
Markus Wissen ■

Strukturpolitische Intervention und ungleiche Entwicklung. Zur Rolle des Staates im Strukturwandel

1 Einleitung

Seit Ende der 80er Jahre hat die nordrhein-westfälische Landesregierung eine Reihe neuer strukturpolitischer Interventionsformen entwickelt, mit der sie den Strukturwandel im Ruhrgebiet (und in anderen Teilen des Landes) zu beeinflussen versucht. Dazu gehören die regionalisierte Strukturpolitik, die 1999 zu Ende gegangene Internationale Bauausstellung Emscher Park (IBA), die sogenannte „Gründungsoffensive“ und die Versuche zur Stärkung regionaler Produktionsverbände („Cluster“) im Rahmen von „Brancheninitiativen“. Gegenüber der von Ende der 60er bis Mitte der 80er Jahre vorherrschenden strukturpolitischen Praxis stellen diese Ansätze eine Neuerung dar: Sie haben im Unterschied zum Entwicklungsprogramm Ruhr (1968), zum Nordrhein-Westfalen-Programm (1970) oder zum Aktionsprogramm Ruhr (1979) nicht den Charakter umfassender, von der Landesregierung entwickelter und implementierter Modernisierungsprogramme. Vielmehr beanspruchen sie, gezielte Anreize für Innovationsprozesse zu setzen, die dann dezentral und unter maßgeblicher Beteiligung von staatlichen und nicht-staatlichen Akteuren ablaufen sollen.

Im Folgenden untersuche ich Entstehung, Implementation und Wirkung der neuen strukturpolitischen Interventionsformen und versuche aus dieser Analyse Erkenntnisse über die sich wandelnde Rolle des Staates im Strukturwandel zu ziehen. Ich gehe in vier Schritten vor: Im anschließenden zweiten Abschnitt stelle ich einige methodologische Überlegungen an. Ich untersuche die gängige Form der Konzeptualisierung von Staat im Strukturwandel und versuche, ihr gegenüber ein an die materialistische Staatstheorie und den Regulationsansatz angelehntes Vorgehen stark zu machen. Im dritten Abschnitt, dem ersten der beiden empirischen Abschnitte, analysiere ich die sozioökonomischen Entwicklungen, aus denen die strukturpolitischen Neuerungen der spätern 80er und der 90er Jahre hervor gingen. Der Schwerpunkt liegt hier auf dem Auseinanderbrechen des die Ruhrgebietsentwicklung lange Zeit tragenden montanindustriellen Blocks in der Krise der

Jahre 1987/88. Der vierte Abschnitt beginnt mit einem Überblick über die sozialen Akteure und politischen Programmatiken, die in das sich öffnende hegemoniale Vakuum vorstießen. Danach stelle ich einige zentrale strukturpolitische Neuerungen vor. Dabei verfolge ich nicht primär die Absicht, die Ergebnisse von Strukturpolitik an ihren Zielen zu messen. Vielmehr geht es mir darum, die Wirkungen aufzuzeigen, die Strukturpolitik trotz oder auch wegen ihrer Implementationsprobleme erzielt. Im fünften Abschnitt schließlich fasse ich die Ergebnisse der empirischen Analyse verdichtet zusammen und ziehe einige theoretische Schlussfolgerungen.

2 Methodologische Überlegungen

In der einschlägigen wissenschaftlichen Literatur wird der Wandel in der strukturpolitischen Interventionspraxis oft als Entwicklung vom hierarchisch-intervenierenden zum „kooperativen Staat“ interpretiert. Letzterer zeichne sich dadurch aus, dass er mehrheits- und verhandlungsdemokratische Elemente in sich vereine, mithin mehr Raum für Prozesse „gesellschaftlicher Selbstregulierung“ lasse, die er moderierend bzw. korrigierend begleite (vgl. Kilper 1999). Seine Aufgabe sei es, „die Herstellung von Konsens und Akzeptanz zu organisieren, die innovativen Potentiale der unterschiedlichen Akteure zu mobilisieren und politische Schwerpunkte für die aktive Gestaltung der Zukunft zu formulieren“ (Voigt 1996, 129). Als Beispiele für diesen neuen Staatstypus werden im nordrhein-westfälischen Kontext vor allem die IBA und die regionalisierte Strukturpolitik angeführt. Mit diesen habe die Landesregierung begonnen, „der Bedeutung der Netzwerkorganisation und regionalen Konsensbildung bei Entwicklungsprozessen besondere Rechnung zu tragen“ (Heinze u.a. 1997, 256; vgl. Butzin 1995, Goch 1996). Das Konzept vom kooperativen Staat trägt dem Umstand Rechnung, dass es sich bei Formulierung und Implementation politischer Entscheidungen um – institutionell strukturierte – Aushandlungsprozesse handelt, die zwar von intentional handelnden Akteuren gestaltet werden, die aber nicht auf ein zu rationalem Handeln befähigtes Subjekt „Staat“ reduziert werden können. Insofern stellt es einen Bruch mit einer – in den späten 60er und frühen 70er Jahren auch von einigen seiner Protagonisten vertretenen – Auffassung von Staat dar, die diesem die prinzipielle Fähigkeit zur vorausschauenden und aktiven Steuerung sozioökonomischer Prozesse zuschreibt.

Dieser Bruch wird jedoch überlagert von einer Kontinuität, die die Vorstellung vom gesellschaftlichem Steuerungszentrum auch im Konzept des verhandelnden Staates fortwirken lässt. Die meisten VertreterInnen des letzteren betonen die hohe Bedeutung, die dem hierarchischen Interventionspotenzial des Staates nach wie vor zukomme: Es wirke als „Rute im Fenster“ (Mayntz/Scharpf 1995, 29), die (etwa in Gestalt gesetzlicher Eingriffe) immer dann zum Einsatz komme, wenn die kooperativen Verfahren keine oder unerwünschte Ergebnisse hervorzubringen drohten. Verhandlungen fänden mithin im „Schatten der Hierarchie“ statt (ebd., 28).¹ Im Grunde wird der Staat hier analytisch

zweigeteilt. Der eine Teil ist jene Instanz, die unmittelbar in Verhandlungen mit gesellschaftlichen Akteuren involviert ist bzw. diese moderiert und dabei sowohl deren je spezifischen Potenziale aktiviert als auch konsensstiftend wirkt. Dieser Vorstellung liegt die Einsicht zugrunde, dass gesellschaftliche Interessen über die verschiedenen Staatsapparate bereits in der Phase der Politikformulierung staatlich repräsentiert sind und in der Phase der Politikimplementierung über erhebliche Sanktionsmacht verfügen. Der zweite Teil des Staates – und hier wirkt die Vorstellung vom Staat als hierarchischer Spitze der Gesellschaft nach – ist jener mit Rechtsetzungskompetenz ausgestattete Apparat, der die Bedingungen gesellschaftlicher Verhandlungssysteme gestaltet, deren Ergebnisse korrigiert oder auch einspringt, wenn sich Verhandlungsblockaden ergeben, der dabei aber von gesellschaftlichen Einflüssen prinzipiell unberührt bleibt. Es gibt also gewissermaßen den „Governance“- und den „Government-Staat“, wobei letzterer immer dann gefordert ist, wenn ersterer an seine Grenzen stößt. Dass auch der „Government-Staat“ ein umkämpftes Terrain ist, dass also jene – vorgeblich nach dem Muster hierarchischer Intervention zustande gekommenen – Entscheidungen, die die Bedingungen von Verhandlungsprozessen erst gestalten sollen, auch das Ergebnis eben solcher Prozesse sind, wird ausgeblendet. Die Untersuchung von Governance-Strukturen und -Prozessen beleuchtet zwar durchaus Akteurs- und Machtkonstellationen. Sie bleibt jedoch insofern auf halbem Weg stehen, als sie die staatliche Intervention in dieselben nicht in ihrem konfliktiven Entstehungsprozess problematisiert, sondern letztlich als der machtanalytischen Black Box der Hierarchie entsprungen begreift. Die dem planenden Staat der späten 60er und frühen 70er Jahre zugeschriebene Intentionalität, die mit dem Konzept vom kooperativen Staat überwunden zu sein schien, schleicht sich durch die Hintertür der hierarchischen, die Bedingungen gesellschaftlicher Aushandlungsprozesse strukturierenden bzw. deren Ergebnisse korrigierenden Intervention wieder ein.

Wird der Staat dagegen im Anschluss an Poulantzas (1978) als institutionelle Verdichtung sozialer Kräfteverhältnisse begriffen, dann erscheint die implizit oder explizit unterstellte Intentionalität selbst als das Ergebnis institutionell kanalisierter gesellschaftlicher Auseinandersetzungen, als „Resultante aus unterschiedlichen Intentionalitäten“ (Sauer 1998, 31). Das vorgeblich intentionale Handeln eines Akteurs „Staat“ wird zum Ausdruck von institutionell vermittelten Kompromissen zwischen widersprüchlichen Interessen. Einerseits wird der Staat als Terrain verstanden, auf dem gesellschaftliche Partikularinteressen um ihre Verallgemeinerung kämpfen, und andererseits – in Gestalt seiner Apparate – als Akteur, dessen Handeln jedoch immer schon Ausdruck von gesellschaftlichen Kräftekonstellationen ist.² Der Staat trägt entscheidend zur Regulation gesellschaftlicher Widersprüche bei. Denn erst vermittelt über ihn verlieren diese ihre antagonistische Schärfe, werden also „prozessierbar“. Dieses Staatsverständnis verbinde ich mit solchen regulationstheoretischen Überlegungen, wie sie in jüngerer Zeit etwa von Mark Goodwin und Joe Painter angestellt wurden (Goodwin/Painter 1997, Painter/Goodwin 1995; vgl. dazu auch Wissen 2001). In Abgrenzung zur traditionellen

Regulationstheorie knüpfen Goodwin und Painter Regulation nicht so sehr an die Existenz einer *Regulationsweise*, also eines Sets von institutionellen Formen, die die Kohärenz eines Akkumulationsregimes herstellen und sich primär auf die nationale Ebene beziehen. Vielmehr machen sie *regulatorische Prozesse* zu ihrem Gegenstand, die – auf verschiedenen räumlichen Ebenen und durch räumlich divergierende institutionelle Formen hindurch – regulatorische Wirkung entfalten können, ohne notwendigerweise ein kohärentes Akkumulationsregime zu konstituieren.

Aus einer solchen theoretischen Perspektive ergeben sich andere Fragen an den empirischen Gegenstand, als sie von den VertreterInnen des Konzepts vom kooperativen Staat aufgeworfen werden. Gegenüber einer staatszentrierten Betrachtung sich wandelnder „Steuerungsformen“ rückt der umkämpfte Entstehungs- und Wandlungsprozess staatlichen Handelns in den Vordergrund. Zu untersuchen ist, wie sich gesellschaftliche Kräfteverhältnisse dynamisieren und verschieben und inwieweit sich neue hegemoniale Konstellationen herausbilden. Des weiteren stellt sich die Frage nach den jeweiligen konkreten Formen staatlicher Intervention, in denen sich die gesellschaftlichen Kräfteverhältnisse verdichten. Hier kommt es auch darauf an, die Probleme zu untersuchen, die sich bei der Implementation staatlicher Maßnahmen ergeben. Schließlich geht es um die intendierten und nicht-intendierten Wirkungen staatlichen Handelns: Welche neuen institutionellen und räumlichen Konfigurationen bilden sich heraus, wie reproduzieren sie sich im Handeln der Akteure bzw. werden durch dieses modifiziert, und inwieweit verdichten sie sich zu neuen Entwicklungsmustern?

3 Das Ende der montanindustriellen Hegemonie

Den strukturpolitischen Neuerungen, besonders der regionalisierten Strukturpolitik und der IBA, waren in der zweiten Hälfte der 80er Jahre heftige soziale Auseinandersetzungen voraus gegangen. Binnen weniger Monate hatten die Vorstände von Thyssen und Krupp 1987 bekannt gegeben, ihre Produktionskapazitäten drastisch reduzieren zu wollen. Betroffen hiervon waren die Stahlwerke in Hattingen, Oberhausen und Duisburg-Rheinhausen, die ganz oder teilweise stillgelegt werden sollten. Die Konzernvorstände brachen damit nicht nur die Abmachungen, die sie noch kurz zuvor mit den jeweiligen Betriebsräten getroffen hatten, sondern sie betraten auch eine qualitativ neue Stufe in der Restrukturierung der Stahlindustrie: Es ging nicht länger nur um Modernisierung, Produktionseinschränkungen und den partiellen Abbau von Arbeitsplätzen. Um eine maximale Rentabilität zu erreichen, wurde vielmehr auf das Mittel der Stilllegung ganzer Betriebsstandorte zurückgegriffen. Für das Ruhrgebiet erschwerend kam hinzu, dass zeitgleich zur Stahlindustrie auch der Bergbau eine Krise erlebte. Nach Jahren einer weltpolitisch und -wirtschaftlich bedingten Konjunktur geriet die Ruhrkohle aufgrund sinkender Ölpreise und aufgrund des Dollarkursverfalls, der die Importkohle verbilligte, wieder unter verschärften Konkurrenzdruck. Die staatlichen Bergbau-Subventionen mussten beträchtlich

erhöht werden, um den Absatz der Ruhrkohle an die Stahlindustrie auch weiterhin zu gewährleisten.³

Vor allem die Stilllegungspläne der Stahlkonzerne riefen heftige Reaktionen hervor. Spontane Arbeitsniederlegungen weiteten sich zu einem monatelangen Arbeitskampf aus, der gewerkschaftlich nicht kanalisiert werden konnte. Zunächst in Hattingen und Oberhausen, später dann in Rheinhausen gingen Tausende von Menschen auf die Straße und solidarisierten sich mit den betroffenen Beschäftigten. Höhepunkte der Aktionen waren die Straßen- und Brückenblockaden durch Bergleute und Stahlarbeiter am 10. Dezember 1987 sowie die Menschenkette am 22. Februar 1988, die das Krupp-Hüttenwerk in Rheinhausen mit der Westfalenhütte des Hoesch-Konzerns in Dortmund verband.

Die Konflikte der Jahre 1987/88 hatten zwei eng miteinander zusammenhängende und die künftige Regionalentwicklung betreffende Konsequenzen: Zum einen stürzten sie die nordrhein-westfälische Sozialdemokratie in eine politisch-konzeptionelle Krise, zum anderen erschütterten sie die montanindustrielle Hegemonie im Ruhrgebiet. Nach dem weitgehenden Scheitern der Diversifizierungsbemühungen im Rahmen des Entwicklungsprogramms Ruhr von 1968 und des Nordrhein-Westfalen-Programms von 1970 hatte die sozialdemokratisch geführte Landesregierung seit Mitte der 70er Jahre versucht, das Ruhrgebiet als Energiezentrum der Republik zu stärken. Davon zeugten die Technologieprogramme Bergbau und Energie (beide ab 1974) sowie das Aktionsprogramm Ruhr von 1979, in deren Rahmen unter anderem atomare und nicht-atomare Projekte zur Kohleveredelung mit hohen Subventionen unterstützt wurden.⁴ Auch die Stahlindustrie gehörte zu den bevorzugten Empfängerinnen von Landesmitteln. Mit dem 1979 aufgelegten Technologieprogramm Stahl und ebenfalls mit dem Aktionsprogramm Ruhr wurde hier die Entwicklung von Produkten und Verfahren gefördert, die die Produktion effizienter gestalten und dem Werkstoff Stahl neue Märkte erschließen sollten. Die Zukunft des Ruhrgebiets wurde also gewissermaßen als modernisierte Variante seiner altindustriellen Vergangenheit konzipiert. Die „Monostruktur Kohle und Stahl“, so Wirtschaftsminister Horst-Ludwig Riemer (FDP) 1979, „ist nicht nur heute, sondern auch morgen nicht abzuschaffen, und wir müssen sie akzeptieren ... Das Ruhrgebiet wird immer das energie-wirtschaftliche Zentrum der Bundesrepublik bleiben, davon bin ich überzeugt. Einfach weil hier die heimische Steinkohle liegt. Dabei wird es künftig darauf ankommen, die Steinkohle in ihrer ganzen Vielseitigkeit als Rohstoff sinnvoll zu nutzen“ (Landesregierung NRW 1979, 14).

Die Modernisierung des montanindustriellen Komplexes konnte sich zunächst auf einen breiten gesellschaftlichen Konsens stützen: Sowohl die Stahlindustrie als auch der Bergbau und die Energiewirtschaft waren Schlüsselbranchen der nordrhein-westfälischen Wirtschaft. Erstere befand sich seit Mitte der 70er Jahre in einer überakkumulationsbedingten Verwertungskrise, die staatliches – die internationale Konkurrenzposition stützendes – „Eingreifen“ erforderlich zu machen schien. Bergbau und Energiewirtschaft hatten durch die Dollarschwankungen seit Mitte der 70er Jahre sowie durch die

Ölpreiskrisen der Jahre 1973/74 und 1979/80 Auftrieb erhalten. Die Steinkohle aus dem Ruhrgebiet erschien wieder als ein zukunftsfruchtiger – weil von weltwirtschaftlichen und -politischen Turbulenzen unberührt – Energieträger. Die Weiterentwicklung der Bergbau- und Kohleveredelungs-Techniken versprach folglich einen Wettbewerbsvorteil in einem wichtigen Marktsegment, der auch auf andere Bereiche ausstrahlen würde.

In den 80er Jahren fing die montanindustrielle Hegemonie jedoch zu bröckeln an. Interessenvertreter von mittelständischen nicht-montanindustriellen Kapitalgruppen begannen, die finanzielle Bevorzugung von Bergbau, Stahlindustrie und Energiewirtschaft in Frage zu stellen. Vertreter der nordrhein-westfälischen Industrie- und Handelskammern etwa, die sich noch bei der Ruhrkonferenz von Castrop-Rauxel 1979 dafür eingesetzt hatten, „durch politische Entscheidungen den Energieschwerpunkt Ruhrgebiet wiederherzustellen“ (Landesregierung NRW 1979, 39), bemängelten nun, dass „die Politik viel zu häufig dem Strukturwandel entgegengewirkt“ habe, anstatt ihn zu fördern (Pieper 1985, 152). Und auch innerhalb der SPD wurde der bisherige Kurs zunehmend in Frage gestellt. 1983, also gerade einmal vier Jahre nachdem sein Vorgänger dem Ruhrgebiet eine von Kohle und Stahl geprägte Zukunft prophezeit hatte, erklärte der seit 1980 amtierende Wirtschaftsminister Reimut Jochimsen: „Eine Politik für das Ruhrgebiet heißt, in erster Linie Abschied von gestern, Ausbruch aus der festgefühten Welt, die Kohle und Stahl geformt haben, die auch Kohle- und jetzt Ölchemie und Werkstattaufgaben der verarbeitenden Industrie mitprägen.“ (Jochimsen 1983, 19) Ein erster programmatischer Ausdruck der veränderten Interessenstruktur war die Nordrhein-Westfalen-Initiative Zukunftstechnologien, in deren Rahmen ab 1985 die High-Tech-Förderung intensiviert wurde.

Das Ende der montanindustriellen Hegemonie kam dann in der Krise 1987/88. Die weltwirtschaftlichen und -politischen Entwicklungen der vorangegangenen Jahre hatten gezeigt, dass die Steinkohle aus dem Ruhrgebiet nicht der Energieträger der Zukunft sein würde, für den er angesichts der Ölpreiskrisen und der Dollarkapriolen lange Zeit gehalten worden war. Und die Restrukturierung der Stahlindustrie mochte zwar deren internationale Konkurrenzposition stärken, stellte aber gleichzeitig eine akute Gefahr für die soziale Stabilität im Ruhrgebiet dar. Sie wies mithin von Beginn an einen grundlegenden Widerspruch auf, der in der Krise 1987/88 schließlich seine Sprengkraft entfaltete: den zwischen weltmarktfähiger Akkumulation und sozialer Stabilität. Das über fast anderthalb Jahrzehnte hinweg verfolgte Projekt, dem Ruhrgebiet über die Modernisierung der Monstrukturen eine ökonomische Zukunft zu verschaffen, war gescheitert. Weder innerparteilich noch bei den relevanten gesellschaftlichen Machtgruppen waren hierfür länger Mehrheiten zu mobilisieren.

4 Strukturpolitik im post-montanindustriellen Ruhrgebiet

4.1 Akteure und Interessen

Das hegemoniale und politisch-konzeptionelle Vakuum, das nach dem Auseinanderbrechen des montanindustriellen Blocks entstanden war, wurde nun von widersprüchlichen Interessen zu füllen versucht. Etwas schematisch lassen sich drei Strömungen unterscheiden: *Zum einen* wurden solche Stimmen lauter, die die durch „konservative Sozialdemokraten, konservative Gewerkschaften und patriarchale Unternehmer“ (Grabher 1993, 750) geprägten Verhältnisse im Ruhrgebiet in Frage stellten und offensiv für neoliberale Reformen eintraten. Gefordert wurde etwa, die „nrw-typische Reglementierungswut“ zu bremsen, durch einen Subventionsabbau die Bedingungen für einen „unverfälschten Wettbewerb“ wiederherzustellen oder „ein Konzept für einen umfassenden Aufgabenabbau des Staates zu entwickeln, um soviel Leistungen wie möglich staatlicher Monopolverwaltung zu entziehen und unter Wettbewerbsdruck zu bringen“.⁵ Im Zuge der Rezession 1992/93 sowie vor dem Hintergrund des nach dem Ende des Kalten Krieges und nach der Vollendung des westeuropäischen Binnenmarktes verschärften Konkurrenzdrucks gewann diese Position weiter an Gewicht – sowohl gesellschaftlich, als auch innerhalb der Sozialdemokratie und des Staatsapparates, wo sie spätestens mit der Ernennung Wolfgang Clements zum Wirtschaftsminister 1995 einen Fürsprecher an zentraler Stelle fand.

Den neoliberalen Kräften standen – *zum anderen* – jene Teile der nordrhein-westfälischen Sozialdemokratie gegenüber, die eine Politik behutsamer, bestandsorientierter Modernisierung verfochten. Ihre institutionelle „Bastion“ war das Ministerium für Stadtentwicklung, Wohnen und Verkehr (MSVW). Dieses war 1980 vor dem Hintergrund der Konflikte um die Stadtentwicklungspolitik der 70er Jahre geschaffen worden: Gegen den im Entwicklungsprogramm Ruhr und im Nordrhein-Westfalen-Programm vorgesehenen Abriss von Arbeitersiedlungen und die geplante Umsiedlung der BewohnerInnen in neu zu schaffende bzw. auszubauende „Siedlungsschwerpunkte“ hatten sich etwa 50 miteinander vernetzte Bürgerinitiativen zur Wehr gesetzt, die von kritischen WissenschaftlerInnen, ArchitektInnen, Studierenden und PlanerInnen beraten wurden. Die Aktionen reichten bis hin zu Hausbesetzungen und Hungerstreiks. Bei einem Kongress in Gelsenkirchen forderten die Initiativen 1976 die Einrichtung eines für Stadtentwicklung und Wohnungsbau zuständigen Ministeriums. Bis dahin war das FDP-geführte Innenministerium unter Burkhard Hirsch für diese Bereiche zuständig gewesen. Dabei blieb es zunächst noch weitere vier Jahre. Als dann die SPD bei den Landtagswahlen 1980 die absolute Mehrheit gewann und fortan ohne die FDP regieren konnte, wurde für die Stadtentwicklung ein eigenes Ministerium geschaffen. Minister wurde Christoph Zöpel, Leiter der für Städtebau und Denkmalpflege zuständigen Abteilung der spätere IBA-Geschäftsführer Karl Ganser (vgl. Günter 1997, 252 ff., 271 ff.). Das MSVW und die es tragenden gesellschaftlichen Kräfte nahmen die Krise Ende der 80er Jahre zum Anlass, um die Strategie bestandsorientierter Modernisierung nun mit größerem Nachdruck fortzusetzen.

Ähnliche strukturpolitische Überlegungen kamen in den 90er Jahren vom Institut Arbeit und Technik in Gelsenkirchen, das zum Wissenschaftszentrum Nordrhein-Westfalen gehört, sowie von gewerkschaftlicher Seite (vgl. Kilper u. a. 1996, Ruhr-Memorandum 1997). *Zum dritten* schließlich spielten auch die Unternehmen des montanindustriellen Komplexes weiterhin eine zentrale Rolle. Ihr Interesse am Ruhrgebiet als Produktionsstandort ließ zwar nach, jedoch waren sie darauf bedacht, ihren riesigen Grundstücks- und Immobilienbesitz in der Region Gewinn bringend zu verwerten.⁶

4.2 Strukturpolitische Konzepte

Diese widersprüchliche Konstellation – auf der einen Seite die montanindustriellen „Resteverwerter“, auf der anderen Seite eine „Modernisierungskoalition“, die die spezifischen regionalen Kompetenzen weiterzuentwickeln und für neue ökonomische Aktivitäten fruchtbar zu machen versuchte, und schließlich eine „neoliberale Koalition“, die vorgab, einen Bruch mit der altindustriellen Vergangenheit vollziehen zu wollen – schlug sich in den späten 80er und frühen 90er Jahren in mehreren strukturpolitischen Neuerungen nieder. Als eine erste Reaktion auf die Krise schuf die Landesregierung 1987 die „Zukunftsinitiative Montanregionen“ (ZIM). Bei dieser handelte es sich nicht um eine inhaltliche, sondern um eine Verfahrensinnovation: Die Landesregierung rief die Akteure in den Montanregionen zur Erstellung „spezifischer, auf die besonderen Probleme und Chancen der jeweiligen Region ausgerichteter örtlicher oder regionaler ‘Aktionsprogramme’“ auf (Landesregierung Nordrhein-Westfalen 1987, 6). Sie erhoffte sich davon eine Art Ideenwettbewerb zwischen den Regionen, mit dem Ergebnis jeweils „unverwechselbarer Standortprofile“ (MWMT 1992, Anlage 5). Die Aktionsprogramme sollten „unter Einbeziehung und Nutzung der Eigeninitiative und des Sachverstandes der örtlichen und regionalen Träger der Wirtschaft einschließlich der Stahlunternehmen selber entwickelt und ausgeführt werden“ (Landesregierung Nordrhein-Westfalen 1987, 6). ZIM wurde 1989 als Zukunftsinitiative für die Regionen Nordrhein-Westfalens (ZIN) auch auf die übrigen Landesteile übertragen und ging 1990 in die (zumindest in einigen Regionen) bis heute andauernde Phase der Regionalkonferenzen und regionalen Entwicklungskonzepte über.

Eine nur wenig später als ZIM eingeleitete Maßnahme war die IBA Emscher Park. 1989 begonnen und auf zehn Jahre angelegt, war es deren Ziel, die Imagenachteile des Ruhrgebiets zu korrigieren und die Region als Standort für hochwertige Produktion und Dienstleistungen sowie als Tourismusregion zu profilieren. Dazu sollte gezielt an die altindustriellen Hinterlassenschaften angeknüpft werden; diese sollten bewahrt, ggf. modernisiert und neuen Nutzungen zugeführt werden. Die IBA verzichtete dabei bewusst auf eine regionale Gesamtplanung in Gestalt eines Entwicklungsprogramms: Ein solches – das hatten die Erfahrungen mit verschiedenen strukturpolitischen Vorläufern der IBA gezeigt – wäre auf verfestigte Machtstrukturen und andere Schwierigkeiten gestoßen, die

seiner Umsetzung entgegengestanden hätten. Stattdessen setzte sie auf städtebauliche, architektonische, infrastrukturelle, beschäftigungspolitische, ökologische und kulturelle *Projekte* mit Ausstrahlungskraft, auf eine „Propaganda des guten Beispiels“ (Häußermann/Siebel 1994, 60).

Vergleichbar mit den wirtschaftspolitischen Implikationen der IBA war die in den 90er Jahren forcierte Stärkung und Weiterentwicklung regionaler „Produktionscluster“: Innovationen wurden nicht mehr wie noch im Rahmen der Technologiepolitik der 80er Jahre primär als Funktion des neuesten technischen Standards betrachtet. Als entscheidender galt die Einbindung eines Unternehmens in ein Umfeld, das geprägt ist durch qualifizierte Beschäftigte, eine bedarfsorientierte wissenschaftliche Infrastruktur, eine anspruchsvolle Nachfrage, die frühzeitig Markttrends und Innovationsmöglichkeiten signalisiert, innovative Zulieferer sowie eine ausgewogene Mischung aus Konkurrenz und Kooperation im Verhältnis zu anderen Unternehmen. Als Produktionscluster werden räumliche Agglomerationen derartiger Verflechtungsbeziehungen bezeichnet. Sie zu fördern und damit die Position kleiner und mittlerer Unternehmen in den von transnationalen Konzernen dominierten Wertschöpfungsketten zu festigen bzw. zu stärken, war Ziel der vom Wirtschaftsministerium aufgelegten „Brancheninitiativen“. Eine weitere Neuerung, die auf die veränderten Kräfteverhältnisse zurückzuführen ist, war die forcierte Förderung von „Existenzgründungen“. Sie schlug sich programmatisch in der 1995 aufgelegten „Gründungsoffensive“ nieder, die neben Verbesserungen in der Finanzierungs- und Beratungsinfrastruktur für Unternehmensgründer und vor allem auch -gründerinnen eine breit angelegte, ein „Bündnis für Selbständigkeit“ und ein „positives Image für unternehmerisches Handeln“ (Landesregierung Nordrhein-Westfalen 1996, 24 f.) propagierende Kampagne beinhaltete.

Eine zentrale Rolle als Finanzierungs- und Legitimationsressource der strukturalpolitischen Neuerungen spielte der europäische Regionalfonds. In den 70er Jahren als Maßnahme zur Refinanzierung der nationalen Regionalpolitiken geschaffen, hatte er sich im Zuge mehrerer Reformen bis Ende der 80er Jahre zu einem eigenständigen Politikinstrument in den Händen der Europäischen Kommission entwickelt. Fortan setzte die europäische Regionalpolitik ihrerseits die nationalen und regionalen Strukturpolitiken unter Modernisierungsdruck, wie sie umgekehrt innovative Ansätze derselben in ihre Programmatik integrierte. Ihr Hauptanliegen ist die Förderung innovativer „endogener Potentiale“ in den Problemregionen. Bei diesen handelt es sich vor allem um flexible kleine und mittlere Unternehmen (KMU), denen ebenso mittelbare wie unmittelbare Unterstützung zuteil wird: unmittelbar in Gestalt von Beratung und finanziellen Zuschüssen bei technologischen Innovationen oder bei der Professionalisierung der Betriebsführung, mittelbar durch die Förderung von bedarfsgerechten Qualifizierungsmaßnahmen und unternehmensbezogenen Dienstleistungen (Unternehmensberatung, Forschungseinrichtungen, Transferstellen), durch Anreize zur Unternehmenskooperation und durch die Bereitstellung einer modernen Infrastruktur. Statt also dem „klassischen“ Konzept zu

folgen und durch Investitionsanreize in den rückständigen Gebieten die räumliche Verteilung ökonomischer Aktivitäten zu beeinflussen, fördert die europäische Regionalpolitik die modernisierungsfähigen *Segmente* in den Problemregionen (vgl. Tömmel 1994).

4.3 Umsetzungsprobleme und nicht-intendierte Folgen

Die Resultate, die die strukturpolitischen Neuerungen bislang erbracht haben, sind gemessen an den Ansprüchen eher ernüchternd. Was die regionalisierte Strukturpolitik betrifft, so hat die intraregionale Kooperation – überlagert von der interkommunalen Konkurrenz – nicht die von der Landesregierung erhofften „unverwechselbaren Standortprofile“ hervorgebracht. Stattdessen ähneln sich die regionalen Entwicklungskonzepte im Bestreben, die Ansiedlung neuer Unternehmen zu fördern. Im Vordergrund stehen Projekte wie der Ausbau der Verkehrsinfrastruktur oder die Bereitstellung von Industrie- und Gewerbeflächen. Die erhoffte Mobilisierung endogener, regionalspezifischer Entwicklungspotenziale tritt hinter das Bemühen um exogene Impulse zurück (vgl. Wissen 2000, 140 ff.). Demgegenüber hat die IBA eine Vielzahl von hochwertigen Projekten verwirklicht und Entwicklungen (etwa im Tourismusbereich) angestoßen, die über die Grenzen des Ruhrgebiets hinaus viel Beachtung gefunden haben. Gleichwohl hat sie der in ihrem ersten Memorandum konstatierten Gefahr, dass sich in der Emscherzone „vorrangig Produktionsstätten mit geringerer Fertigungstiefe, unterentwickelter Produktionskraft und unattraktiven Arbeitsplätzen ansiedeln würden“ (MSWV 1988, 34), nicht entgegenwirken können: Mindestens ebenso prägend wie die IBA-Projekte und die von diesen angestrebte kleinteilige, die polyzentrale Struktur des Ruhrgebiets betonende regionale Erneuerung sind die in den 90er Jahren entstandenen Großprojekte in den Bereichen Konsum, Unterhaltung sowie Mobilisierung von Industrie- und Gewerbeflächen. Zu diesen gehören unter anderem: der ehemals vom Time-Warner-Konzern betriebene Film- und Freizeitpark in Bottrop; das „CentrO“ in Oberhausen, das auf dem Gelände eines 1987 stillgelegten Thyssen-Stahlwerks entstand; der interkommunale Gewerbe-„Park“ Dorsten/Marl, der auf einer ehemals für ein Kraftwerk vorgesehenen Fläche der Ruhrkohle-Tochter STEAG ausgewiesen wurde; sowie weitere zum Teil noch im Planungsstadium befindliche großflächige Projekte in der Emscher-Lippe-Region.⁷

Was die Brancheninitiativen angeht, so handelt es sich bei diesen um eine langfristige Modernisierungsstrategie, über deren Erfolg noch nicht abschließend geurteilt werden kann. Ansätze zur Entwicklung neuer post-montanindustrieller Produktionscluster sind durchaus vorhanden (vgl. Kilper u. a. 1996, Ruhr-Memorandum 1997). Jedoch bewegen diese sich in einem ständigen Spannungsfeld zwischen regionalen Netzwerken und einer globalisierten Ökonomie. Eine im Auftrag der nordrhein-westfälischen Ministerien für Wirtschaft und Arbeit erstellte Studie wirft in diesem Zusammenhang die Frage auf, inwieweit Netzwerke dazu tendieren, „regionale Bezugspunkte zu verlassen und nur noch im überregionalen, ja sogar internationalen Rahmen (zu) existieren“ (InWIS u.a. 1997, 78).

Für eine konkrete Antwort ist es noch zu früh. Jedoch ist eine solche Entwicklung durchaus denkbar: Durch die gezielten Modernisierungsmaßnahmen im Rahmen der Brancheninitiativen könnte das Ziel, die Position der betreffenden Unternehmen in den Wertschöpfungsketten der Großkonzerne zu stärken, durchaus erreicht werden, während aber gleichzeitig die erhoffte Bildung regionaler Cluster nicht zustandekäme oder zumindest kein sich selbst tragendes Wachstum induzierte, sondern der Dynamik globaler Netzwerke unterläge. Regionale Zusammenhänge würden dadurch zugunsten globaler Netze geschwächt, sozialräumliche Disparitäten verschärft. „If localities are on the march, it is, if anything ... to the tune of globalizing forces in the organisation of production – a process in which local territorial integrity is far from guaranteed.” (Amin/Thrift 1992, 574)⁸ Bezogen auf die Gründungsoffensive lässt sich sagen, dass das landesweit verbesserte Finanzierungs- und Beratungsangebot für UnternehmensgründerInnen zwar durchaus nachgefragt wird (vgl. Institut für Mittelstandsforschung 1998, Gründungsoffensive 1999). Auch stieg der Saldo aus Gewerbean- und -abmeldungen nach der Rezession von 1993 bis zum Ende der 90er Jahre wieder an. Jedoch gelang es nicht, den hohen Saldo aus den frühen 90er Jahren, der Zeit vor der Gründungsoffensive also, wieder zu erreichen. Des Weiteren lässt sich nicht quantifizieren, welchen Anteil die Gründungsoffensive am Ansteigen des Saldos hat. Deren Auswirkungen auf die Entwicklung der Unternehmensgründungen in NRW ist, so lässt sich festhalten, also eher ungewiss oder zumindest unspektakulär.

Die Bedeutung der strukturpolitischen Neuerungen nach dem Ende montanindustrieller Hegemonie lässt sich allerdings erst dann vollständig erfassen, wenn jenseits der Umsetzungsprobleme die intendierten und nicht-intendierten Wirkungen in den Blick genommen werden. Hier sticht *erstens* vor allem der Beitrag zur *symbolischen und materiellen Bearbeitung der Krise* 1987/88 sowie darauf folgender Krisensituationen hervor, den die strukturpolitischen Neuerungen leisteten. So konnte die Landesregierung mit der Einführung der regionalisierten Strukturpolitik zunächst in Gestalt von ZIM in der akuten Krisensituation 1987/88 Handlungsfähigkeit und Gestaltungswillen demonstrieren, ohne substanziell wirklich etwas Neues zu schaffen. Des Weiteren errichtete sie mit dem neuen Verfahren einen institutionellen Rahmen, um relevante Akteure strukturpolitisch stärker einzubinden, und dies auf regionaler Ebene, also segmentiert und damit weniger artikulationsfähig. Unter hohem Handlungsdruck stehend schuf sie die Voraussetzung für eine regionale Kleinarbeitung der Folgeprobleme ökonomischer Restrukturierung. Insofern ist dem früheren Wirtschaftsminister Einert durchaus Recht zu geben, wenn er schreibt: „Wir haben tatsächlich stabile Netzwerke geschaffen [...] und diese Netzwerke können die Vorwarn- und Reaktionszeit in den Regionen erheblich verkürzen. Das hört sich zunächst sehr abstrakt an. Aber wer zum Beispiel miterleben konnte, wie schnell 1993 in den erneut krisengeschüttelten Stahlregionen Wirtschaftskonferenzen organisiert werden konnten, die zu ganz konkreten Absprachen geführt haben, der hat heute den ganz konkreten Erfolg, auch der Regionalisierung, vor Augen. Regionalisierte Strukturpolitik kann uns zwar auch

zukünftig nicht vor Rezession und Krisen bewahren, aber sie wird uns helfen, schneller zu reagieren und schneller wieder aus ihnen herauszukommen.“ (MWMT 1995, 6; vgl. ausführlich Wissen 2000) Auch die IBA kann als eine Form der symbolischen Problembearbeitung interpretiert werden, indem sie dazu beiträgt, den industriellen Niedergang durch neue Identifikationsangebote zu kompensieren. Mittels Landschaftsarchitektur und geschickt in Szene gesetzter Industriedenkmäler werden neue Bilder produziert. Einzelne, oft eher marginale Aspekte des Strukturwandels werden ästhetisch aufgeladen und als Symbole einer „Region im Aufbruch“ vermarktet. „Regionaldesign“ blendet über die sozialräumliche Polarisierung hinweg (vgl. Müller/Hermann 1999, Voß 1999). Dazu passt die mit der Gründungsinitiative propagierte Selbsthilfe als Mittel zur Bekämpfung von Arbeitslosigkeit. Ein neuer und offensiv geführter Selbstständigkeitsdiskurs vermittelt das Leitbild vom „unternehmerischen Menschen“, der durch Eigeninitiative jene Misere bewältigt, die der Rückzug der Großindustrie herauf beschworen hat.

Zweitens verschränken sich die konzeptionell unterschiedlichen oder gar gegensätzlichen Strategien von Regionalentwicklung zu einem Entwicklungsmuster, das auf der *differenzierten Inwertsetzung regionaler Potenziale* beruht. Innovative ökonomische Aktivitäten und relative Prosperität wechseln sich ab mit niedriger Wertschöpfung, schlechten Arbeitsbedingungen und zunehmender Verarmung. Anspruchsvolle Industriekultur findet sich in unmittelbarer Nachbarschaft zu kommerzieller Kulturindustrie. Ökologische Nischen und „Industrienatur“ koexistieren mit Industrie-„Parks“ auf der grünen Wiese, einem erweiterten Straßennetz und Müllverbrennungsanlagen. Kurz: Gegensätze werden profiliert und als Vorteile in der Standortkonkurrenz zu nutzen versucht, als Möglichkeit, in unterschiedlichen preis- und qualitätskompetitiven Marktsegmenten gleichzeitig konkurrieren zu können. „Am Ende“, so Wolfgang Clement, „wird eine Region stehen, deren Teilräume eigenständige Entwicklungspfade entlang ihrer komparativen Stärken eingeschlagen haben.“ (MWMTV 1995a, 20) Dieses Entwicklungsmuster scheint sich gerade aufgrund seiner Uneinheitlichkeit bzw. Widersprüchlichkeit durchzusetzen – wird so doch die Einbindung einer Vielzahl von unterschiedlichen Akteuren ermöglicht: von „modernen“ und „innovativen“ Kapitalgruppen ebenso wie von solchen, die primär an niedrigen Produktionskosten, einem dichten Autobahnnetz oder der profitablen Verwertung ihres Grundbesitzes interessiert sind; von kommunalen und regionalen Wirtschaftsförderern, die an raschen Ansiedlungserfolgen interessiert sind, ebenso wie von den VerfechterInnen einer behutsamen, flächenschonenden und an den vorhandenen Potenzialen anknüpfenden Modernisierungsstrategie; von gewerkschaftlichen Akteuren, die unter dem Druck hoher Arbeitslosigkeit stehend, zu weitreichenden tariflichen Zugeständnissen bereit sind, ebenso wie von anderen gewerkschaftlichen Akteuren, die sich neue Arbeitsplätze von der Stärkung regionaler Kooperationsbeziehungen erhoffen; schließlich von Arbeitersiedlungsinitiativen, denen die behutsame Erneuerungspolitik der IBA entgegen kommt, ebenso wie von den neuen Dienstleistungseliten oder Teilen der Alternativkultur bzw. des grün-alternativen Spektrums, die von den im IBA-Rahmen

realisierten Kulturprojekten oder der unter anderem von der IBA voran getriebenen baulichen Ermöglichung unterschiedlicher Wohn- und Lebensformen profitieren.

Drittens beinhaltet das sich heraus bildende Entwicklungsmuster jedoch auch eine Reihe von *Widersprüchen*: So kommt es zwischen den unterschiedlichen Strategien im Einzelfall durchaus zu Konflikten, die sich im Falle ihrer Häufung politisch zuspitzen könnten. Dies gilt vor allem für die großflächigen Entertainment-, Konsum- und Industrieansiedlungsprojekte, die – unter maßgeblicher Beteiligung ehemaliger Stützen des montanindustriellen Blocks (traditionelle Sozialdemokratie, Bergbau- und Energieversorgungsunternehmen) – einen Bruch mit der montanindustriellen Vergangenheit zu leisten vorgeben, dabei aber faktisch deren negative Auswüchse in neuem Gewand reproduzieren und folglich auch neues Konfliktpotenzial erzeugen. Des weiteren treiben die Profilierungsbemühungen, die eine bessere Positionierung in der interregionalen Standortkonkurrenz ermöglichen sollen, eben diese auf ein immer höheres Niveau. Der Modus intraregionaler Widerspruchsbearbeitung verschärft mithin das interregionale Konfliktpotenzial. Und schließlich bleibt die Aneignung der Region mittels ihrer „ästhetische(n) Überaufladung“ (Müller/Hermann 1999, 8) so lange prekär, wie sich die realen Lebensbedingungen größer werdender „Randgruppen“ immer weiter von den produzierten Bildern entfernen.

5 Zusammenfassung und Schlussfolgerungen

Ausgangspunkt dieses Aufsatzes war eine Kritik der gängigen Konzeptualisierung von Staat im Strukturwandel des Ruhrgebiets. Diese begreift die Entwicklung staatlicher Intervention als einen Lernprozess, in dessen Zuge das strukturpolitische Instrumentarium ständig verfeinert wird, bis es schließlich – zugespitzt formuliert – unter den Bedingungen des „kooperativen“, die Kompetenzen gesellschaftlicher Akteure dezentral aktivierenden Staates seine höchste Form erreicht. Ausgehend von einem materialistischen Staatsverständnis und neueren regulationstheoretischen Arbeiten habe ich versucht, einen anderen Blick auf die Entwicklung strukturpolitischer Intervention im Ruhrgebiet zu werfen. Ich habe letztere weniger als das intentionale Handeln eines Akteurs Staat betrachtet, sondern sie vor dem Hintergrund der Dynamik gesellschaftlicher Kräfteverhältnisse zu verstehen versucht. Dabei ging es mir vor allem darum, zu zeigen, wie die intendierten und nicht-intendierten Folgen staatlicher Intervention einerseits zur Regulation von gesellschaftlichen Widersprüchen beitragen, andererseits diese Widersprüche aber auch akzentuieren können. Die Ergebnisse der empirischen Analyse sollen im Folgenden verdichtet dargestellt und interpretiert werden.

Ein wesentlicher Aspekt der veränderten Formen staatlicher Intervention in den Strukturwandel ist die krisenvermittelte Herausbildung neuer räumlicher und institutioneller Konfigurationen. Verschiedene räumliche Ebenen treten über institutionelle Veränderungen, wie die Einrichtung von Regionalkonferenzen und Branchenforen oder die Schaffung neuer intermediärer Akteure wie die IBA, in ein neues Verhältnis zueinander.

Nicht dass sich dabei Regionen unterhalb der Landesebene als neue „Akteure“ konstituieren würden, jedoch entstehen auf regionaler Ebene neue institutionelle Terrains, die – in der Interaktion vor allem mit der Landes- und verstärkt auch mit der europäischen Ebene, auf der eine Vielzahl von Anreizen und Restriktionen geschaffen werden – zwei zentrale Merkmale aufweisen: Erstens sind sie sowohl Voraussetzung als auch Medium für die Herausbildung eines neuen Entwicklungsmusters, das sich als differenzierte Inwertsetzung regionaler Potenziale bezeichnen lässt. Die für dieses charakteristische Zunahme inter- und intraregionaler Disparitäten, die in herkömmlichen staatstheoretischen Konzepten als Mängel oder sogar als Versagen politischer Steuerung interpretiert werden, wird im Rahmen des hier vorgeschlagenen Analyserahmens als konstitutiver und durchaus funktionaler – weil wettbewerbsfördernder und die Angebotsbedingungen differenzierender – Bestandteil einer post-fordistischen Konstellation verständlich. Ungleiche Entwicklung ist nicht länger ein Prozess, dem durch großangelegte, auf zentraler Ebene entwickelte und die räumliche Gleichverteilung ökonomischer Aktivitäten anstrebende strukturpolitische Programme entgegen zu wirken wäre, wie dies noch in den späten 60er und frühen 70er Jahre versucht wurde. Staatliche Intervention zielt heute vielmehr darauf, Differenzen zu markieren und Räume unterschiedlich in Wert zu setzen. Sie wirkt folglich verstärkend auf den Prozess ungleicher Entwicklung ein.

Gleichzeitig trägt sie aber zumindest bislang auch zur Regulation der ungleichen Entwicklung bei, nämlich indem sie die Terrains definiert, auf denen sich die Widersprüche artikulieren. Dies ist das zweite zentrale Merkmal der neuen räumlich-institutionellen Konfiguration. Die Widersprüche, die durch die Prozesse weltmarktorientierter ökonomischer Restrukturierung akzentuiert werden, artikulieren sich nicht primär als soziale, sondern als regionale. Sie werden in Form von interregionalen Standortkonkurrenzen ausgetragen, die *intraregional* der Bildung von klassenübergreifenden „Schicksalsgemeinschaften“ Vorschub leisten. Joachim Hirsch hat in seiner Untersuchung über den „nationalen Wettbewerbsstaat“ auf die konstitutive Rolle des Nationalstaats bei der Regulation der strukturellen Widersprüche kapitalistischer Vergesellschaftung hingewiesen. Dass letztere gelinge, beruhe wesentlich darauf, „daß die im globalen Verwertungs- und Akkumulationszusammenhang sich gegenüberstehenden Klassen durch die Existenz konkurrierender Einzelstaaten *in sich selbst politisch gespalten* werden. Das kapitalistische Klassenverhältnis wird durch das Staatensystem in der Weise modifiziert, daß die immer auch in wechselseitiger Konkurrenz stehenden Klassenangehörigen – die Lohnabhängigen ebenso wie die Unternehmen – auf staatlicher Ebene zusammengebunden und damit zugleich in Gegensatz zu den entsprechenden Klassen außerhalb des staatlichen Territoriums gebracht werden. Dadurch vor allem entsteht auf einzelstaatlicher Ebene die Möglichkeit zur Bildung *klassenübergreifender Koalitionen* zwecks Sicherung gemeinsamer Konkurrenzvorteile auf dem Weltmarkt.“ (Hirsch 1995, 32; Hervorheb. i. O.) Ohne dass diese Aussage an Richtigkeit verloren hätte, so muss sie angesichts der zunehmenden Disparitäten *innerhalb* der Nationalstaaten doch um eine regionale

Dimension erweitert werden. Denn die sich auf der regionalen Ebene herausbildenden Standortbündnisse und Modernisierungskoalitionen tragen wesentlich dazu bei, die Widersprüche des post-fordistischen Kapitalismus zu domestizieren und die Folgeprobleme weltmarktorientierter Modernisierung klein zu arbeiten. Sie selbst werden ihrerseits freilich erst dann verständlich, wenn ihre Interaktionen mit anderen räumlichen Ebenen bzw. die von letzteren ausgehenden Anreize und Restriktionen berücksichtigt werden.

Zusammengefasst lässt sich festhalten, dass mit den veränderten Formen staatlicher Intervention in den Strukturwandel neue räumlich-institutionelle Konfigurationen entstehen, die die ungleiche Entwicklung vorantreiben *und* gleichzeitig zu deren Regulation beitragen. Daraus ergeben sich zwei theoretische Schlussfolgerungen. Die erste bezieht sich auf das Konzept des kooperativen Staates. Mit diesem hat sich der politikwissenschaftliche Mainstream, wie gesehen, zwar auf die materialistische Staatstheorie zubewegt. Jedoch ist er dabei auf halber Strecke stehen geblieben. Der Bruch, der mit der traditionellen Vorstellung vom hierarchisch intervenierenden Souverän vollzogen wird, wird überlagert von einer Kontinuität, in der die Vorstellung vom neutralen Akteur Staat fortwirkt. Der Staat, so Heinze, Strünck und Voelzkow (1997, 332), sei nicht einfach ein Akteur unter anderen, sondern trage „eine besondere Verantwortung für die Transformation partikularer Orientierungen in kollektive Leitbilder.“. Eine solche Subjektivierung des Staates öffnet zwar die Tür in den Raum politischer Empfehlungen. Sie wird jedoch der Rolle des Staates im Prozess der ungleichen Entwicklung, die ich in diesem Aufsatz heraus zu arbeiten versucht habe, nicht gerecht. Denn diese kann im Rahmen des Konzepts vom kooperativen Staat letztlich nur als Steuerungsversagen begriffen werden, das mit Hilfe wissenschaftlichen Beistands voluntaristisch korrigiert werden kann, nicht aber als wesentlicher Bestandteil post-fordistischer Staatlichkeit. Es bedürfte also einer konsequenten Weiterentwicklung des Konzepts dahin gehend, dass die implizite analytische Zweiteilung des Staates in einen verhandelnden und einen hierarchisch-intervenierenden Staat überwunden und auch letzterer nicht länger als ein neutraler Akteur, sondern ebenfalls als ein umkämpftes Terrain begriffen wird.

Die zweite Schlussfolgerung bezieht sich auf die Regulationstheorie. Deren begriffliches Instrumentarium legt es nahe, von einer stabilen Entwicklungsweise nur dann zu sprechen, wenn – auf der Basis eines bestimmten industriellen Paradigmas – ein Entsprechungsverhältnis zwischen dem vorherrschenden gesellschaftlichen Produktions- und Konsummuster, mit anderen Worten: ein kohärentes Akkumulationsregime, vorliegt. Dieses Entsprechungsverhältnis konstituiert sich vorwiegend auf nationaler Ebene über unterschiedliche kodifizierte und nicht-kodifizierte institutionelle Formen, die zusammen eine Regulationsweise bilden.⁹ Mag mit dieser Begrifflichkeit die fordistische Phase des Kapitalismus erfasst werden können, so tun sich in Bezug auf die post-fordistische Phase Probleme auf. Angesichts der Ungleichzeitigkeiten und Widersprüche post-fordistischer Entwicklung scheint eine ähnlich kohärente Konstellation wie die fordistische nicht in Sicht zu sein. Viele Rezipienten der Regulationstheorie betrachten daher die gegenwärtige

Phase noch als solche der Krise und der Transformation. Jedoch deuten die Ergebnisse meiner Untersuchung, die im Wesentlichen mit denen anderer Studien übereinstimmen (vgl. Brenner 2000, Candeias 2000, Jones 1998, Tömmel 1994), darauf hin, dass es durchaus gerechtfertigt ist, wenn auch nicht von einer entwickelten Regulationsweise, so doch von bestimmten regulatorischen Prozessen zu sprechen. Diese vollziehen sich u. a. über neue räumlich-institutionelle Konfigurationen, die offensichtlich in der Lage sind, bestimmte Widersprüche post-fordistischer Entwicklung prozessierbar zu machen. Auch wenn damit noch nichts über die langfristige Stabilität letzterer gesagt ist, legen diese Befunde es doch nahe, nicht länger darauf zu warten, bis die Realität sich dem regulationstheoretischen Instrumentarium fügt, sondern dieses selbst grundlegend zu überarbeiten bzw. zu überdenken. Die Herausforderung liegt darin, Regulation weniger mit „Stabilität, Kohärenz, Funktionalität und Struktur“ als mit „Prozess, Ungleichheit, Tendenz und Praxis“ (Goodwin/Painter 1997, 23) zu konnotieren.

Anmerkungen

- 1 In der Systemtheorie von Willke wird der gleiche Sachverhalt mit dem Begriff der „dezentralen Kontextsteuerung“ beschrieben (Willke 1987, Teubner/Willke 1984).
- 2 Von diesen hängt es zum großen Teil ab, ob ein Problem politisch überhaupt thematisiert und, wenn ja, wie darüber entschieden wird. Jedoch bilden sich gesellschaftliche Kräfteverhältnisse und ihr Wandel nicht unmittelbar auf der Ebene des Staates ab. Denn: „Der Staat hat eine eigene Dichte und Widerstandskraft und reduziert sich nicht auf ein Kräfteverhältnis. Eine Veränderung des Kräfteverhältnisses zwischen Klassen hat sicherlich immer Auswirkungen innerhalb des Staates, sie überträgt sich jedoch nicht direkt und unmittelbar. Sie paßt sich der Materialität der verschiedenen Apparate an und kristallisiert sich im Staat nur in gebrochener und differenzierter, den Apparaten entsprechender Form.“ (Poulantzas 1978, 121)
- 3 Allein der Landeszuschuß kletterte von 617,5 Millionen (1986) auf gut 1 Milliarde Mark (1987). 1989 erreichte er mit 1,2 Milliarden seinen Höchststand, um dann bis 1995 wieder auf 715 Millionen zu sinken (Finanzministerium Nordrhein-Westfalen).
- 4 Im nicht-atomaren Bereich wurde unter anderem die von der Ruhrkohle AG und VEBA betriebene „Kohleöl-Großversuchsanlage“ in Bottrop gefördert, mit der die Technik der Kohleverflüssigung weiterentwickelt werden sollte. Ein atomares Großprojekt war der Hochtemperaturreaktor Hamm-Uentrop, dessen Prozesswärme für die Kohlevergasung genutzt werden sollte.
- 5 Die Zitate sind dem Bericht der von der Landesregierung anlässlich der Konflikte im Ruhrgebiet eingesetzten „Kommission Montanregionen“ entnommen (Kommission Montanregionen 1989, 12 ff.). Vgl. auch IHK NRW 1985.
- 6 Ein ebenfalls nach wie vor politisch bedeutsamer Faktor sind die Bergleute und ihre Gewerkschaft. Wie die Proteste im Frühjahr 1997 zeigten, verfügen sie noch immer über

eine große Mobilisierungsfähigkeit. Dazu kommen enge Beziehungen zu den politischen Entscheidungsträgern. So erklärt sich, dass der Bergbau – bei abnehmender Tendenz – bis heute der größte Subventionsempfänger der gewerblichen Wirtschaft NRWs blieb. Gleichwohl handelt es sich bei den Kämpfen der Bergleute letztlich um Rückzugsgefechte, deren Einfluss auf die Regionalentwicklung langfristig eher gering sein dürfte.

- 7 Unter anderem soll eine zu den Kommunen Datteln und Waltrop gehörige Fläche der VEW, auf der ebenfalls ursprünglich ein Kraftwerk angesiedelt werden sollte, nach der erst jüngst gescheiterten Ansiedlung von BMW für andere industrielle und gewerbliche Zwecke genutzt werden.
- 8 Vgl. Döhl/Sauer (1995, 113), die in ihrer Untersuchung des Verhältnisses zwischen neuen Unternehmensstrategien und regionaler Entwicklung zu folgender Schlußfolgerung kommen: „Die ökonomische Bedeutung der Region resultiert immer weniger aus den eigenständigen, historisch gewachsenen Potentialen, sondern leitet sich aus ihrem Stellenwert in den Strategien von Unternehmen und Unternehmensnetzwerken ab, für die die Potentiale nur in ihrer aktuellen Verwertbarkeit von Interesse sind.“
- 9 Das begriffliche Instrumentarium der Regulationstheorie ist anhand von Untersuchungen der fordistischen Phase des Kapitalismus gebildet worden. Als charakteristisches Merkmal derselben gilt die Massenproduktion standardisierter Konsumgüter, die durch den „Produktivitäts-Nominallohn-Nexus“ (Hübner 1989) und durch den Ausbau der sozialen Sicherungssysteme auf eine kaufkräftige Nachfrage traf. Die entscheidende institutionelle Form und damit das entscheidende Element fordistischer Regulation, das die Kohärenz des Akkumulationsregimes gewährleistete, war folglich das Lohnverhältnis.

Literatur

- Amin, Ash, Nigel Thrift 1992: Neo-Marshallian Nodes in Global Networks. In: *International Journal of Urban and Regional Research* 4. S. 571-587.
- Brenner, Neil 2000: Building „Euro-Regions“. Locational Politics and the Political Geography of Neoliberalism in Post-Unification Germany. In: *European Urban and Regional Studies*, Vol. 7. S. 319-345.
- Butzin, Bernhard 1995: Neue Strategien der Regionalentwicklung – Perspektiven für das Ruhrgebiet? In: *Kommunalverband Ruhrgebiet (Hg.): Wege, Spuren. Festschrift zum 75jährigen Bestehen des Kommunalverbandes Ruhrgebiet*. Essen. S. 145-187.
- Candeias, Mario 2000: Restrukturierung der räumlichen Organisation des Staates. In: *Das Argument* 236. S. 355-373.
- Döhl, Volker, Dieter Sauer 1995: Neue Unternehmensstrategien und regionale Entwicklung. In: *Jahrbuch sozialwissenschaftliche Technikberichterstattung*. Berlin. S. 103-157.

- Finanzministerium Nordrhein-Westfalen: Subventionsbericht des Landes Nordrhein-Westfalen (verschiedene Jahrgänge). Düsseldorf.
- Goch, Stefan 1996: Politik zur ökonomischen, sozialen und ökologischen Bewältigung des Strukturwandels im Ruhrgebiet – Ein Überblick. In: Rainer Bovermann, Stefan Goch, Heinz-Jürgen Priamus (Hg.): Das Ruhrgebiet – Ein starkes Stück Nordrhein-Westfalen. Politik in der Region 1946-1996. Essen. S. 380-426.
- Goodwin, Mark, Joe Painter 1997: Concrete Research, Urban Regimes, and Regulation Theory. In: Mickey Lauria (ed.): Reconstructing Urban Regime Theory. Regulating Urban Politics in a Global Economy. Thousand Oaks, London, New Delhi. S. 13-29.
- Grabher, Gernot 1993: Wachstums-Koalitionen und Verhinderungs-Allianzen. Entwicklungsimpulse und -blockierungen durch regionale Netzwerke. In: Informationen zur Raumentwicklung 11. S. 749-758.
- Gründungsoffensive 1999: Bilanz der Gründungs-Offensive NRW „GO!“ 1996-1998. o. O.
- Günter, Roland 1997: Im Tal der Könige. Ein Reisebuch zu Emscher, Rhein und Ruhr. Essen.
- Häußermann, Hartmut, Walter Siebel 1994: Wie organisiert man Innovation in nicht-innovativen Milieus? In: Rolf Kreibich, Arno S. Schmid, Walter Siebel, Thomas Sieverts, Peter Zlonicky (Hg.): Bauplatz Zukunft. Dispute über die Entwicklung von Industrieregionen. Essen. S. 52-64.
- Heinze, Rolf G. u.a. 1997: Innovative Standortpolitik auf Länderebene – das Beispiel Nordrhein-Westfalen. In: Udo Bullmann, Rolf G. Heinze (Hg.): Regionale Modernisierungspolitik. Nationale und internationale Perspektiven. Opladen. S. 251-268.
- Heinze, Rolf G., Christoph Strünck, Helmut Voelzkow 1997: Die Schwelle zur globalen Welt. Silhouetten einer regionalen Modernisierungspolitik. In: Udo Bullmann, Rolf G. Heinze (Hg.): Regionale Modernisierungspolitik. Nationale und internationale Perspektiven. Opladen. 317-347.
- Hirsch, Joachim 1995: Der nationale Wettbewerbsstaat. Staat, Demokratie und Politik im globalen Kapitalismus. Berlin, Amsterdam.
- Hübner, Kurt 1989: Theorie der Regulation. Eine kritische Rekonstruktion eines neuen Ansatzes der Politischen Ökonomie. Berlin.
- IHK NRW (Vereinigung der Industrie- und Handelskammern des Landes Nordrhein-Westfalen) 1985: Wirtschaftspolitik für Nordrhein-Westfalen. Düsseldorf.
- Institut für Mittelstandsforschung 1998: Wissenschaftliche Begleitforschung 1997 zur Gründungsoffensive Nordrhein-Westfalen. Gutachten im Auftrag des Ministeriums für Wirtschaft, Mittelstand, Technologie und Verkehr des Landes Nordrhein-Westfalen. Bonn.
- InWIS (Institut für Wohnungs- und Immobilienwirtschaft, Stadt- und Regionalentwicklung)/MR Regionalberatung und Projektentwicklung (Dr. Michael Ridder)/NEI (Netherlands Economic Institute) 1997: Zwischenevaluierung des operationellen NRW-EU-Ziel-2-Programms 1994-1996. Gutachten im Auftrag des Ministeriums für

- Wirtschaft, Mittelstand, Technologie und Verkehr sowie des Ministeriums für Arbeit, Gesundheit und Soziales des Landes Nordrhein-Westfalen. Endbericht. Bochum, Delmenhorst, Rotterdam.
- Jochimsen, Reimut 1983: Politik für das Ruhrgebiet – Kontinuität, Perspektive, Prioritäten. In: Strukturanalyse Ruhrgebiet. Bilanz – Kritik – Perspektiven. Dokumentation einer gemeinsamen Veranstaltung des Kommunalverbandes Ruhrgebiet und des Innovationsförderungs- und Technologietransfer-Zentrums der Hochschulen des Ruhrgebiets am 23./24. März 1983 in Gelsenkirchen. o. O. S. 11-19.
- Jones, Martin 1998: Restructuring the local state: economic governance or social regulation? In: Political Geography, Vol. 17. S. 959-988.
- Kilper, Heiderose 1999: Die Internationale Bauausstellung Emscher Park. Eine Studie zur Steuerungsproblematik komplexer Erneuerungsprozesse in einer alten Industrieregion. Opladen.
- Kilper, Heiderose u. a. 1996: Wegweiser in die Zukunft. Perspektiven und Konzepte für den Strukturwandel im Ruhrgebiet. Essen.
- Kommision Montanregionen 1989: Bericht der Kommission Montanregionen des Landes Nordrhein-Westfalen. Düsseldorf.
- Landesregierung Nordrhein-Westfalen 1979: Die Landesregierung informiert. Politik für das Ruhrgebiet. Dokumentation der Ruhrkonferenz am 8./9. Mai 1979 in Castrop-Rauxel. Düsseldorf.
- Landesregierung Nordrhein-Westfalen 1987: Die Landesregierung Nordrhein-Westfalen informiert. Unsere Politik für die Zukunft der Montanregionen. Regierungserklärung von Ministerpräsident Johannes Rau vor dem Landtag Nordrhein-Westfalen am 10. Juli 1987. Düsseldorf.
- Landesregierung Nordrhein-Westfalen 1996: Landesentwicklungsbericht Nordrhein-Westfalen. Verlässliche Politik in einer Zeit des Umbruchs. Ziele, Perspektiven und Handlungsschwerpunkte in der 12. Legislaturperiode. Düsseldorf.
- Mayntz, Renate, Fritz W. Scharpf 1995: Steuerung und Selbstorganisation in staatsnahen Sektoren. In: dies. (Hg.): Gesellschaftliche Selbstregulierung und politische Steuerung. Frankfurt a.M., New York. S. 9-38.
- MSWV (Ministerium für Stadtentwicklung, Wohnen und Verkehr des Landes Nordrhein-Westfalen) 1988: Internationale Bauausstellung Emscher-Park. Werkstatt für die Zukunft alter Industrieregionen. Memorandum zu Inhalt und Organisation. Düsseldorf.
- Müller, Sebastian, Rita A. Hermann 1999: Vorwort. In: dies. (Hg.): Inszenierter Fortschritt. Die Emscherregion und ihre Bauausstellung. Bielefeld. S. 7-8.
- MWMT (Ministerium für Wirtschaft, Mittelstand und Technologie des Landes Nordrhein-Westfalen) 1992: Regionalisierung. Neue Wege in der Strukturpolitik Nordrhein-Westfalens. Düsseldorf.
- MWMT (Ministerium für Wirtschaft, Mittelstand und Technologie des Landes Nordrhein-Westfalen) 1995: Strukturwandel in NRW: Fortschritt durch Kooperation

- und Kreativität. Kongreß am 18. November 1994 im Seidenweberhaus Krefeld. Düsseldorf.
- MWMTV (Ministerium für Wirtschaft, Mittelstand, Technologie und Verkehr des Landes Nordrhein-Westfalen) 1995a: Statement des Ministers für Wirtschaft, Mittelstand, Technologie und Verkehr des Landes Nordrhein-Westfalen, Wolfgang Clement, zum Thema „Die neue Landesregierung Nordrhein-Westfalen – ein verlässlicher Partner für die Wirtschaft“ (Vortrag bei „Pro Ruhrgebiet e.V.“) am 28. September 1995 in Essen, Landtag Nordrhein-Westfalen. 12. Wahlperiode, Vorlage 12/139. Düsseldorf.
- Painter, Joe, Mark Goodwin 1995: Local governance and concrete research: investigating the uneven development of regulation. In: *Economy and Society*, Vol. 24. S. 334-356.
- Pieper, Theodor 1985: Regionale Strukturpolitik in altindustrialisierten Gebieten. In: *Raumforschung und Raumordnung* 4. S. 151-156.
- Poulantzas, Nicos 1978: *Staatstheorie. Politischer Überbau, Ideologie, sozialistische Demokratie*. Hamburg.
- Ruhr-Memorandum 1997. *Zu Lage und Perspektiven der Ruhrwirtschaft*. Herausgegeben von der Arbeitnehmerfraktion in der Verbandsversammlung des Kommunalverbandes Ruhrgebiet und dem Deutschen Gewerkschaftsbund, Landesbezirk Nordrhein-Westfalen. Bochum, Essen.
- Sauer, Birgit 1998: Entstaatlichung des Staates im Zeitalter der Globalisierung? Unzeitgemäßes Plädoyer für ein anti-patriarchales Staatskonzept. In: *femina politica* 1. S. 26-34.
- Teubner, Gunther, Helmut Willke 1984: Kontext und Autonomie: Gesellschaftliche Selbststeuerung durch reflexives Recht. In: *Zeitschrift für Rechtssoziologie* 1. S. 4-35.
- Tömmel, Ingeborg 1994: Staatliche Regulierung und europäische Integration. Die Regionalpolitik der EG und ihre Implementation in Italien. Baden-Baden.
- Voigt, Rüdiger 1996: *Des Staates neue Kleider. Entwicklungslinien moderner Staatlichkeit*. Baden-Baden.
- Voß, Arnold 1999: Städtebau als Regionaldesign. Zum Verhältnis von baulich-räumlicher Gestaltung und regionalem Strukturwandel bei der IBA Emscher-Park. In: Sebastian Müller, Rita A. Hermann (Hg.): *Inszenierter Fortschritt. Die Emscherregion und ihre Bauausstellung*. Bielefeld. S. 50-60.
- Willke, Helmut 1987: Entzauberung des Staates. Grundlinien einer systemtheoretischen Argumentation. in: Thomas Ellwein, Joachim Jens Hesse, Renate Mayntz, Fritz W. Scharpf (Hg.) 1987: *Jahrbuch Staats- und Verwaltungswissenschaft*, Band 1. Baden-Baden. S. 285-308.
- Wissen, Markus 2000: Die Peripherie in der Metropole. Zur Regulation sozialräumlicher Polarisierung in Nordrhein-Westfalen. Münster.
- Wissen, Markus 2001: Global Cities, urbane Regime und Regulation. Zur Debatte über städtische Transformationsprozesse. In: *Peripherie. Zeitschrift für Politik und Ökonomie in der Dritten Welt*. (i. E.)