branchenkrisen, die anfangs noch als kurzzyklische Nachfrageschwankungen interpretiert wurden. So stand im 1968 von der Landesregierung geförderten Entwicklungsprogramm Ruhr die Sanierung des Steinkohlenbergbaus und die soziale Absicherung der Beschäftigten, neben der Förderung der regionalen Wirtschaft und der Verbesserung der Verkehrsinfrastruktur, im Vordergrund. Damit trug nicht nur der Bund, sondern auch die Landesregierung zu einer Kohlepolitik bei, die auf eine künstliche Stützung der Wettbewerbsfähigkeit der Steinkohle abzielte. Die Krisenerscheinungen der 60er Jahre stellen somit nicht ein „notwendiges Ergebnis eines Alterungsprozesses“ (Petzina 1993, 266) der die Region dominierenden Montanindustrie dar, „sondern zum guten Teil die Folge wirtschaftspolitischer Weichenstellung zunächst der Alliierten, danach der Bundes- und Landespolitik - und dies in voller Übereinstimmung mit den Präferenzen der regionalen Akteure“ (ebd.). Durch diese einseitige Festlegung auf den Montanbereich wurde die Wirtschaftspolitik auch in den folgenden Jahren „Gefangene von einmal getroffenen Entscheidungen“ (ebd.), die sich am Ende als kontraproduktiv hinsichtlich des notwendigen Wandels erwiesen. Während die Region in der Zeit zwischen dem Ende des Zweiten Weltkriegs bis in die 50er Jahre hinein noch als ein „Symbol des Wiederaufbaus“ und „entscheidendes Entwicklungszentrum“ (ebd., 262) für die Bundesrepublik galt, entwickelte sie sich schon bald zu einer Krisenregion und verlor ihre Vorrangstellung als führende Industrieregion.

Die Strukturkrise des Bergbaus im Ruhrgebiet dehnte sich angesichts der intensiven Vernetzung mit anderen Unternehmen und Branchen rasch auf die gesamte Region aus; besonders betroffen war die Bergbauzuliefererindustrie (KVR 1994, 7). Für die Zuliefererindustrie ergab sich vor allem durch die starke Bindung an den dominanten Montansektor das Problem, zu wenig zur Differenzierung ihrer Produktpalette unternommen zu haben; hinzu kommt, daß sie weitgehend nach Blaupausen der Großunternehmen produzierte und auf eigenständige Forschungs- und Entwicklungsabteilungen verzichtete. Darüber hinaus ersetzten die intensiven persönlichen Kontakte zum mittleren Management der Abnehmerbetriebe aus dem Montanbereich die Notwendigkeit von Marketingaktivitäten, so daß den Betrieben später genau jene Funktionen fehlten, die sie in die Lage versetzt hätten, sich an veränderte Umweltbedingungen anzupassen (Grabher 1994, 79). Über einen langen Zeitraum wurde zudem eine Qualifizierungspolitik betrieben, die sich in erster Linie an den Erfordernissen der Montanindustrie orientierte, dementsprechend war

die Humankapitalausstattung des Reviers in der Vergangenheit stark sektorspezifisch ausgerichtet (Metallerzeugung, Bergbau) (Hamm/Wienert 1990, 157).

War es zunächst nur der Bergbau, der durch das Vordringen von Energiearten (wie Erdöl, später Erdgas, aber auch durch die Atomenergie) seine Spitzenposition auf dem Energiemarkt verlor, geriet spätestens in den 70er Jahren die bis zu Beginn der Weltwirtschaftskrise noch florierende Eisen- und Stahlindustrie ebenfalls in eine Krise, die sich in den Jahren zwischen 1983 und 1987 dramatisch verschärfte. Die Ursachen für diese Entwicklung sind einerseits auf den Aufbau von Überkapazitäten zurückzuführen und andererseits auf die sich im Zuge der Globalisierung der Märkte verändernde Wettbewerbssituation. So mußten die Hersteller von Massenschlachten nunmehr mit Stahlproduzenten aus der sogenannten „Dritten“ und der „Zweiten“ Welt konkurrieren, die ihre Produkte zu günstigeren Preisen auf den Weltmärkten anboten. Zwar traf die zunehmende Weltmarktkonkurrenz auch andere Stahlstandorte in der Bundesrepublik, gleichwohl waren die Beschäftigungsverluste im Ruhrgebiet überproportional hoch. Zwischen 1975 und 1990 wurden im Ruhrgebiet 45 Prozent der Arbeitsplätze in der Eisen- und Stahlindustrie abgebaut, demgegenüber waren es im Bundesgebiet nur 21 Prozent (KVR 1993). Als problematisch für die Stahlbranche erwies sich aber nicht nur die wachsende Weltmarktkonkurrenz, sondern auch die Vernachlässigung der Erschließung alternativer Entwicklungspfade (Lehner/Nordhause-Janz/Schubert 1988); so konzentrierten sich die großen Montanunternehmen weitgehend auf die traditionellen Felder der Produktion. Die Tendenz zum „Abwarten und Weitersehen“ (Hamm/Wienert 1990, 158) wie die Präferenz für risikolose Routinelösungen und die Weiterentwicklung bekannter Technologien auf Seiten der Unternehmen wurde durch die hohe Kapitalintensität und die langen Amortisationszeiten der Großanlagen noch begünstigt (ebd.). Dies erinnert - wie Grabher (1994) treffend unter Bezugnahme auf Rothwell und Zegveld feststellt - an die Dynamik des „Segelschiff-Effektes“. Damit ist gemeint, daß alle Verbesserungen, die vorgenommen werden, sich einzig und allein auf die Technologien des Segelschiffs beziehen, während schon längst neue Technologien entwickelt wurden - in diesem Fall das Dampfschiff (Grabher 1994, 79f.). Diese bis in die 70er Jahre hinein verfolgten, strukturkonservierenden Strategien der dominierenden Großunternehmen wurden über einen längeren Zeitraum nicht als problematisch wahrgenommen, weil die Krisenerscheinungen im Stahlbereich zunächst nur als konjunkturbedingt bewertet wurden. Folglich zielte auch die Stahlpolitik vorrangig auf die Durchsetzung von Schutzmaßnahmen und Subventionen ab, um eine Art „Opfergleichheit“ (Petzina 1993) in der Phase der Überkapazitätenkrise herzustellen. Entsprechend spät setzte dann auch die Suche nach neuen Märkten und Diversifizierungsstrategien ein. So bestimmte eine defensive, am Erhalt der „alten“ Strukturen orientierte Wirtschaftspolitik, deren Bezugspunkt die vorherrschenden montanindustriellen Interessen bildeten, lange Zeit das Handeln der Akteure: „Die regionale Krise war demnach bis

in die jüngste Vergangenheit auch eine Krise der politischen Institutionen und Planungsträger außerhalb und innerhalb der Region“ (ebd., 266).

Betrachtet man die Aktivitäten der Interessenvertretung in dieser Phase, zeigt sich, daß auch diese über einen langen Zeitraum hinweg eher strukturkonservierende Strategien verfolgt haben, indem sie einer Politik der Besitzstandssicherung Priorität einräumten (einräumen mußten); so lag der Tätigkeitsschwerpunkt der Arbeitnehmervertreter auf der Unternehmensebene, der Arbeitsdirektoren wie der Betriebsräte im Montanbereich vornehmlich im Bereich der Arbeits- und Sozialpolitik und konzentrierte sich u.a. auf die Sicherung von Arbeitsplätzen und des Besitzstandes der Beschäftigten sowie die Ausarbeitung von Sozialplänen. Den (Montan-)Gewerkschaften ging es vor allem um die Aufrechterhaltung der Montanmitbestimmung und die Vermeidung eines drastischen Beschäftigungsabbaus sowie der damit zusammenhängenden Mitgliederverluste. Die IG Metall formulierte noch Anfang der 80er Jahre ein Stahlprogramm, das auf eine Vergesellschaftung der Stahlindustrie hinauslief und eine Reihe sozialpolitischer Forderungen umfaßte. Zu den Kernforderungen dieses Programms gehörten:

- die Sicherung der Beschäftigung in den Stahlrevieren;
- die Sicherung des sozialen Status der Arbeitnehmer;
- der Erhalt der Stahlstandorte;
- der Erhalt und Ausbau der qualifizierten Mitbestimmung;
- die Vergesellschaftung der Stahlindustrie bei entscheidenden Einflußmöglichkeiten der Gewerkschaften (Grönhoff/Peters 1986, 256).

Die einseitige Fixierung der regionalen Akteure auf die Montanindustrie und den Schutz der ehemaligen Schlüsselindustrien des Ruhrgebiets Kohle und Stahl trug dazu bei, daß die Monostruktur des Reviers noch weiter gefestigt wurde; so wurden institutionelle, politische und gesellschaftliche Strukturen stabilisiert, die eine frühzeitige Neuorientierung, wie einen Umbau der Wirtschaftsstruktur, verhinderten. Sucht man nach den Ursachen für diese Entwicklungsblockaden, sind vor allem die engen, stabilen persönlichen Beziehungen zwischen den regionalen Akteuren (Gewerkschaften, Unternehmen, Parteien, Kommunen) zu nennen, die größtenteils auf gemeinsamen Orientierungen, Verhandlungsstilen und sogar Weltanschauungen gründen. Diese „symbiotischen Beziehungen“ zwischen „konservativen Sozialdemokraten“, „konservativen Gewerkschaften“ und „großbetrieblichem Paternalismus“ (Grabher 1994) haben zweifellos in der Phase, als es zu Massenentlassungen im Bereich des Steinkohlenbergbaus und der Eisen- und Stahlindustrie kam, zur Herausbildung eines zur Durchsetzung regionaler Interessen förderlichen Kartells beigetragen. Aus diesem so erfolgreichen Zusammenspiel zwischen den Akteuren der Montanindustrie (Unternehmern, Gewerkschaftern und Interessenvertretern) und dem politisch-administrativen System entwickelte sich allerdings schon bald ein strukturkonservierendes Politikmuster, das am Ende zu einer Blockierung der Regionalentwicklung beitrug und zwar zu einem Zeitpunkt, „als die Region noch

über ausreichend Anpassungsspielräume verfügte“ (ebd., 79). Die Krise des „alten“ Industrial Districts Ruhrgebiet läßt sich folglich vor allem auf endogene Blockierungen und eine zu enge Kopplung zwischen den Akteuren zurückführen.

#### **4 Erosionsprozesse montan-industrieller Strukturen und Akteursbeziehungen**

Seit Mitte der 80er Jahre läßt sich ein fortschreitender Prozeß der Erosion der für das Ruhrgebiet charakteristischen, engen Verflechtung zwischen Montanindustrie und (Kommunal-)Politik als auch zwischen betrieblicher und außerbetrieblicher Lebenswelt feststellen. So zeichnet sich eine sukzessive Auflösung der traditionellen, sozialdemokratischen Arbeitermilieus, die vor allem das Bild der Zechen- und Stahlarbeitersiedlungen stark geprägt haben, ab. Ähnliche Tendenzen zeigen sich in der Verbindung von Betriebsratsarbeit und politischem Engagement. Martens und Steinke kommen in ihrer Studie über lokale Arbeitspolitik zu dem Schluß, daß die traditionellen Politikmuster, die die Mitbestimmungskultur des Ruhrgebiets geformt haben, erodieren; vor allem für die Gruppe der jüngeren Betriebsräte ist die traditionelle Verknüpfung zwischen betrieblichem (gewerkschaftlichem) und parteipolitischen Engagement keineswegs erstrebenswert (Martens/Steinke 1993, 153f.). Darüber hinaus läßt sich ein Verlust der Bindungskraft der Gewerkschaften feststellen; so gilt es nicht mehr als selbstverständlich, „lebenslang“ Gewerkschaftsmitglied zu bleiben, auch wird es immer schwieriger, jüngere Mitglieder zu rekrutieren.

Weiterhin ist ein massiver Terrainverlust der qualifizierten Mitbestimmung (Montanmitbestimmung) zu beobachten: Die Zahl der Unternehmen, die in den Geltungsbereich der Montanmitbestimmung fallen, ist im Zuge der Krise der schwerindustriellen Massenproduktion permanent gesunken. Unterlagen zum Zeitpunkt der Einführung dieses Gesetzes noch 108 Unternehmen der Montanmitbestimmung, waren es im Jahre 1992 gerade noch 29 (darunter 14 im Ruhrgebiet) (alte Bundesländer) (Gewerkschaftsjahrbuch 1993). Der Bedeutungsverlust der qualifizierten Mitbestimmung ist jedoch nicht allein ein Resultat des mit dem Strukturbruch verbundenen Schrumpfungsprozesses im Steinkohlenbergbau und Stahlbereich, sondern auch auf rechtstechnische Unternehmensreorganisationen zurückzuführen, die einen Rückgang der in den Geltungsbereich der Montanmitbestimmung fallenden Unternehmen zur Folge hatten. Festzustellen ist ein Trend zur „Flucht aus der Montanmitbestimmung“; zur Zeit fallen noch drei Konzernobergesellschaften aus dem Stahlbereich sowie die Ruhrkohle AG unter das Montanmitbestimmungsgesetz; ansonsten gilt die Montanmitbestimmung (noch) in einigen Tochtergesellschaften ehemals montanmitbestimmter Konzerne. Welche Folgen der sukzessive

Abbau der Montanmitbestimmung auf die Entwicklung der „Mitbestimmungs-Kultur“ hat, läßt sich nur schwer ermessen; so mangelt es an neueren empirischen Studien, die sich mit den Auswirkungen des Strukturumbruchs auf die „Altindustrien“ und den sich hieraus ergebenden Konsequenzen für das System der industriellen Beziehungen beschäftigt haben. Angesichts der zunehmenden Globalisierung und der gleichzeitig stattfindenden Restrukturierung der ehemaligen Montan-Konzerne, wie der Neuorganisation ihrer intra- und interorganisationalen Beziehungen (Bildung von Profit-Centers, Outsourcing, Sub-Contracting), stellt sich die Frage, ob nicht gerade heute eine Reform der Unternehmensmitbestimmung auf der Tagesordnung stehen muß, insbesondere eine Neudefinition der Rolle des Aufsichtsrats, um den Einfluß der Interessenvertretung auf der Konzernebene und damit auch auf die Unternehmenspolitik zu stärken.

Im Zuge der Umstrukturierung der ehemaligen Stahlunternehmen in Richtung einer „differenzierten Qualitätsproduktion“ (Grabher 1988) und der damit einhergehenden Unternehmensreorganisation (Outsourcing, GmbH-Bildungen), die nicht selten zum Verlust der Montanmitbestimmung geführt haben, verringern sich nicht nur die rechtlich garantierten Möglichkeiten der Mitbestimmung, auch die „alten“ montanindustriellen Kooperationsstrukturen und Konsensmuster scheinen immer brüchiger zu werden. So ist im Verlauf der Strukturkrise selbst das bis in die jüngste Zeit hinein bewährte, spezifische Muster der Krisenbewältigung, eines „Krisenkartells aus Massengewerkschaften mit hohem Organisationsgrad und Großunternehmen“ (Kilper u.a. 1994), das maßgeblich zur sozialen Abfederung des Beschäftigungsabbaus beigetragen hat, in eine Krise geraten; ein Beispiel hierfür lieferten jüngst die Auseinandersetzungen in der Stahlindustrie um die Aufkündigung von Sozialplänen.

Als ein Zwischenresümee ist festzuhalten, daß sich die Region seit Ende der 50er Jahre in einem Prozeß des Strukturwandels befindet, der sowohl durch Phasen stabilen Wachstums wie tiefgreifender Krisen geprägt ist, in dessen Verlauf es noch nicht zu einer weitgehenden Ablösung des „montanindustriellen Produktionsclusters“ (Kilper u.a. 1994) gekommen ist, womit die „Vernetzung zwischen Kohle und Stahl, Kohle und Strom, Stahl und Strom, Kohle und Chemie, Zulieferer für Kohle, Stahl und Strom sowie der Weiterverarbeitung von Stahl“ gemeint ist (ebd., 32). Angesichts der von einigen Autoren vertretenen „Peripherisierungsthese“ (Rommelpacher/Krummacher 1988), die sie mit der Abkopplung zentraler Kennziffern der sozio-ökonomischen Entwicklung des Ruhrgebiets vom Bundestrend begründen - hierzu zählen u.a. die zunehmenden Arbeitsplatzverluste, eine negative Wachstums- und Produktivitätsentwicklung verbunden mit Innovationsdefiziten und Kapitalverlagerungsstrategien, die Abwanderung meist jüngerer, qualifizierter Bevölkerungsteile, die Entstehung von schadstoffbelasteten Industriebrachen und Umweltprobleme -, stellt sich die Frage, ob sich dieser Negativtrend fortsetzen wird, oder ob sich bereits erste Ansätze zu einer Revitalisierung der Region

identifizieren lassen. Hier interessieren vor allem der Einfluß der Akteure des Systems der industriellen Beziehungen auf den regionalen Strukturwandel und umgekehrt die Auswirkungen der bereits erkennbaren Tendenzen in Richtung Unternehmensreorganisation auf die Institutionen und Akteure der industriellen Beziehungen.

## 5 Konturen des Wandels

In der neueren Diskussion über regionale Ökonomien wird davon ausgegangen, daß mit dem Auslaufen der langwährenden Prosperität in der Nachkriegszeit und den zunehmenden Krisentendenzen des bis Mitte der 70er Jahre erfolgreichen Arbeits- und Produktionsmodells auch ein Festhalten an einem Makro-Korporatismus bzw. entsprechender Steuerungssysteme nicht mehr möglich ist. Dies hat zu einer „Wende zur Meso-Ebene“ (Heinze/Schmid 1994) und einer stärkeren „Fokussierung auf die Regionen und auf eine kooperative Industriepolitik“ (ebd., 66) geführt. Ausgegangen wird von einem Trend zur Regionalisierung der industriellen Produktion; im Zuge dieser Entwicklung haben regionale Ökonomien, also „räumliche Bündel von Firmen oder operativen Einheiten mit unterschiedlichen Spezialitäten, die in verschiedenen Kombinationen daran mitwirken, gemeinsame Märkte zu beliefern“ (Kern/Sabel 1990, 146), an Bedeutung gewonnen. Daß die Herausbildung von „Industrial Districts“, für die ein „regionalspezifische(r) Mix aus Institutionen, Strukturen, Akteurskonstellationen und Netzwerken“ (Heinze/Schmid 1994, 85) charakteristisch ist, nicht gleichbedeutend mit einer positiven Entwicklung des regionalen Wirtschaftswachstums sein muß, konnte anhand der Krise des „alten“ Industrial Districts „Ruhrgebiet“ gezeigt werden, indem „endogene Blockierungen“ (Grabher 1994) den notwendigen Wandel verzögert haben. Da regionale Ökonomien keine statischen Gebilde sind, stellt sich die Frage, ob im Ruhrgebiet bereits Ansätze eines Wandels des „montanindustriellen Produktionsclusters“, das die Region stark geprägt hat, - entweder im Sinne einer vollständigen Ablösung oder einer Reformierung bzw. Weiterentwicklung traditioneller (Montan-)Strukturen - auszumachen sind.

Zwar hat das die Entwicklung der Region über Jahre hinweg bestimmende „montanindustrielle Produktionscluster“ nach wie vor eine hohe Bedeutung (Kilper u.a. 1994), gleichwohl lassen sich seit Anfang der 80er Jahre zum Teil sehr weitgehende Auflösungserscheinungen erkennen. Zu nennen sind hier:

- *die bereits angeführten unternehmensstrategischen Umorientierungen in Richtung Qualitätsproduktion und Produktdiversifizierung, die sowohl im Bereich des Steinkohlenbergbaus (Ausweitung der Geschäftsfelder im Nicht-Bergbaubereich) als auch in der Stahlindustrie - weg vom „Stahlkocher“ hin zum*

„general contractor“ (Grabher 1988) - auszumachen sind. Diese Entwicklungstendenzen stehen im Zusammenhang mit den durch veränderte Marktanforderungen hervorgerufenen Dezentralisierungs- und Diversifizierungstendenzen der Montan-Unternehmen (Bildung von Spartenorganisationen, Cost-Center sowie Outsourcing). Im Zentrum der strategischen Umorientierung steht der Aufbau neuer Geschäftsfelder - wie z.B. im Bereich des Anlagenbaus, des Maschinenbaus, der Elektronik und der Telekommunikation. Ein Beispiel hierfür ist Thyssen: In diesem Unternehmen entfielen im Jahre 1970 noch 60 Prozent des Umsatzes auf den Stahlbereich, 1986 waren es nur noch 36 Prozent (Grabher 1988). Heute schöpft der Thyssen-Konzern gerade noch ein Drittel seines Umsatzes aus dem Stahlbereich, während 40 Prozent aus Handel und Dienstleistungen stammen und fast 30 Prozent mit Investitionsgütern und der Verarbeitung gemacht werden (Nordhause-Janz/Rehfeld 1995). Auch andere Großunternehmen, wie Krupp/Hoesch und Mannesmann, haben sich mittlerweile zu Technologieunternehmen mit einer breiten Angebotspalette - u.a. im High-Tech-Bereich - entwickelt. Der Krupp-Konzern erzielte 1994 z.B. nur noch 28 Prozent des Konzern-Umsatzes im Stahlbereich (Geschäftsbericht des Krupp-Konzerns). Ein anderes Beispiel für diesen Wandel stellt der Mannesmann-Konzern dar; hier spielte der Bereich der Telekommunikation vor einigen Jahren noch keine Rolle; dies änderte sich mit dem Einstieg von Mannesmann in den Mobilfunk. 1994 erzielte der Konzern bereits 5 Prozent des Unternehmensumsatzes in diesem Bereich (Geschäftsberichte des Mannesmann Konzerns). Vergleichbare Entwicklungen lassen sich auch im Bereich des Bergbaus ausmachen, so stieg der Konzernumsatz bei der Ruhrkohle AG im Nicht-Bergbaubereich von weniger als 2 Prozent im Jahre 1970 auf über 50 Prozent (1994) an (RAG Geschäftsbericht). Diese seit einigen Jahren erkennbaren Diversifizierungsstrategien der Ruhrkohle AG beziehen sich allerdings noch weitgehend auf das montanindustrielle Produktionscluster („Aktivitäten rund um die Kohle“). Gleichwohl gilt das Ruhrgebiet nach wie vor als ein wichtiger Standort der Energieunternehmen.

- *die Entstehung einer Umweltschutzindustrie im Ruhrgebiet, die zur Diversifizierung der regionalen Wirtschaftsstruktur beigetragen hat und eine Basis zur Herausbildung eines neuen Produktionsclusters bilden könnte* (Kilper u.a. 1994, Nordhause-Janz/Rehfeld 1995). Dies ist vor allem auf den Sachverhalt zurückzuführen, daß die Umweltschutzindustrie eine Reihe innovativer Charakteristika aufweist, die sie vom Montanmodell unterscheidet. So zeichnet sich die Umweltschutzindustrie durch das genaue Gegenteil einer einseitigen Spezialisierung aus, indem sie sehr heterogene Aufgabenbereiche - von der Vermeidung der Luftverschmutzung bis hin zur Abfallbeseitigung und Bodensanierung - wahrnimmt, auf zwischenbetriebliche Kooperationen setzt und in weitaus geringerem Ausmaß von kurzzyklischen Entwicklungen abhängig ist sowie

über eine überdurchschnittliche Forschungs- und Entwicklungsintensität verfügt. Hierdurch erfüllt sie alle Voraussetzungen, um sich zu einem neuen „Produktionscluster“ zu entwickeln. Schätzungen zufolge liegt die Zahl der in diesem Bereich tätigen, vorwiegend kleinen und mittelständischen Betriebe zwischen 600 und 1.000 Betrieben (Kilper u.a. 1994). Studien des Instituts für Arbeit und Technik belegen, daß die Umweltwirtschaft in den vergangenen Jahren stark expandiert ist, wobei der Anteil der Betriebe, die dem Dienstleistungsbereich zuzurechnen sind, zugenommen hat. Mittlerweile läßt sich auch ein steigendes Engagement der „alten“ Stahlunternehmen wie der Ruhrkohle AG im Umweltschutzmarkt ausmachen, die mittlerweile sogar eigenständige Geschäftsbereiche (u.a. im Bereich Umwelttechnik und -recycling) aufgebaut haben (Nordhause-Janz/Rehfeld 1995, 25 f.).

- *der zunehmende Tertiarisierungstrend.* Während die Zahl der Erwerbstätigen in der traditionellen Montanindustrie stark rückgängig ist, läßt sich im Dienstleistungsbereich eine stete Zunahme erkennen. So belegen die Ergebnisse des Mikrozensus einen Anstieg der Zahl der im Dienstleistungsbereich Erwerbstätigen im Gebiet des Kommunalverbands Ruhrgebiet (KVR): Waren 1970 nur 881.100 Personen in diesem Bereich tätig, so sind es 1994 bereits 1.194.600; dies ist ein Anstieg um immerhin fast 36 Prozent (Daten des Landesamtes für Datenverarbeitung und Statistik (LDS) NRW). Seit Mitte der 80er Jahre weist der KVR mehr Erwerbstätige im Dienstleistungsbereich auf als im produzierenden Gewerbe. Anfang der 90er Jahre arbeiteten bereits 54 Prozent aller Erwerbstätigen im Ruhrgebiet im Dienstleistungssektor, wobei Städte wie Essen und Dortmund sogar eine Spitzenposition einnehmen; in Essen sind fast zwei Drittel der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten im Dienstleistungssektor tätig (KVR 1993). Insgesamt gesehen liegt die Entwicklung der Dienstleistungsbeschäftigten im Bereich des KVR hinter dem Trend des Landes; gleichwohl läßt sich bis 1990 eine relativ rasche Annäherung an den Landestrend beobachten; dieser ist allerdings seit 1990 nicht mehr so stark ausgeprägt.

Der Tertiarisierungsprozeß und die Erosion der alten Montanstrukturen - wie der Aufbau neuer Geschäftsfelder durch die ehemals dominierenden Großkonzerne und die Besetzung neuer Märkte, insbesondere im Umweltschutzbereich, durch die Zuliefererindustrie - sind aber nicht die einzigen Indizien für Wandlungsprozesse; darüber hinaus lassen sich Veränderungen der Produktions- und Arbeitsorganisation ausmachen, die den steigenden Ansprüchen an die Innovationsgeschwindigkeit, Qualität und Flexibilität Rechnung tragen sollen. In den Unternehmen, die nicht zum engeren Montansektor zählen, wird bereits seit einigen Jahren mit neuen Formen der Arbeits- und Produktionsorganisation experimentiert. Hierbei handelt es sich zumeist um unternehmensspezifische Adaptionen des Lean Production Konzepts; ein bekanntes Beispiel ist das Opel Werk in Bochum, in dem eine flächendeckende Einführung von Gruppenarbeit geplant ist (Minssen/Howaldt/

Kopp 1991); zur Zeit sind über 40 Prozent der Beschäftigten in Gruppenarbeit tätig (weitere Beispiele siehe Kilper u.a. 1994, 86 ff.). Zwar läßt sich die Diffusion von Gruppenarbeitskonzepten, Qualitätszirkeln und Inselfertigungen in den Unternehmen des Reviers nur schwer quantifizieren, aber dennoch deuten die bereits dokumentierten Beispiele (ebd.) darauf hin, daß neue partizipationsorientierte Managementkonzepte an Boden gewinnen. Fest steht jedoch bereits heute, daß mit der Diffusion betrieblicher Modernisierungsprozesse ein allein auf klassische Schutzfunktionen ausgerichtetes (strukturkonservatives, stellvertreterorientiertes) Interessenvertretungsmodell - das vor allem in der Montanindustrie vorzufinden war - unter erheblichen Veränderungsdruck gerät. Gefordert ist ein Wandel von einer defensiven zu einer aktiven Interessenvertretung im Sinne eines gestaltungs-offensiven Co-Managements, das auch in der Lage ist, die Beteiligungswünsche und -möglichkeiten der Beschäftigten aufzugreifen (Sperling 1994; Funder/Sperling 1994).

Vor dem Hintergrund dieser Entwicklungen (Unternehmensreorganisation, Besetzung neuer Marktfelder, betriebliche Modernisierung), die als eine Antwort der (regionalen) Ökonomie auf die veränderten Marktanforderungen wahrgenommen werden, läßt sich mit Beginn der 80er Jahre auch eine zweite Phase der Strukturpolitik ausmachen, die als regionalisierte Strukturpolitik bezeichnet und als „funktionale Komplementärstruktur“ zur ökonomischen Regionalisierung interpretiert wird. Für Danielczyk (1992) handelt es sich hierbei um die Entstehung einer „postfordistischen Regionalpolitik“, die sich parallel zu den postfordistischen Modernisierungsprozessen der Unternehmen entwickelt, so daß folglich auch für die Regionalpolitik Merkmale wie Dezentralisierung, Flexibilisierung und die Herausbildung politisch-ökonomischer Netzwerke charakteristisch sind. Sollte sich diese These als richtig erweisen, stellt sich die Frage, ob eine solche Regionalisierung der Strukturpolitik, insbesondere die Entstehung regionaler Netzwerke, Auswirkungen auf das System der industriellen Beziehungen hat und zu einem Wandel von Mitbestimmungsinstitutionen und Akteursbeziehungen führen wird. Ausgegangen wird von der Vorstellung, daß die Interessenvertretung nicht nur auf der betrieblichen Ebene angesichts der zunehmenden Diffusion neuer Managementkonzepte (Dezentralisierung, Enthierarchisierung, Gruppenarbeit) mit neuen Herausforderungen konfrontiert wird, sondern daß auch auf der überbetrieblichen (Meso-)Ebene durch neuartige Formen der Unternehmenskooperation und -vernetzung sowie dezentrale, regionale Politikkonzepte (regionalisierte Strukturpolitik) Handlungsdruck in Richtung einer regionalen gestaltungsinnovativen Industriepolitik entsteht. Auskunft über die Herausbildung neuer meso-korporatistischer Arrangements, die das alte „Montan-Kartell“ ablösen könnten, kann ein Blick auf die Entwicklung der Strukturpolitik des Landes geben.

## 6 Neuere Ansätze regionaler Strukturpolitik in NRW

Erste Ansätze für ein neues Konzept einer regionalen Strukturpolitik lassen sich bereits ab 1979 ausmachen, womit jedoch noch keine völlige Abkehr von einer defensiven Strukturpolitik verbunden war (Hamm/Wienert 1990). Gleichwohl kann das „Aktionsprogramm Ruhr“ aus dem Jahre 1980 (Laufzeit 1980-84) durchaus als ein Vorläufer einer offensiven Regionalisierungspolitik bezeichnet werden. Aufgabe des Programms war es, zur Förderung von Innovationen und modernen Technologien beizutragen, insbesondere im Bereich der Umweltschutztechnologien, energiesparender Technologien und der Fernwärmeversorgung; in diesem Zusammenhang spielte auch die umweltfreundliche Nutzung der Steinkohle eine Rolle. Weitere Fördermaßnahmen lagen im Bereich der Arbeitsmarktpolitik (Weiterbildungs- und Umschulungsmaßnahmen), andere konzentrierten sich auf die Verbesserung von Instrumenten zum Flächenrecycling sowie auf Maßnahmen zur Flächenmobilisierung. Erstmals wurden auch die regionalen Akteure dazu aufgefordert, zur Lösung aktueller Strukturprobleme, an der Entwicklung von Maßnahmevorschlägen mitzuwirken. Dieses Politikkonzept, in dem eine Orientierung am innovatorischen Potential der Region Präferenz hat, wurde Mitte der 80er Jahre weiterverfolgt. So stand die „Zukunftsinitiative Montanregionen“ (ZIM) in der Tradition des „Aktionsprogramms Ruhr“ (Hamm/Wienert 1990, 166). Das ZIM-Programm zielte auf die Bewältigung des Strukturwandels ab durch:

- Innovations- und Technologieförderung,
- Förderung zukunftsorientierter Qualifikationen,
- arbeitsplatzschaffende und -sichernde Maßnahmen,
- den Ausbau und die Modernisierung der Infrastruktur sowie
- die Verbesserung der Umwelt- und Energiesituation.

Mit dieser dezentralisierten Variante der Strukturpolitik sollte erreicht werden, „regionale Kenntnisse und Zielsetzungen besser als bisher in den Förderprozeß einzubinden, die Wirksamkeit der Maßnahmen durch die Bildung eines breiten gesellschaftlichen Konsenses vor Ort zu erhöhen und die verschiedenen Förderinstrumente zur Finanzierung eines regionalen Programmkonzeptes aus einem Guß zusammenzuführen“ (Kommission Montanregionen 1989, 265). Ende der 80er Jahre wurde beschlossen das ZIM-Programm auf das gesamte Land auszudehnen („Zukunftsinitiative für die Regionen Nordrhein-Westfalens“ (ZIN)) und sogenannte ZIN-Regionen zu bilden, die Projektvorschläge zum Strukturwandel entwickeln sollten. Diese Phase ist Anfang 1990 abgeschlossen worden. Eine neue Phase der regionalisierten Strukturpolitik läßt sich mit Beginn der 90er Jahre ausmachen; im Zentrum steht nunmehr die Organisation von Regionalkonferenzen und die Ausarbeitung von „Regionalen Entwicklungskonzepten“ (REK).

Mit dieser Politik des „inszenierten Korporatismus“ (Heinze/Voelzkow 1994) ist intendiert, den „selbstverantwortlichen Prozeß der Kooperation der relevanten Kräfte in den Regionen“ (MWMT 1990, 1f.) zu stärken. Ziel ist es, die Handlungspotentiale regionaler und lokaler Akteure zu aktivieren und zur Entstehung neuer Koordinierungs- und Kooperationsformen unter Einbeziehung aller wichtigen Akteure auf der regionalen und kommunalen Ebene, also der Gewerkschaften, Arbeitgeberverbände, Kammern, Stadtverwaltungen und Unternehmen, beizutragen. Entsprechend positiv bewerteten auch die Gewerkschaften das Bemühen um eine stärkere Regionalisierung der Wirtschaftspolitik als eine Möglichkeit, zu einer „modellhafte(n) regionalpolitische(n) Neuorientierung“ (Schäffer 1990, 468) zu gelangen. Betrachtet man allerdings die Ergebnisse dieser Aktivitäten, soweit sie bereits im Rahmen von Evaluationen der Regionalisierungspolitik bilanziert worden sind (zusammenfassend Heinze/Voelzkow 1994), zeigt sich die Ambivalenz der regionalisierten Strukturpolitik. Bezogen auf das ZIN-Programm wird festgestellt, daß dieses nur sehr bedingt zu einer innovativen Strukturpolitik beigetragen hat und die ausschließlich am Montankomplex orientierten Akteurskonstellationen, Verflechtungen und Denkmuster noch nicht in neue Akteurskonstellationen überführt hat (Kilper u.a. 1994). Auch die Gewerkschaften äußern sich kritisch zum ZIN-Programm, daß sie für eine „strukturpolitische Attrappe halten (zit. nach: Martens/Steinke 1993, 88). Die EfaS-Studie, die eine explizit gewerkschaftliche Position vertritt, bemängelt vor allem die geringe institutionelle Berücksichtigung von Arbeitnehmerinteressen (EfaS 1992). Zum Thema Regionalkonferenzen fällt das Urteil nicht viel positiver aus; demnach sind in den Entscheidungsgremien (Regionalkonferenzen, Regionalausschüsse, Arbeitskreise etc.) zwar Vertreter des administrativen Systems, insbesondere der Kammern, und verschiedener Verbände (Umwelt-, Wohlfahrts- und Wirtschaftsverbände) tätig, aber es ist nur eine geringe Präsenz von Gewerkschaftsvertretern auszumachen, die zudem eher „Einzelkämpfer“ ohne klare Orientierungen sind (Voelzkow 1994; Hilbert/Schmid 1994; Kremer/Ziegler 1993). Ein Grund für die Unterrepräsentanz der Akteure der Interessenvertretung ist die thematische Schwerpunktsetzung der Regionalkonferenzen, die sich vielfach hauptsächlich auf eine Verbesserung der Infrastruktur konzentrieren; eine andere Begründung für die geringe Beteiligung der Gewerkschaften wird in organisationsinternen Engpässen gesehen, wie mangelnde personelle und materielle Ressourcen, Abstimmungsprobleme zwischen Einzelgewerkschaften und den Regionalvertretungen des DGB. Ein Vertretungsdefizit läßt sich aber nicht nur im Hinblick auf die Akteure der Interessenvertretung ausmachen, sondern auch bezogen auf Entscheidungsträger aus den Betrieben. Dies erklärt, warum den Strukturumbrüchen der regionalen Ökonomie, den wirtschaftlichen und betrieblichen Reorganisationsprozessen, bislang noch relativ wenig Beachtung geschenkt wurde; im Vordergrund der Beratungen standen vielmehr Probleme des Straßenbaus, der Abfallentsorgung, des Kulturbereichs usw. Demnach konzentrieren sich

die politischen Regionalisierungsmaßnahmen - wie Voelzkow resümierend feststellt - „mitunter eher an Modeströmungen (vom Technologiezentrum zum Logistikzentrum), statt originelle, regionalspezifische Lösungen im Hinblick auf laufende Prozesse ökonomischer Reorganisation vorzuschlagen“ (ebd., 19).

## 7 Ausblick

Daß die in Nordrhein-Westfalen praktizierte regionale Strukturpolitik weitgehend unter Ausblendung der betrieblichen Akteure stattgefunden hat, verwundert angesichts der traditionell engen Verzahnung zwischen Unternehmen, Gewerkschaften und betrieblicher Interessenvertretung. Zwar entwickelte sich das in der Phase der Nachkriegskriegsprosperität entstandene korporatistische Modell der Zusammenarbeit zwischen Großunternehmen und Gewerkschaften (im Rahmen der Montanmitbestimmung) sowie staatlicher Institutionen allmählich zu einer innovationshemmenden Veranstaltung (Orientierung am Status quo), gleichwohl könnte das etwas abschätzig als „Ruhrgebietsfilz“ bezeichnete Korporatismusmodell durchaus reformiert und für weiterführende Strategien eines wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Wandels instrumentalisiert werden. Ein „aktives Umsteuern“ zur Bewältigung des wirtschaftlichen Strukturwandels kann - wie Plake und Schartau (IG Metall) hervorheben - nur dann funktionieren, wenn die spezifische industrielle Struktur und Kultur des Ruhrgebiets berücksichtigt wird. „Dabei soll ja gerade an den sozialpartnerschaftlichen Gehalt der Montanmitbestimmung angeknüpft werden, um gemeinsam die Probleme zu lösen und neue Wachstumsfelder erschließen zu können“ (Plake/Schartau 1994, 249). So belegen auch die Studien des Instituts für Arbeit und Technik, daß Diversifizierungsstrategien dann erfolgreich sind, wenn sie an historisch gewachsenen Strukturen anknüpfen (Kilper u.a. 1994). Strategien zur Bewältigung des Strukturwandels müßten demzufolge die voneinander getrennten politischen und ökonomischen Arenen wieder stärker miteinander verzahnen. Folgt man Beck (1993), der vorschlägt, nach grenzüberschreitenden Vernetzungsinstitutionen zu suchen, die zwischen den ausdifferenzierten Teilsystemen vermitteln und so die auseinanderstrebenden Teilrationalitäten der Subsysteme wieder stärker miteinander in Beziehung setzen, so könnten die Weiterentwicklung von Regionalkonferenzen und der Aufbau regionaler Netzwerke hierzu erste Anknüpfungspunkte bieten. Damit steigen auch die Anforderungen an die Akteure der Interessenvertretung, die sich sowohl auf der Ebene des Betriebes wie auf der Meso-Ebene der Region nicht mehr nur auf die klassischen Schutz- und Gestaltungsthemen beschränken können, vielmehr ist eine gestaltungsinnovative Interessenvertretungspolitik wie eine (regional/sectorale) gewerkschaftliche Industriepolitik gefragt. Allerdings birgt dieser Weg auch Gefahren; gewerkschaftliche Indu-

striepolitik stellt kein Patentrezept zur Bewältigung regionaler Strukturumbrüche dar. So ist nicht zu übersehen, daß die Akteure und Institutionen der Interessenvertretung - Betriebsräte wie Gewerkschaften - nur über begrenzte Ressourcen verfügen. Wollen sie dennoch aktiv am Prozeß der Gestaltung des regionalen Strukturwandels mitwirken, ohne die notwendige Verbesserung ihrer Kernkompetenzen zu vernachlässigen, bedarf es neuer Konzepte der Kompetenzerweiterung. Auf der betrieblichen Ebene ließe dies auf eine systematische Einbeziehung der Beschäftigten und ihres Know-hows hinaus, was einer Ausweitung des dualen zu einem triadischen System der Interessenvertretung gleichkommt. Auf der regionalen Ebene wird der Aufbau zwischenbetrieblicher/branchenübergreifender Kooperationen sowie eine Modernisierung von Mitbestimmungsinstitutionen immer wichtiger, um auf die neuen Herausforderungen durch Globalisierungstendenzen und Unternehmensrestrukturierungen, insbesondere neuartige Formen der Unternehmensvernetzung (z.B.: Erosion von Unternehmensgrenzen) eine Antwort zu finden. Denkbar wäre darüber hinaus eine Art „Outsourcing-Modell“, das darauf abzielt, Zusatzkompetenzen zu gewinnen; Beispiele hierfür gibt es bereits (Plake/Schartau 1994). So werden in einigen Bezirken der IG Metall Entwicklungsagenturen/Beratungseinrichtungen damit beauftragt, an der Erarbeitung von strukturpolitischen Konzepten mitzuwirken und betriebliche Innovationsprojekte (von Produktinnovationen bis hin zu neuen partizipationsorientierten Formen der Arbeitsorganisation) auszuarbeiten und umzusetzen.

## Literatur

- Abelshäuser, Werner (1984): Der Ruhrkohlenbergbau seit 1945: Wiederaufbau, Krise, Anpassung. München
- Beck, Ulrich (1993): Die Erfindung des Politischen. Frankfurt a.M.
- Beckenbach, Niels, Werner van Treeck (Hg.)(1994): Umbrüche gesellschaftlicher Arbeit. Soziale Welt, Sonderband 9
- Borsdorf, Ulrich (1986): Der Anfang vom Ende? Die Montan-Mitbestimmung im politischen Kräftefeld der frühen Bundesrepublik (1951 - 1956); in: Rudolf Judith (Hg.): 40 Jahre Mitbestimmung. Erfahrungen. Probleme. Perspektiven. Köln, 41-61
- Boyer, Robert (1992): Neue Richtungen von Managementpraktiken und Arbeitsorganisation. Allgemeine Prinzipien und nationale Entwicklungspfade; in: Alex Demirovic u.a. (Hg.): Hegemonie und Staat. Kapitalistische Regulation als Projekt und Prozess. Münster, 55-103
- Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung (BMAS) (Hg.) (div. Jg.): Hauptergebnisse der Arbeits- und Sozialstatistik. Bonn
- Danielczyk, Rainer (1992): Gibt es im Ruhrgebiet eine „postfordistische Regionalpolitik“?; in: Geographische Zeitschrift 80 (Sonderdruck), 84-105

- Entwicklungsagentur für arbeitsorientierte Strukturpolitik (EfaS) (1992): ZIN am Scheideweg. Zwischenbilanz und Vorschläge zur Strukturpolitik in NRW. Eine Studie über die „Zukunftsinitiative für die Regionen Nordrhein-Westfalens“ (ZIN). Bochum
- Esser, Josef, Wolfgang Fach (1989): Crisis Management „Made in Germany“: The Steel Industry; in: Peter J. Katzenstein (Hg.): Industry and Politics in West Germany. Towards the third Republic. Ithaca/London, 221-248
- Faulenbach, Bernd (1993): Entwicklungslinien der politischen Kultur des Ruhrgebiets; in: Rainer Schulze (Hg.): Industrieregionen im Umbruch, Essen, 275-289
- Funder, Maria, Hans Joachim Sperling (1994): Direkte Partizipation - Erweiterung oder Erosion betrieblicher Mitbestimmung?; in: Kurswechsel, Heft 4, 35-44
- Funder, Maria (1995): Stand und Perspektiven der Mitbestimmung. Von der institutionenorientierten Mitbestimmungs- zur Industrial-Relations-Forschung. Düsseldorf (HBS-Manuskript)
- Grabher, Gernot (1988): Unternehmensnetzwerke und Innovation. Discussion papers, WZB, Berlin
- Grabher, Gernot (1994): Lob der Verschwendung. Berlin
- Grönhoff, Heinrich, Jürgen Peters (1986): Regionale Strukturpolitik und Mitbestimmung. Erfahrungen und Perspektiven: Das stahlpolitische Programm der IG Metall; in: Rudolf Judith (Hg.): 40 Jahre Mitbestimmung. Erfahrungen. Probleme. Perspektiven. Köln, 244-260
- Hamm, Rüdiger, Helmut Wienert (1990): Strukturelle Anpassung altindustrieller Regionen im internationalen Vergleich. Berlin
- Heinze, Rolf G., Helmut Voelzkow (Hg.) (1994): Regionalisierung der Strukturpolitik in Nordrhein-Westfalen. Opladen
- Heinze, Rolf G., Josef Schmid (1994): Mesokorporatistische Strategien im Vergleich: Industrieller Strukturwandel und die Kontingenz politischer Steuerung in drei Bundesländern; in: Wolfgang Streeck (Hg.): Staat und Verbände, PVS-Sonderheft, 65-99
- Heinze, Rolf G., Helmut Voelzkow (1991): Regionalisierung der Strukturpolitik in Nordrhein-Westfalen; in: Bernhard Blanke (Hg.): Staat und Stadt. Systematische, vergleichende und problemorientierte Analysen „dezentraler“ Politik, PVS Sonderheft 22, 461-476
- Hilbert, Josef, Josef Schmid (1994): Wirtschaftsstandort und Zukunft des Sozialstaates. Marburg
- Kern, Horst (1994): Intelligente Regulierung. Beiträge der Gewerkschaften in Ost und West zur Erneuerung des deutschen Produktionsmodells; in: Soziale Welt, 45, 33-59
- Kern, Horst, Charles F. Sabel (1990): Gewerkschaften in offenen Arbeitsmärkten; in: Soziale Welt, 41, 144-166
- Kilper, Heiderose u.a. (1994): Das Ruhrgebiet im Umbruch. Strategien regionaler Verflechtung. Opladen
- Kittner, Michael (Hg.) (1993): Gewerkschaftsjahrbuch 1993. Köln
- Kommission Montanregionen (1989): Bericht der Kommission Montanregionen des Landes Nordrhein-Westfalen 1989; hrsg. vom Ministerium für Wirtschaft, Mittelstand und Technologie des Landes NRW. Düsseldorf
- Kommunalverband Ruhrgebiet (KVR) (Hg.) (1993): Strukturwandel im Ruhrgebiet. Essen

- 
- Kremer, Uwe, Astrid Ziegler (1993): Regionalisierte Strukturpolitik und arbeitsorientierte Beratung: Das Beispiel NRW; in: WSI-Mitteilungen, 46. Jg., Heft 5/93, 311-317
- Lammert, Norbert (1986): Zukunftsstandort Ruhrgebiet; in: Revier-Kultur, Heft 4, 37-60
- Lehner, Franz, Jürgen Nordhause-Jan, Klaus Schubert (1988): Probleme und Perspektiven des Strukturwandels der Bergbau-Zuliefererindustrie. Abschlußbericht einer Studie im Auftrag der Ruhrkohle AG. Bochum
- Martens, Helmut, Jutta Steinke (1993): Gewerkschaftliche Arbeit „vor Ort“. Lokale Arbeitspolitik als Zukunftschance. Köln
- Ministerium für Wirtschaft, Mittelstand und Technologie NRW (MWMT (1990): Handlungsempfehlungen regionale Entwicklungskonzepte. Düsseldorf
- Minssen, Heiner, Jürgen Howaldt, Ralf Kopp (1991): Gruppenarbeit in der Automobilindustrie - Das Beispiel Opel Bochum -, in: WSI-Mitteilungen 7, 434-442
- Mitbestimmungskommission (1970): Mitbestimmung im Unternehmen. Bericht der Sachverständigenkommission zur Auswertung der bisherigen Erfahrungen bei der Mitbestimmung. Stuttgart
- Müller, Gloria (1991): Strukturwandel und Arbeitnehmerrechte: Die wirtschaftliche Mitbestimmung in der Eisen- und Stahlindustrie 1945-1975. Essen
- Müller-Jentsch, Walther (1995): Auf dem Prüfstand: Das deutsche Modell der industriellen Beziehungen; in: David Marsden u.a. (Hg.): Industrielle Beziehungen, Zeitschrift für Arbeit, Organisation und Management. Jg. 2, Heft 1, 11-24
- Müller-Jentsch, Walther: Basisdaten industrieller Beziehungen, Frankfurt/New York (i.E.)
- Niethammer, Lutz (1984): Alltagserfahrung und politische Kultur. Beispiele aus dem Ruhrgebiet; in: Kurt Düwell, Wolfgang Köllmann (Hg.): Rheinland-Westfalen im Industriezeitalter. Bd. 3, Wuppertal, 362-379
- Nordhause-Jan, Jürgen, Dieter Rehfeld (1995): Umweltschutz „Made in NRW“. München und Mering
- Petzina, Dietmar (1993): Von der industriellen Führungsregion zum Krisengebiet: Das Ruhrgebiet in historischer Perspektive; in: Rainer Schulze (Hg.): Industrieregionen im Umbruch. Essen, 246-288
- Piore, Michael, J., Charles F. Sabel (1985): Das Ende der Massenproduktion. Studie über die Requalifizierung der Arbeit und die Rückkehr der Ökonomie in die Gesellschaft. Berlin
- Plake, Rolf, Harald Schartau (1994): Von der Verteidigung zur Neugestaltung der Arbeit; in: Thomas Klepsch u.a. (Hg.): Integrierte Strukturpolitik. Köln, 247-263
- Rommelspacher, Thomas, Michael Krummacher (1988): Niedergang einer alten Industrie-region; in: Michael Krummacher, Thomas Rommelspacher, Marianne Wienemann (Hg.): Arbeitsmaterialien. Strukturkrise Ruhrgebiet - Befunde, Analysen, Perspektiven, ausgewählte Aufsätze. Hrsg. vom Weiterbildungszentrum der Ruhr-Universität Bochum, 3-14
- Schäffer, Wilhelm D. (1990): Neue Pfade der regionalen Strukturpolitik in Nordrhein-Westfalen; in: WSI-Mitteilungen 7, 461-468
- Statistik der Kohlenwirtschaft e.V. (Hg.)(1995): Zahlen der Kohlenwirtschaft. Essen und Köln

- 
- Sperling, Hans Joachim (1994): Innovative Arbeitsorganisation und intelligentes Partizipationsmanagement. Marburg
- Tegtmeier, Werner (1973): Wirkungen der Mitbestimmung der Arbeitnehmer. Göttingen
- Voelzkow, Helmut (1994): Die Regionalisierung der Strukturpolitik und neue Formen einer intermediären Interessenvermittlung; in: Heiderose Kilper (Hg.): Steuerungseffekte und Legitimation regionaler Netzwerke. Gelsenkirchen, 7-39
- Zimmermann, M. (1983): „Geh zu Hermann, der macht dat schon“. Bergarbeiterinteressenvertretung im nördlichen Ruhrgebiet, in: Lutz Niethammer (Hg.): „Hinterher merkt man, daß es richtig war, daß es schiefgegangen ist“. Nachkriegserfahrungen im Ruhrgebiet, Berlin, Bonn, 277-310

Anschrift der Verfasserin:

Dr. Maria Funder  
Ruhr-Universität Bochum  
Fakultät für Sozialwissenschaft  
Universitätsstraße 150  
44780 Bochum