CLIMATE CHANGE
29/2021

Analyse des historischen Strukturwandels im Ruhrgebiet

(Fallstudie)

von:

Elke Dahlbeck, Stefan Gärtner
IAT, Institut Arbeit und Technik, Gelsenkirchen

Benjamin Best, Jenny Kurwan, Timon Wehnert, Jannis Beutel
Wuppertal Institut für Klima, Umwelt, Energie

Herausgeber:

Umweltbundesamt

Für Mensch & Umwelt

Umwelt Bundesamt

CLIMATE CHANGE 29/2021

Ressortforschungsplan des Bundesministeriums für Umwelt,
Naturschutz, nukleare Sicherheit und Verbraucherschutz

Projekt: Strukturwandel in Kohleregionen als Prozess ökonomischer und sozialökologischer Transformation – Handlungsmöglichkeiten für einen sozialverträglichen Strukturwandel im Lichte der klimapolitischen Ziele

Forschungskennzahl 3716 41 113 0
FB000716

Analyse des historischen Strukturwandels im Ruhrgebiet
(Fallstudie)

von

Elke Dahlbeck, Stefan Gärtner
IAT, Institut Arbeit und Technik, Gelsenkirchen

Benjamin Best, Jenny Kurwan, Timon Wehnert, Jannis Beutel
Wuppertal Institut für Klima, Umwelt, Energie

Im Auftrag des Umweltbundesamtes

Impressum

Herausgeber:
Umweltbundesamt
Wörlitzer Platz 1
06844 Dessau-Roßlau
Tel: +49 340-2103-0
Fax: +49 340-2103-2285
buergerservice@uba.de
Internet: www.umweltbundesamt.de

/umweltbundesamt.de
/umweltbundesamt

Durchführung der Studie:
IAT, Institut Arbeit und Technik
Munscheidstr. 14
45886 Gelsenkirchen

Wuppertal Institut für Klima, Umwelt, Energie
Döppersberg 19
42103 Wuppertal

Abschlussdatum:
November 2021

Redaktion:
Fachgebiet I 1.2 Internationale Nachhaltigkeitsstrategien, Politik- und Wissenstransfer
Katharina Lenz

In Zusammenarbeit mit:
Fachgebiet I 1.1 Grundsatzfragen, Nachhaltigkeitsstrategien und -szenarien, Ressourcenschonung
Daniel Eichhorn
Fachgebiet I 1.4 Wirtschafts- und sozialwissenschaftliche Umweltfragen, nachhaltiger Konsum
Dr. Benjamin Lünenbürger, Björn Bünger
Fachgebiet V 1.2 Strategien und Szenarien zu Klimaschutz und Energie
David Pfeiffer

Publikationen als pdf:
http://www.umweltbundesamt.de/publikationen

ISSN 1862-4359

Dessau-Roßlau, Januar 2022

Die Verantwortung für den Inhalt dieser Veröffentlichung liegt bei den Autorinnen und Autoren.

Kurzbeschreibung

Gegenstand der vorliegenden Fallstudie ist der durch die geringe internationale Wettbewerbsfähigkeit des deutschen Steinkohlebergbaus ausgelöste Strukturwandel im Ruhrgebiet im Untersuchungszeitraum von Ende der 1950er Jahre bis 2015. Die Fallstudie beschreibt den historischen Strukturwandelprozess und analysiert die in Reaktion auf diesen Prozess umgesetzte Strukturpolitik mit dem Ziel, dieses Wissen für zukünftige Strukturwandelprozesse in anderen (Kohle-)Regionen zur Verfügung zu stellen. Zu diesem Zweck kategorisiert die Fallstudie die strukturpolitischen Interventionen in „konservierend", „nachsorgend" und „vorausschauend" und bewertet ihre (intendierten) Wirkungen anhand der Dimensionen „Ökonomie", „Soziales", „Ökologie" und „regionale Identität".

Die strukturpolitischen Interventionen im Ruhrgebiet waren zunächst stark konservierend ausgerichtet und zielten auf den Erhalt der Montanindustrie sowie auf die Abfederung sozialer Härten. Dies spiegelte sich auch in den gesellschaftlichen Diskursen im und über das Ruhrgebiet wider, die zentral durch das Paradigma „Kein Bergmann fällt ins Bergfreie" geprägt waren. Erst die regionalisierte Strukturpolitik ab Ende der 1980er Jahre und die stärker vorausschauend ausgerichtete kompetenzfeldorientierte Strukturpolitik seit Beginn der Jahrtausendwende ermöglichten eine Diversifizierung der Wirtschaft. Legt man die vom Projektkonsortium entwickelten Wirkungsdimensionen zugrunde, so lässt sich der überwiegende Teil der strukturpolitischen Interventionen im Ruhrgebiet den Wirkungsdimensionen „Ökonomie" und „Soziales" zuordnen. Die Wirkungsdimensionen „Ökologie" und „regionale Identität" wurden vor allem ab Ende der 1980er Jahre mit innovativen strukturpolitischen Interventionen, wie der Internationalen Bauausstellung Emscher-Park, angesprochen. Wichtige Erkenntnisse sind u. a., dass viele strukturpolitische Interventionen im Ruhrgebiet nur umgesetzt werden konnten, weil spezifische Rahmenbedingungen (Zeit, finanzielle Ressourcen, Sozialversicherungssysteme, Sozialpartnerschaft, Montanmitbestimmung) dies ermöglichten, und dass es wichtig ist, Wandel nicht zur zuzulassen, sondern ihn mit einem politikfeldübergreifend (Arbeitsmarktpolitik, Bildungspolitik etc.) integrierten Gesamtpaket aus vorausschauenden Interventionen (zur Stärkung endogener Entwicklungspotenziale) und nachsorgenden Interventionen (zur Abfederung sozialer Härten) aktiv zu gestalten.

Abstract

This case study examines the structural change in the Ruhr area caused by the low international competitiveness of German hard coal mining over the investigation period from the late 1950s to 2015. The case study describes the historical structural change process and analyses the structural policies that were implemented as a reaction to this process. Its objective is to make this knowledge available for future structural change processes in other (coal) regions. For this purpose, the case study categorises the structural policy interventions as "preserving", "reactive" and "forward-looking" and evaluates their (intended) impact by using the dimensions "economy", "social welfare", "ecology" and "regional identity".

Initially, the structural policy interventions in the Ruhr area had a very preserving orientation and aimed to maintain the coal and steel industry and to cushion social hardships. This was also reflected in the societal discourse in and about the Ruhr area, which was mainly characterised by the paradigm "no miner shall be unemployed". The regionalised structural policy of the late 1980s and the more forward-looking sector expertise-orientated structural policy since the turn of the millennium made a diversification of the economy possible. Using the impact dimensions developed by the project consortium, the structural policy interventions in the Ruhr area are primarily to be classified as serving the "economy" and the "social welfare" impact dimensions. The "ecology" and the "regional identity" impact dimensions were addressed primarily from the late 1980s through

innovative structural policy interventions, such as the International Building Exhibition (IBA) Emscher Park. Important findings include the fact that many structural policy interventions in the Ruhr area could only be implemented because specific framework conditions (time, financial resources, social security systems, social partnership, co-determination in the coal and steel industry) allowed it and that it is important not to just let change happen but to actively shape it with a comprehensive cross-policy (labour market policy, education policy, etc.) integrated package of forward-looking interventions (to strengthen endogenous development potential) and reactive interventions (to cushion social hardships).

Inhaltsverzeichnis

Abbildungsverzeichnis 9
Tabellenverzeichnis 10
Abkürzungsverzeichnis 11
Einordnung und Zusammenfassung 12
Context and summary 19
1 Einführung 25
1.1 Ziel der Fallstudie 25
1.2 Begriffsklärung: Strukturwandel und Strukturpolitik 25
1.3 Methodischer Ansatz 28
2 Strukturwandel im Ruhrgebiet 31
2.1 Historischer Überblick 31
2.2 Zeitreihen ausgewählter Strukturdaten 34
2.2.1 Bevölkerungsentwicklung 34
2.2.2 Arbeitsmarktentwicklung 36
2.2.3 Wirtschaftliche Situation und Entwicklung 45
2.2.4 Hochschulen 50
2.2.5 Zusammenfassung 51
3 Rahmenbedingungen der Strukturpolitik in Deutschland und im Ruhrgebiet 52
3.1 Wichtige Rahmenbedingungen für die Strukturpolitik in Deutschland 52
3.2 Wichtige Akteure der Strukturpolitik im Ruhrgebiet 54
4 Beschreibung und Bewertung der strukturpolitischen Interventionen im Ruhrgebiet 55
4.1 Phasen der Strukturpolitik 55
4.1.1 Integrierte Strukturpolitik (1966–1974) 55
4.1.2 Zentralisierte Strukturpolitik (1975–1986) 57
4.1.3 Regionalisierte Strukturpolitik (1987–1999) 59
4.1.4 Kompetenzfeldorientierte Strukturpolitik (ab 2000) 64
4.2 Zusammenfassende Bewertung der strukturpolitischen Interventionen 69
5 Diskursanalyse zur Einordnung der strukturpolitischen Interventionen im Ruhrgebiet 72
5.1 Prolog: Das industrielle Herz der Bundesrepublik 72
5.2 Integrierte Strukturpolitik (1966–1974) 73
5.3 Zentralisierte Strukturpolitik (1975–1986) 77
5.4 Regionalisierte Strukturpolitik (1987–1999) 78
5.5 Kompetenzfeldorientierte Strukturpolitik (ab 2000) 82
6 Fazit und Lernerfahrungen 88

7 Quellenverzeichnis 92
8 Anhang: Frame-Übersicht.....96

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1: Beschäftigte im Steinkohlebergbau und Steinkohleabbau in Tonnen im Ruhrgebiet 14

Figure 2: Employment in hard coal mining and hard coal production in tons in the Ruhr area 21

Abbildung 3: Bruttowertschöpfung in Mio. Euro, Westdeutschland 1970–1991 27

Abbildung 4: Kreise und kreisfreie Städte des Ruhrgebiets.....31

Abbildung 5: Entwicklung der Belegschaft im Steinkohlebergbau 1950–2016.....33

Abbildung 6: Entwicklung der Bevölkerung im Ruhrgebiet, in NRW und in Deutschland 1990–2015, Index 1990=100 34

Abbildung 7: Entwicklung der Erwerbstätigen nach Sektoren im Ruhrgebiet 1976–2014 36

Abbildung 8: Entwicklung der Erwerbstätigen im Ruhrgebiet, in NRW und in Westdeutschland 1964–1990, Index 1964=100 37

Abbildung 9: Entwicklung der Erwerbstätigen im Ruhrgebiet, in NRW und in Deutschland, 1992–2015, Index 1992=100 38

Abbildung 10: Beschäftigungsquoten im regionalen Vergleich 2015.....39

Abbildung 11: Anteil der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten mit akademischem Abschluss an den sozialversicherungspflichtig Beschäftigten insgesamt (am Arbeitsort) 1980 und 2015, Angaben in Prozent 40

Abbildung 12: Anteil der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten in den Leitmärkten an allen sozialversicherungspflichtig Beschäftigten 2013.....41

Abbildung 13: Entwicklung der Arbeitslosenquote im Ruhrgebiet, in NRW und in Deutschland 1967–2015.....42

Abbildung 14: Arbeitslosenquoten und Anteil der Langzeitarbeitslosen an allen Arbeitslosen in den Kreisen und kreisfreien Städten des Ruhrgebiets 2016 43

Abbildung 15: SGB II-Quote in ausgewählten Städten des Ruhrgebiets, „Sozialäquator A 40“.....44

Abbildung 16: Entwicklung des BIP zu Marktpreisen 1992–2015, Index 1992=100 45

Abbildung 17: Entwicklung des BIP je Erwerbstätigem 1992–2015; Index 1992=100 46

Abbildung 18: Entwicklung der Bruttowertschöpfung im Ruhrgebiet nach Sektoren in Mio. Euro 47

Abbildung 19: Verfügbares Einkommen der Privathaushalte in Euro je Einwohner im Ruhrgebiet, in NRW und in Westdeutschland 1975–1990 48

Abbildung 20: Verfügbares Einkommen in Euro je Einwohner im Ruhrgebiet, in NRW und in Deutschland 1995–2014.....49

Abbildung 21: Entwicklung der Studierendenanzahl im Ruhrgebiet und Anteil der Studierenden im Ruhrgebiet an der in NRW, jeweils Wintersemester.....51

Abbildung 22: Steinkohlenbergwerke der RAG 1969 54

Abbildung 23: Technologietransfer-Infrastruktur des Landes NRW.....61

Abbildung 24: Beteiligte Kommunen der IBA Emscher Park 62

Abbildung 25: Übersicht der Maßnahmen im Ziel-2-Programm für Nordrhein-Westfalen 2000–2006 66

Tabellenverzeichnis

Tabelle 1: Ausgewählte Kennziffern der Steinkohlegewinnung in Deutschland 1957–2015 ..32

Tabelle 2: Entwicklung der Bevölkerung im Ruhrgebiet und in NRW nach Altersgruppen 35

Tabelle 3: Hochschulen im Ruhrgebiet 50

Tabelle 4: Mittelverteilung des Aktionsprogramms Ruhr (APR) 58

Abkürzungsverzeichnis

APR	Aktionsprogramm Ruhr
BIP	Bruttoinlandsprodukt
EFRE	Europäischer Fonds für regionale Entwicklung
EG	Europäische Gemeinschaft
EU	Europäische Union
EPR	Entwicklungsprogramm Ruhr
IAT	Institut Arbeit und Technik
IBA	Internationale Bauausstellung
IG BCE	Industriegewerkschaft Bergbau, Chemie, Energie
IG BE	Industriegewerkschaft Bergbau und Energie
KVR	Kommunalverband Ruhr
NRW	Nordrhein-Westfalen
ÖPNV	Öffentlicher Personennahverkehr
RAG	Ruhrkohle Aktiengesellschaft
RVR	Regionalverband Ruhr
SGB	Sozialgesetzbuch
VGR	Volkswirtschaftliche Gesamtrechnung
wmr	Wirtschaftsförderung metropoleruhr GmbH
ZIM	Zukunftsinitiative Montanregion
ZIN	Zukunftsinitiative für die Regionen Nordrhein-Westfalens

Einordnung und Zusammenfassung

Die Herausforderungen des Strukturwandels in Kohleregionen ist ein Thema, das in den letzten Jahren einen massiven politischen Bedeutungsgewinn erfahren hat – in Deutschland und international. Das klimapolitisch notwendige Ziel der Treibhausgasneutralität erfordert nicht nur eine stärkere Nutzung erneuerbarer Energien, sondern auch eine geringere Nutzung fossiler Energieträger. Ungeachtet der Detailfrage, ob Netto-Nullemissionen noch einen kleinen Rest von fossilen Energieträgern zulassen, muss (mindestens) der allergrößte Anteil der fossilen Energieträger in den nächsten Jahren und Jahrzehnten aus dem Energiemix genommen werden. Kohle als emissionsintensivster Energieträger ist hierfür von besonderer Bedeutung. Die Diskussion um einen Kohleausstieg nahm deshalb in Deutschland und international in den letzten Jahren an Fahrt auf.

Die Diskussion zeigt, dass der Kohleausstieg und der damit verbundene Strukturwandel in Kohleregionen nicht nur ein energiepolitisches Thema ist. Es geht nicht nur um die Frage, wie eine sichere Energieversorgung gewährleistet werden kann, wenn auf Kohleverstromung verzichtet wird, sondern auch um **strukturpolitische Herausforderungen**: Was passiert mit den Regionen, den Firmen, den Arbeitsplätzen, die bis heute von der Kohle stark abhängig sind? Wie kann der Ausstieg gerecht im Sinne einer "Just Transition" gestaltet werden? Welche gesellschaftlichen Maßnahmen sind nötig, um einen Ausgleich zu schaffen zwischen denen, die vom Wandel profitieren (z. B. weil erneuerbare Energien neue Arbeitsplätze in die Region bringen) und denen, die überproportional an den Lasten zu tragen haben (z. B. weil die Arbeitsplätze im Kohlebergbau in wenigen Landkreisen konzentriert sind und dann fehlen)?

Diese Fragen wurden in Deutschland intensiv von der Kommission "Wachstum, Strukturwandel und Beschäftigung" behandelt, die Vorschläge für strukturpolitische Interventionen für vom Kohleausstieg betroffene Regionen erarbeitete. Sie werden aber auch international diskutiert – in vielen Ländern Europas und in der Coal-Regions-in-Transition-Initiative der Europäischen Union (EU). Als einen wesentlichen Meilenstein beschloss Deutschland im August 2020 ein Gesetz zum Ausstieg aus der Kohlenutzung, das mit Unterstützungsmaßnahmen für die Kohleregionen flankiert wurde. Auch andere Länder haben entsprechende Pläne und Ziele vorgelegt. Aber wie ein sozialverträglicher Strukturwandel konkret gestaltet werden kann, wird weiterhin diskutiert. Zwei Perspektiven sind in dieser Debatte wichtig:

- **Strukturwandel in Kohle- und Bergbauregionen ist kein neues Phänomen**. Die Schließung ist und war schon immer untrennbar ein Teil des Geschäftsmodells im Bergbau: An einem bestimmten Punkt sind die Vorräte einer Mine erschöpft oder zumindest nicht mehr konkurrenzfähig abbaubar. Es ist typisch für Bergbauregionen, dass auf die Phase des (häufig sehr schnellen) Wachstums eine Phase der Minenschließungen folgt – mit all ihren negativen Folgen und Herausforderungen für die Regionen. Neu ist, dass der Wandel zusätzlich aus einer klimapolitischen Motivation heraus vorangetrieben wird.
- Der **Ausstieg aus der Kohlenutzung wird nicht der letzte Strukturwandelprozess sein**, der im Zuge einer Transformation des Wirtschaftssystems hin zur Treibhausgasneutralität notwendig wird. Das neue Paradigma des European Green Deal geht davon aus, dass ambitionierte Klimaziele mit Wohlstandswachstum vereinbar sind. Dabei geht es nicht nur um die Kohleindustrie, sondern um **Transformationsansätze für alle Sektoren der Wirtschaft**. Für diese Prozesse wird es hilfreich sein zu fragen, welche Lehren aus dem Kohleausstieg auch auf andere Wirtschaftssektoren übertragbar sein können – und wo völlig neue Lösungsansätze gefunden werden müssen.

An dieser Stelle setzte das Forschungsprojekt an, in dessen Rahmen diese Fallstudie erarbeitet wurde: Mit einem interdisziplinären Team aus fünf Forschungsinstituten wurden exemplarisch Erkenntnisse aus historischen Strukturwandelprozessen in Kohleregionen in Deutschland

zusammengetragen. Ergebnis sind zwei Fallstudien und eine Systematisierung von Lernerfahrungen aus diesen Prozessen:

- Die vorliegende Fallstudie betrachtet das **Ruhrgebiet**, in dem Steinkohle unter Tage abgebaut wurde. Zusammen mit der Stahlerzeugung als Montanindustrie war die Kohlegewinnung im Ruhrgebiet der Ausgangspunkt einer industriellen Entwicklung mit überregionaler, bis hin zu europäischer Bedeutung. In dem Maße, wie die Steinkohle immer unwirtschaftlicher wurde, ging der Bergbau (relativ) langsam zurück – über Jahrzehnte gestützt durch Subventionen, so dass es insgesamt 60 Jahre dauerte, bis 2018 die letzte Zeche geschlossen wurde. Dennoch ist das Ruhrgebiet auch heute eine der am dichtesten besiedelten und am stärksten industrialisierte Regionen Deutschlands.
- Die zweite Fallstudie (Ragnitz et al., 2021a) behandelt den Strukturwandel in der **Lausitz** nach dem Systemwechsel von der Plan- zur Marktwirtschaft. Der Strukturwandelprozess dort erfolgte sehr kurzfristig – und kann als regelrechter Strukturbruch bezeichnet werden: Innerhalb weniger Jahre nach dem plötzlichen Ereignis der Wiedervereinigung erfuhr das gesamte Wirtschaftssystem Ostdeutschlands einen grundsätzlichen Wandel. Der massive Rückgang des Braunkohlebergbaus war eingebettet in einen generellen Zusammenbruch der Industrie, nicht nur in der Lausitz, sondern in vielen Regionen Ostdeutschlands. Die Lausitz stellt im Gegensatz zum urbanen Ruhrgebiet eine ländliche Region dar, in der nicht Steinkohle unter Tage, sondern Braunkohle im Tagebau abgebaut wird.
- Eine dritte Veröffentlichung (Reitzenstein et al., 2021) ordnet die **Lernerfahrungen** aus den Fallstudien in die Kontexte technischer, politischer, wirtschaftlicher, sozialer und kultureller Rahmenbedingungen ein und arbeitet heraus, welche Erkenntnisse und Erfahrungen – kontextabhängig – für andere Regionen und Sektoren hilfreich sein können.

Ziel dieser detaillierten Fallstudie zum Strukturwandel im Ruhrgebiet war es, die Strukturpolitik der letzten 60 Jahre zu analysieren, ihre ökonomischen und politischen Rahmenbedingungen aufzuzeigen sowie ihre Wirkungen zu beschreiben und – so weit wie möglich – zu bewerten. Es wurden keine Empfehlungen spezifisch für die Zukunft des Ruhrgebiets abgeleitet, sondern nach Lernerfahrungen gesucht, die für Kohleregionen in Europa und darüber hinaus von Interesse sein können. Weil Strukturpolitik immer kontextspezifisch entwickelt werden muss und wirkt, können die im Ruhrgebiet gemachten Erfahrungen nicht als Blaupause genutzt und eins zu eins auf andere Regionen übertragen werden. Die historischen Lernerfahrungen des Ruhrgebiets können aber anderen Regionen als Inspiration dienen. Diese Fallstudie präsentiert nicht nur Erfolge der Strukturpolitik, sondern analysiert auch deren Herausforderungen – und vermittelt damit einen Eindruck der Möglichkeiten und der Limitierungen für zukünftige strukturpolitische Interventionen.

Begriffsklärung: Strukturwandel, Strukturpolitik und Wirkungsdimensionen

Unter „Strukturwandel“ wird in den Wirtschaftswissenschaften die Veränderung der strukturellen Zusammensetzung eines statistisch gemessenen Aggregats (z. B. Bruttoinlandsprodukt (BIP), Beschäftigung) verstanden. Der Begriff selbst ist wertfrei und soll ausdrücken, dass wirtschaftliche Entwicklung nicht gleichförmig über alle Branchen oder Regionen hinweg verläuft, sondern mit Anteilsverschiebungen auf den verschiedenen Ebenen einhergeht. Strukturwandel kann endogene oder exogene Ursachen haben.

Unter „Strukturpolitik“ verstehen die Autorinnen und Autoren Interventionen, mit denen der Strukturwandel gezielt beeinflusst werden soll. Für die Bewertung im Rahmen dieser Fallstudie wurden strukturpolitische Interventionen nach ihrer beabsichtigten Zielsetzung kategorisiert:

- **Konservierende Strukturpolitik**: Hier geht es darum, durch Verhinderung der Schrumpfung bedrohter Branchen den Strukturwandel aufzuhalten oder ihn zumindest zeitlich hinauszuzögern, um soziale Verwerfungen zu vermeiden.

- **Nachsorgende Strukturpolitik**: Hier wird die Schrumpfung von Branchen akzeptiert, aber daraus resultierende soziale Härten werden, z. B. durch Maßnahmen der Arbeitsmarktpolitik, abgefedert.
- **Vorausschauende Strukturpolitik**: Hier geht es darum, künftige Entwicklungen zu antizipieren und die negativen Auswirkungen des Schrumpfens einzelner Sektoren frühzeitig durch die Förderung alternativer (Wirtschafts-)Strukturen zu kompensieren. Auch selektive technologiepolitische Maßnahmen können hierunter subsumiert werden.

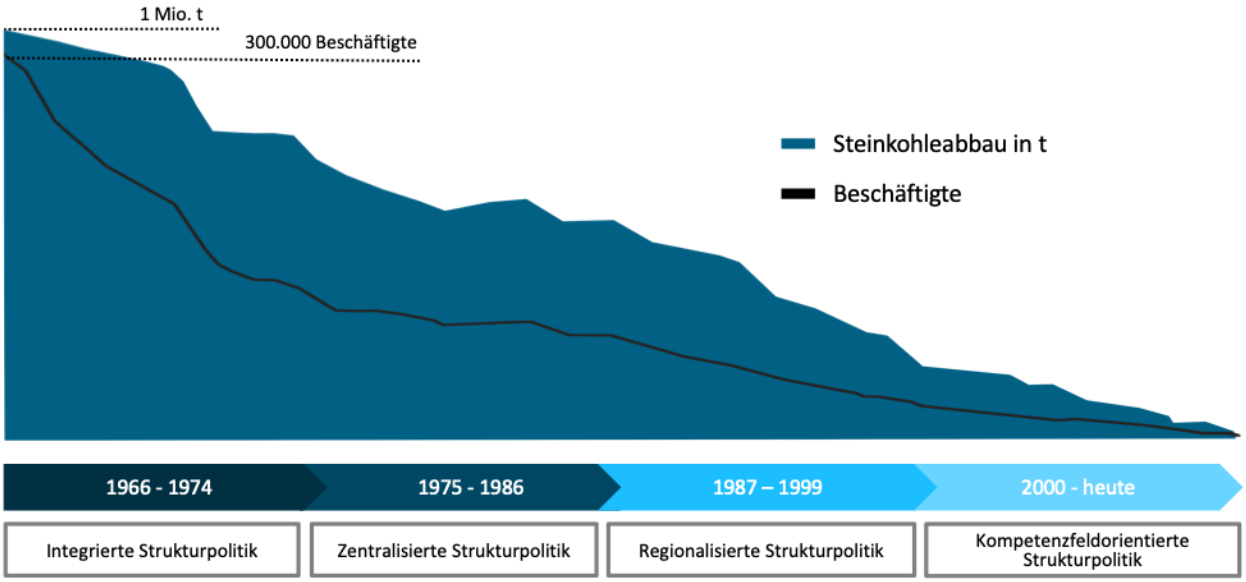
Darüber hinaus untersuchte die Fallstudie die Wirkungen der strukturpolitischen Interventionen entlang der Dimensionen:

- Ökonomie,
- Soziales,
- Ökologie und
- regionale Identität.

Strukturwandel im Ruhrgebiet

Der Ausstieg aus der Steinkohle war im Ruhrgebiet ein langjähriger Prozess, der sich über mehrere Jahrzehnte vollzog. Die Arbeit im Steinkohlebergbau war einerseits geprägt durch starke körperliche Belastungen, andererseits durch hohe Arbeitsproduktivität und hohe Entlohnung. Trotz großer Produktivitätsfortschritte war der Steinkohleabbau in Deutschland international nicht mehr wettbewerbsfähig; zum einen aufgrund der hohen Personalkosten, zum anderen aufgrund des Aufkommens anderer Energieträger wie z. B. der Atomenergie. Die hohen Beschäftigungsverluste im Montansektor konnten bis heute nicht kompensiert werden. Auf dem Weg zu einer Dienstleistungsgesellschaft wurden auch im Ruhrgebiet zahlreiche neue Beschäftigungsmöglichkeiten geschaffen. Diese erzielen für die breite Mehrheit der Bevölkerung jedoch bei Weitem nicht das Lohnniveau, welches unter Tage erwirtschaftet werden konnte, da das Lohnniveau im Steinkohlebergbau verglichen mit anderen Branchen überdurchschnittlich hoch war.

Abbildung 1: Beschäftigte im Steinkohlebergbau und Steinkohleabbau in Tonnen im Ruhrgebiet



Quelle: Statistik der Kohlenwirtschaft e.V. (2018), eigene Darstellung: Wuppertal Institut

Insgesamt bleibt die regionalwirtschaftliche Entwicklung im Ruhrgebiet aufgrund der geringeren Produktivität und der geringeren Wertschöpfungs- und Einkommenseffekte hinter dem deutschlandweiten Trend zurück. Jedoch weist das Ruhrgebiet keine einheitliche Wirtschafts- und Sozialstruktur auf. Im südlichen Ruhrgebiet, wo der Strukturwandel bereits Ende der 1950er Jahre einsetzte und wo in den 1960er Jahren Universitäten gegründet wurden, stellt sich die Situation deutlich besser dar als im nördlichen Ruhrgebiet, welches bis heute durch hohe (Langzeit-)Arbeitslosigkeit und geringere Wirtschaftskraft gezeichnet ist.

Analyse der strukturpolitischen Interventionen

Die strukturpolitischen Interventionen im Ruhrgebiet fokussierten über viele Jahre auf die Wirkungsdimensionen „**Ökonomie**“ und „**Soziales**“. Die Ausrichtung der Politik war **konservierend** bzw. **nachsorgend**. Dies galt insbesondere für die Phasen der **integrierten Strukturpolitik (1966–1974)** und der **zentralisierten Strukturpolitik (1975–1987)**.

Im Rahmen der ersten strukturpolitischen Phase wurde mit dem Entwicklungsprogramm Ruhr (EPR) erstmals ein regionales und branchenspezifisches Strukturprogramm aufgesetzt, welches verschiedene Politikbereiche (Technologieförderung, Arbeitsmarktförderung, Infrastrukturförderung sowie die Abfederung sozialer Härten) integrierte. In diese Phase fiel die Gründung der ersten Universitäten im Ruhrgebiet sowie der Ausbau der Verkehrs- und der Freizeitinfrastruktur.

Im Rahmen der zentralisierten Strukturpolitik wurde diese konservierende und nachsorgende Politik mit dem Aktionsprogramm Ruhr (APR) fortgeführt. Der Fokus des Programms lag stark auf der Förderung der bestehenden (montanindustriellen) Branchen, die hiermit wettbewerbsfähig gehalten werden sollten (Heinze et al., 1996). In diese Phase fiel auch die Verlagerung der Regionalplanung vom damaligen Kommunalverband Ruhr (KVR) – zentral – an das Land Nordrhein-Westfalen (NRW), mit der Folge, dass das Ruhrgebiet keine einheitliche Planungsregion mehr war, sondern durch die drei Regierungsbezirke Arnsberg, Düsseldorf und Münster zergliedert wurde. Damit wurde die Position des KVR stark geschwächt.

Mit der **regionalisierten Strukturpolitik (1987–1999)** wurde der Versuch unternommen, zentrale regionale Akteure mit in die Planung der Maßnahmen einzubinden. Hierfür wurde das Programm Zukunftsinitiative Montanregion (ZIM) aufgesetzt. Das Ruhrgebiet wurde hierfür in sechs unterschiedliche Regionen unterteilt, in denen jeweils Regionalkonferenzen stattfanden. Die sich hierdurch entwickelnden Interventionen waren jedoch wiederum stark technologieorientiert. Neben den Wirkungsdimensionen „**Ökonomie**“ und „**Soziales**“ wurde hier auch das Thema „**Ökologie**“ aufgegriffen. Die ZIM wurde – wie auch die vorherigen großen Programme EPR und APR auf das gesamte Land NRW ausgeweitet (Zukunftsinitiative für die Regionen Nordrhein-Westfalens – ZIN). Damit wird deutlich, dass im Ruhrgebiet viele der strukturpolitischen Programme entwickelt und erprobt und dann verbreitet wurden.

In diese Phase fiel auch die Internationale Bauausstellung (IBA) Emscher-Park. Ziel war ein ökologisches und ökonomisches Konzept zur Erneuerung der Emscher-Region. Die von Beginn an auf zehn Jahre befristete IBA Emscher-Park hatte die fünf Themenschwerpunkte: Renaturierung der Emscher, Entwicklung des Emscher-Parks, Umwandlung alter industrieller Gebäude, Arbeiten im Park sowie Neues Wohnen. Hier wurden erstmals auch kulturelle Aspekte („**regionale Identität**“) sowie Aspekte der Landschaftsentwicklung und Renaturierung („**Ökologie**“) explizit und gleichwertig gefördert.

Die zunehmende Bedeutung der EU für die Ausgestaltung der Strukturpolitik in den einzelnen Bundesländern führte zu einer verstärkten **Kompetenzfeldorientierung der Strukturpolitik (ab 2000)**. Das Land NRW setzte bei der Vergabe von strukturpolitischen Mitteln seit der Förderperiode 2007–2013 auf ein Wettbewerbsverfahren in den einzelnen Kompetenzfeldern bzw.

Leitmärkten, also jenen Branchen, in denen das Land besondere Kompetenzen aufweist (Politik der Stärken stärken). Auch für das Ruhrgebiet konnten acht Leitmärkte definiert werden: Bildung und Wissen, Digitale Kommunikation, Freizeit und Events, Gesundheit, Mobilität, Nachhaltiger Konsum, Ressourceneffizienz, sowie Urbanes Bauen und Wohnen – ergänzt um den übergreifenden „Industrieller Kern" als dynamischer Innovationstreiber für alle Leitmärkte (Nordhause-Janz & Rehfeld, 2011). Zur Prozessteuerung des Strukturwandels wurde im Jahr 2000 die Projekt Ruhr GmbH (heute business.metropoleruhr GmbH), eine Wirtschaftsförderungsgesellschaft für das Ruhrgebiet, gegründet. Zwei zentrale Interventionen fielen in die Zeit: die „InnovationCity Ruhr – Modellstadt Bottrop" sowie die Kulturhauptstadt Europas „Ruhr.2010". Ziel der „InnovationCity Ruhr" ist es, Ideen und Lösungen zu entwickeln und zu erproben, um dem Klimawandel aktiv zu begegnen und den Strukturwandel aktiv zu gestalten. Unter dem Motto „Wandel durch Kultur – Kultur durch Wandel" wurde im Rahmen der Kulturhauptstadt Europas „Ruhr.2010" erstmals durch Akteure des Ruhrgebiets selbst eine ruhrgebietsweite Aktion initiiert, um sich an diesem Wettbewerb zu beteiligen. Aufbauend auf den Leuchttürmen der IBA Emscher Park wurden durch die eigens gegründete „Kulturhauptstadt Europas RUHR.2010 GmbH" zahlreiche Aktivitäten durchgeführt, die u. a. mit EU-Mitteln gefördert wurden (Betz, 2011, S. 325).

Mit der Leitmarktorientierung wurde eine Politik eingeläutet, die stärker wettbewerbsorientiert ist und auf „Zukunftsbranchen bzw. Leitmärkte" setzt. Damit ist diese auch **vorausschauend**. Kritisch gesehen wurde jedoch die Auswahl der Leitmärkte, die z. T. auch auf bestehende Branchen aufsetzt. Mit der „InnovationCity Ruhr" werden alle vier Wirkungsdimensionen „**Ökonomie**", „**Ökologie**", „**regionale Identität**" und auch „**Soziales**" in den Blick genommen, während die Kulturhauptstadt „Ruhr.2010" stark auf die Wirkungsdimension „regionale Identität" fokussierte.

Diskursanalyse

Die Diskursanalyse in dieser Studie verdeutlicht, dass politische Handlungsspielräume wesentlich durch Diskurse und die sich in ihnen widerspiegelnden öffentlichen Wahrnehmungen, Leitbilder und Paradigmen bestimmt werden.

Insbesondere die ersten Jahrzehnte der Strukturpolitik im Ruhrgebiet waren von den zwei zentralen Motiven – „**Das Ruhrgebiet muss erhalten bleiben**" und „**Kein Bergmann fällt ins Bergfreie**" – geprägt, die eine starke Strukturkonservierung bewirkten und eine schnelle Transformation behinderten. Der Grund für diese Politik der Erhaltung ist neben der herausragenden wirtschaftlichen Bedeutung der Montanindustrie und der hohen Anzahl an Personen, die ökonomisch an sie gebunden waren, auch in der energiepolitischen Bedeutung der Steinkohle als Garant der nationalen Versorgungssicherheit und vor allem in der historischen Bedeutung des Ruhrgebiets als das **industrielle Herz** Deutschlands und „Schwungrad" (Berghahn, 1985, S. 110) des deutschen Wiederaufbaus zu sehen. Dementsprechend zielten die strukturpolitischen Interventionen der ersten zwei Phasen der Strukturpolitik (1966–1987) vor allem darauf ab, die bestehende Montanindustrie mittels ökonomischer Rationalisierungsmaßnahmen, **technologischer Modernisierung** und Investitionen in eine **Wissens- und Forschungsinfrastruktur** wieder wettbewerbsfähig zu gestalten.

Ab Mitte der 1980er Jahre vollzog sich langsam ein Paradigmenwechsel in den strukturpolitischen Diskursen: Statt wie zuvor auf die Modernisierung der Montanindustrie oder eine, sie ersetzende, „große Lösung" (Bogumil et al., 2012, S. 17) für das gesamte Ruhrgebiet zu hoffen, setze sich die Erkenntnis durch, dass die Disparitäten zwischen den einzelnen Teilregionen des Ruhrgebietes auch verschiedene strukturpolitische Antworten erforderten. Dies bedingte eine stärkere **Regionalisierung** der Strukturpolitik und zunehmende Anstrengungen, die Wirtschaftsstruktur des Ruhrgebiets stärker zu **diversifizieren**. Beide Ansätze wurden in der folgenden Phase der kompetenzfeldorientierten Strukturpolitik mit dem Leitbild der „**Stärken stärken**" verstärkt und ermöglichten vorausschauende Formen der Strukturpolitik (siehe oben). Zugleich wurde der Diskurs bezüglich

strukturpolitischer Interventionen deutlich differenzierter: Statt wie zuvor vorwiegend auf die Wirkungsdimensionen „Wirtschaft“ und „Soziales“ (im Sinne von Arbeitsplatzerhalt bzw. -neuansiedlung und Abfederung finanzieller Härten) zu fokussieren, erlangten vor allem mit der IBA Emscher Park Fragen nach dem **ökologischen Zustand** der Region, der **Lebensqualität** der Bewohnerinnen und Bewohner und der zukunftsorientierten, kulturellen Gestaltung der **Identität als Industrie- und Bergbauregion** (z. B. durch die Konversion von Bergwerken in öffentliche Kulturstätten) eine größere Bedeutung.

Während des gesamten Untersuchungszeitraums zentral für die Ausgestaltung der Strukturpolitik des Ruhrgebiets blieb die „**Konsenskultur der Eliten**“. Das heißt, dass Entscheidungen und Strategien zur Zukunft der Montanindustrie zwischen der ökonomischen und politischen Elite und den Gewerkschaften eng abgestimmt wurden. Im nordrheinwestfälischen Landtag vertrat die aus allen Parteien bestehende „gemeinsame Kohlefraktion“ – angeführt von der SPD, die sich frühzeitig als Vertreterin der Bergbaubeschäftigten etablieren konnte – von 1964 bis zu ihrem schleichenden Zerfall 2005 die Interessen der Montanindustrie und ihrer Beschäftigten. Die Paradigmen des Konsenses und der **sozialverträglichen** Gestaltung aller Anpassungsschritte im Bergbau (in Form von finanzieller Absicherung der Beschäftigung und Vermeidung betriebsbedingter Kündigungen), zielten darauf ab, die soziale und politische Stabilität des Ruhrgebiets zu erhalten und blieben über alle Phasen der Strukturpolitik hinweg wirkmächtig.

Verglichen mit den aktuellen Diskursen um die Zukunft der (Braun-)Kohle ist hervorzuheben, dass der Rückgang und schließlich die Beendigung des Steinkohlebergbaus in Deutschland im Jahr 2018 allein auf seine **geringe Wettbewerbsfähigkeit** gegenüber Importkohle und anderen Energiequellen zurückzuführen ist und nicht auf **Klimaschutzüberlegungen**. Klimaschutzüberlegungen waren weder Treiber des Strukturwandels noch – abgesehen von kürzlichen Interventionen wie der „InnovationCity Ruhr“ – primäres Ziel der Strukturpolitik im Ruhrgebiet.

Fazit

Der Strukturwandel im Ruhrgebiet ist kein abgeschlossener Prozess, sondern vollzieht sich seit den ersten Krisen des Steinkohlebergbaus in den späten 1950er Jahren bis heute und dauert weiter an. Die strukturpolitischen Interventionen im Ruhrgebiet waren über einen langen Zeitraum stark konservierend sowie nachsorgend auf die Wirkungsdimensionen „Ökonomie“ und „Soziales“ ausgerichtet. Über Jahrzehnte verfolgte die Strukturpolitik vor allem das Ziel, den deutschen (Stein-)Kohlebergbau als heimische Energiequelle aus dem Ruhrgebiet zu sichern bzw. – später – sein Auslaufen zu verlangsamen. Dafür wurden zum einen der Kohleabbau massiv subventioniert und soziale Sicherungssysteme für die Arbeitnehmerschaft (insbesondere eine Frühverrentung ohne größere Einkommensverluste) geschaffen. Zum anderen wurde (insgesamt erfolglos) versucht, die marktwirtschaftliche Wettbewerbsfähigkeit des Kohleabbaus wiederherzustellen.

Diese Formen der konservierenden und nachsorgenden Strukturpolitik konnten zwar einerseits erreichen, dass soziale Verwerfungen im Ruhrgebiet – anders als beispielsweise in den englischen Bergbauregionen – weitgehend verhindert wurden. Andererseits führten sie zu enormen finanziellen Kosten und dazu, dass die notwendige Diversifizierung der regionalen Wirtschaft lange blockiert wurde, z. B. weil Bergbaufirmen sich weigerten, ihre brachliegenden Flächen an andere Unternehmen zu verkaufen.

Die Erfahrungen aus dem Ruhrgebiet zeigen deutlich auf, wie wichtig es ist, Wandel nicht nur zuzulassen, sondern diesen auch frühzeitig aktiv zu begleiten und zu gestalten. Hierzu ist eine vorausschauende Strukturpolitik, die gezielt die endogenen Potenziale einer Region stärkt, ergänzt um nachsorgende Interventionen, die die sozialen Härten des Strukturwandels abfedern, förderlich. Im Ruhrgebiet konnte die (bis in die späten 1950er Jahre) vorherrschende monoindustrielle Struktur nicht durch die Ansiedlung einzelner Großbetriebe substituiert werden. Vielmehr kann aus den

Erfahrungen des Ruhrgebiets gelernt werden, dass eine wirtschaftliche Diversifizierung erfolgsversprechender ist, um einen Ausstieg aus Kohlenutzung und Bergbau abzufedern.

Dabei ist Strukturpolitik weit mehr als Wirtschaftsförderung und Ansiedlungspolitik. Vielmehr ist es erforderlich, die verschiedenen Politikfelder (z. B. Strukturpolitik, Arbeitsmarkt- und Bildungspolitik) gezielt aufeinander abzustimmen. Gerade der Ausbau der regionalen Infrastruktur, wie z. B. die Sicherung und Steigerung der Mobilität und der Ausbau der Forschungs- und Bildungslandschaft, sind zukunftsweisende Ansätze, um Strukturwandel aktiv zu gestalten und unerwünschte Folgen abzumildern. Bei der Entwicklung von strukturpolitischen Interventionen müssen die in den einzelnen Ländern bestehenden sozialen Sicherungssysteme mitbetrachtet werden.

Context and summary

The challenge of structural change in coal regions is a topic that has greatly grown in political importance both in Germany and around the world in recent years. The objective of climate neutrality, an imperative to fulfil countries' commitments under the Paris Agreement, does not only require the increased use of renewable energies but also a decrease in fossil fuel consumption. Irrespective of the question whether net zero emissions still permit a small amount of fossil fuels, the largest share of fossil fuels must be removed from the energy mix over the coming years and decades. Coal, as the most emission-intensive fossil fuel, is of particular importance in this regard. Therefore, in recent years the discussion about a phase-out of coal has intensified both domestically in Germany and internationally.

The discussion shows that the phase-out of coal and the associated structural change in coal regions is more than just a topic for energy policy. It is not only a question of how to ensure a safe supply of energy, if the generation of power from coal is phased out, but it also concerns **structural policy challenges**: What happens to the regions, the companies and the jobs, which today are still dependent upon coal? How can the phase-out be fairly structured in line with a "just transition"? Which societal measures are necessary in order to create a balance between those, who profit from the change (e.g., because renewable energies bring new jobs to the region), and those, who disproportionally bear the burden (e.g., because the jobs in coal mining are concentrated in a few districts and are then lost)?

These questions have been discussed in depth in Germany by a commission, which developed proposals for a coal phase-out and structural policy interventions for affected regions (Kommission "Wachstum, Strukturwandel und Beschäftigung" [Commission on Growth, Structural Change and Employment]). However, the coal phase-out and just transition processes have also been discussed and decided upon in many other European countries and in the European Union's (EU) Initiative for coal regions in transition. August 2020 saw an important milestone when Germany passed a law to phase out coal by 2038 at the latest. This was accompanied by support measures for coal regions. Other countries have also presented corresponding plans and objectives. But the exact form of a just structural change is still under discussion. In this debate, two perspectives are important:

- **Structural change in coal mining regions is not a new phenomenon**. Closure is and has always been an inseparable part of the business model of mining because at a certain point, a mine's reserves become exhausted or at least can no longer be competitively extracted. It is typical for mining regions that the phase of (often very fast) growth is followed by a phase of mine closures – accompanied by all its negative consequences and challenges for the region. Compared to previous processes, change is now additionally being driven by a climate policy motivation.
- The **phase-out of coal will not be the last structural change process** that will be necessary in the course of transforming the economic system towards climate neutrality. The new paradigm of the European Green Deal assumes that ambitious climate policy objectives are compatible with growth and prosperity. At the same time, it is not only about the coal industry, but also about **transformation approaches for all sectors of the economy.** For these processes, it will be helpful to ask, which lessons from the phase-out of coal can be transferred to other sectors of the economy – and where completely new approaches must be found.

At this juncture, the research project, in which context this case study has been compiled, started its investigation. With an interdisciplinary team consisting of five research institutes, findings from historical structural change processes in coal regions in Germany have been collated.

The results are two case studies and a systematisation of the lessons from these processes:

- This case study examines the **Ruhr area**, where coal was mined underground. Alongside steel production, coal mining in the Ruhr area was the starting point of an industrial development of trans-regional to European importance. When hard coal became increasingly uneconomical, mining declined (relatively) slowly. This was supported by subsidies for decades so that it took a total of 60 years before the last mine was closed in 2018. Yet, even today the Ruhr area is one of the most densely populated and most industrialised regions of Germany.
- The second case study (Ragnitz et al., 2021b) examines the structural change in **Lusatia** after the system change from a centrally planned economy to a market economy. This system change was a structural change process that occurred very suddenly – a structural break. Within a few years of the sudden occurrence of the German reunification, the whole economic system of East Germany underwent a fundamental change. The massive decline in lignite mining was embedded in a general collapse of industry, not only in Lusatia but in many regions of East Germany. In contrast to the urban Ruhr area where hard coal was extracted in underground mines, Lusatia is a rural region where lignite is extracted from opencast mines.
- A third publication (Reitzenstein et al., 2021) categorises the **lessons** from the case studies in the context of technical, political, economic, social and cultural framework conditions and works out, which findings and experiences, depending on the context, can be helpful for other regions and sectors.

The objective of this detailed case study on structural change in the Ruhr area was to analyse the structural policy of the last 60 years, to reveal its economic and political framework conditions as well as to describe and as far as possible to evaluate its impact. No recommendations specific to the future of the Ruhr area have been extrapolated, but lessons have been sought that may be of interest to coal regions in Europe and in the rest of the world. Because structural policy must always be developed specific to the context, the experiences of the Ruhr area cannot be used as a blueprint and implemented in other regions in the exact same manner. However, the lessons from the Ruhr area could serve as an inspiration to other regions. This case study does not only present the successes of structural policy, but it also analyses the weaknesses. Therefore, the study communicates opportunities but also limitations for future structural policy interventions.

Definitions: Structural change, structural policy and impact dimensions

In economics, "structural change" is understood as the change in the structural composition of a statistically measured set (e.g., gross domestic product (GDP), employment). The term itself is neutral and should express that economic development does not occur in the same manner over all sectors and regions, but that it involves partial shifts on the various levels. Structural change may have endogenous or exogenous causes.

The authors understand "structural policy" to be interventions that are used to influence the structural change in a targeted manner. For the evaluation in the context of this case study, structural policy interventions were categorised according to their intended objective:

- **Preserving structural policy**: intends to impede or at least to delay structural change by preventing the contraction of the threatened sectors in order to avoid social distortions.
- **Reactive structural policy**: accepts the contraction of the sectors, however, the resulting social hardships are cushioned, e.g., through measures in labour market policy.
- **Forward-looking structural policy**: intends to anticipate future developments and to timely compensate the negative effects of the contraction by stimulating alternative

(economic) structures. Selective technology policy measures may also be included in this category.

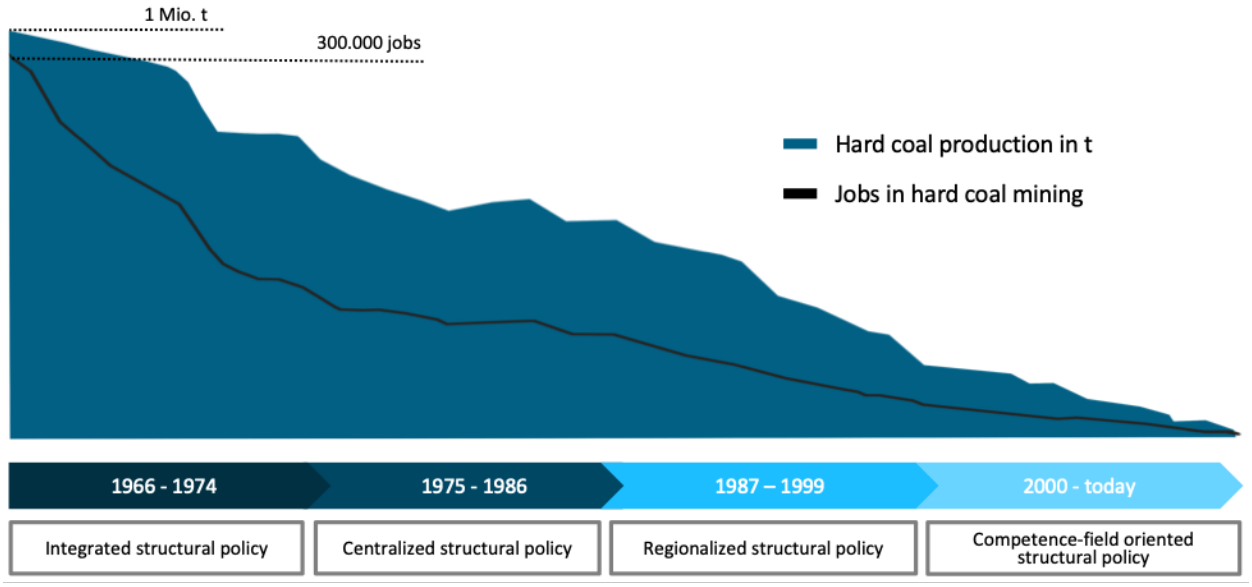
Furthermore, the case study examined the impact of the structural policy interventions according to the following dimensions:

- economy,
- social welfare,
- ecology and
- regional identity.

Structural change in the Ruhr area

In the Ruhr area, the phase-out of hard coal was a long-term process that occurred over several decades. Work in the hard coal mining sector was characterised by physically very demanding work on the one hand and a high level of labour productivity and high wages on the other hand. Despite great advances in productivity, the mining of hard coal in Germany was no longer internationally competitive; firstly, due to the high personnel costs and secondly due to the emergence of other fuels, e.g., nuclear energy. The large-scale loss of employment in the mining sector has still not been compensated to date. On the way towards a service economy, many new jobs were created, also in the Ruhr area. However, for the large majority of the population the wages for these jobs were far below what could be earned underground because the wage level in hard coal mining was higher than average compared to other sectors.

Figure 2: Employment in hard coal mining and hard coal production in tons in the Ruhr area



Source: Statistik der Kohlenwirtschaft e.V. (2018), own presentation: Wuppertal Institute

Overall, the regional economic development in the Ruhr area remained behind the German national trend due to lower productivity, lower value creation and due to income effects. However, the Ruhr area does not have a uniform economic and social structure. In the south of the Ruhr area, where the structural change already began in the late 1950s and where universities were established in the 1960s, the situation is much better than in the northern Ruhr area, which today is still characterised by high levels of (long-term) unemployment and lower economic power.

Analysis of the structural policy interventions

For many years, the structural policy interventions in the Ruhr area focussed on the "**economy**" and the "**social welfare**" impact dimensions. The policy orientation was **preserving** or rather **reactive**. This orientation was found in particular in the phases of the **integrated structural policy (1966–1974)** and of the **centralised structural policy (1975–1987)**.

In the framework of the first structural policy phase, the first regional and sector-specific structural programme was drawn up in the form of the Entwicklungsprogramm Ruhr [Ruhr development programme] (EPR). It integrated various policy fields (technology support, labour market support, infrastructure support and cushioning social hardships). During this phase, the first universities in the Ruhr area were established and the transport and leisure infrastructures were expanded.

In the framework of the centralised structural policy, these preserving and reactive policies were continued in the Aktionsprogramm Ruhr [Ruhr action plan] (APR). The focus of the programme was predominantly to support the existing (coal and steel) sectors in order to keep them competitive (Heinze et al., 1996). It was also during this phase that regional planning was relocated from what was then the Kommunalverband Ruhr [Ruhr municipal association] (KVR) to the State of North Rhine-Westphalia (NRW) with the consequence that the Ruhr area was no longer a unitary planning region but was segmented into the three administrative regions of Arnsberg, Düsseldorf and Münster. As a result, the position of the KVR was considerably weakened.

With the **regionalised structural policy (1987–1999)**, an attempt was made to involve regional key stakeholders in planning the measures. For this purpose, the Zukunftsinitiative Montanregion [coal and steel region future initiative] (ZIM) was initiated. It divided the Ruhr area into six different regions, in which regional conferences were held. However, the interventions developed with this approach were again very technology-orientated. However, in addition to the "**economy**" and the "**social welfare**" impact dimensions the topic of "**ecology**" was also addressed. Like the previous large EPR and APR programmes, also ZIM was expanded to the whole State of North Rhine-Westphalia (Zukunftsinitiative für die Regionen Nordrhein-Westfalens [future initiative for the regions of North Rhine-Westphalia] – ZIN). This reveals that in the Ruhr area many of the structural policy programmes were developed, tested and then shared.

The International Building Exhibition (IBA) Emscher Park was also implemented during this phase. The objective was to develop an ecological and economic policy for renewal in the Emscher region. From the very start, the IBA Emscher Park was to last ten years and it had five main focusses: renaturation of the Emscher river, development of Emscher Park, conversion of old industrial buildings, "Working in the park" as well as new housing. It was the first time that cultural aspects ("**regional identity**") as well as aspects of landscape development and renaturation ("**ecology**") were explicitly and equally supported.

The increasing importance of the EU in shaping the structural policy in the individual states of Germany led to an increased **sector expertise-orientation of structural policy (from 2000)**. Since the 2007–2013 funding period, the State of NRW has chosen a competitive procedure in the individual sector expertise areas or lead markets, i.e., in those sectors in which the state shows particular expertise (policy of strengthening strengths), when awarding structural policy funding. Also for the Ruhr area, eight lead markets were defined: education and knowledge, digital communication, leisure and events, healthcare, mobility, sustainable consumption, resource efficiency as well as urban construction and housing – supplemented by the overarching "industrial core" as the dynamic driver of innovation for all lead markets (Nordhause-Janz & Rehfeld, 2011). In 2000, Project Ruhr GmbH (today business.metropoleruhr GmbH), an economic development agency for the Ruhr area, was established in order to manage the process of structural change. In this period, there were two central innovations: the "InnovationCity Ruhr – Model City Bottrop" and the "Ruhr.2010" European

Capital of Culture. The objective of the "InnovationCity Ruhr" was to develop and to test ideas and solutions in order to actively address climate change and to actively shape structural change. Under the motto "Change through culture – Culture through change", stakeholders from the Ruhr area for the first time initiated a Ruhr area-wide campaign to participate in the competition in the framework of the "Ruhr.2010" European Capital of Culture. Building on the lighthouses of the IBA Emscher Park, the specially established enterprise "Kulturhauptstadt Europas RUHR.2010 GmbH" implemented numerous activities, which were funded among others with EU funds (Betz, 2011, p. 325).

With the lead market orientation, a more competition-orientated policy approach was pursued, which facilitated "future sectors or lead markets". Therefore, this approach is also **forward-looking**. However, the selection of the lead markets was regarded critically because it also partially backed existing sectors. With "InnovationCity Ruhr", all four impact dimensions ("**economy**", "**ecology**", "**regional identity**" and also "**social welfare**") were considered, while the "Ruhr.2010" Capital of Culture placed great focus on the "regional identity" impact dimension.

Discourse Analysis

The discourse analysis in the study reveals that the political scope for action is essentially determined by the discourse and by the public perceptions, guiding principles and paradigms that are reflected in this discourse.

In particular the first decades of structural policy in the Ruhr area were characterised by two central motives: "**the Ruhr area must be preserved"** and "**no miner shall be unemployed"**. They effected a very strong structural preservation and prevented a quick transformation. In addition to the prominent economic importance of the mining industry and the large number of people economically bound to it, the reason for this policy of preservation is also to be found in the energy policy importance of hard coal as a guarantee of the national security of supply and above all in the historical importance of the Ruhr area as the **industrial heart** of Germany and the "motor" (Berghahn, 1985, p. 110) of Germany's redevelopment. Correspondingly, the structural policy interventions of the first two phases of the structural policy (1966–1987) aimed above all to make the existing mining industry competitive again by way of economic rationalisation measures, **technological modernisation** and investments in a **knowledge and research infrastructure**.

From the mid-1980s, the paradigms in the structural policy discourse began to change: Instead of the previous hope for the modernisation of the coal and steel industry or a "big solution" (Bogumil et al., 2012, p. 17) to replace it throughout the Ruhr area, it was recognised that the disparities between the individual subregions of the Ruhr area required different structural policy answers. This led to an increased **regionalisation** of the structural policy and increasing efforts to further **diversify** the economic structure of the Ruhr area. Both approaches were reinforced in the following phase of the sector expertise-orientated structural policy with the guiding principle of "**strengthen strengths**" and they enabled forward-looking forms of structural policy (see above). At the same time, the discourse regarding structural policy interventions became clearly more differentiated. Instead of primarily focussing on the "economy" and the "social welfare" impact dimensions (in terms of job retention, attracting jobs and cushioning financial hardships) as had been previously done, questions regarding the **ecological state** of the region, the **quality of life** of the inhabitants and the future-orientated, cultural shaping of the **identity as an industrial and mining region** (e.g., through converting mines into public cultural sites) gained in importance, especially through the IBA Emscher Park.

During the whole investigation period, the **"consensus culture of the elite"** remained central to shaping the structural policy in the Ruhr area. Therefore, decisions and strategies for the future of the coal and steel industry were closely coordinated by the economic and political elite and the

trade unions. In the State parliament of North Rhine-Westphalia, the "coal parliamentary group" with members from all parties – led by the Sozialdemokratische Partei Deutschlands [social democratic party of Germany] (SPD), which at an early stage became established as the representative of miners – represented the interests of the mining industry and its employees from 1964 until its gradual collapse in 2005. The paradigms of consensus and the **socially compatible** shaping of all adaptation steps in the mining sector (in the form of financial security of employment and avoidance of compulsory redundancies) aimed to maintain the social and political stability of the Ruhr area and have remained influential throughout all phases of the structural policy.

Compared to the current discourses about the future of (lignite) coal, it is to be emphasised that the decline and ultimate end of German hard coal mining in 2018 was induced alone by its **low competitiveness** against imported coal and other fuels, and was not induced by **climate protection considerations.** Climate protection considerations were neither the driver of the structural change in the Ruhr area nor the primarily objective of its structural policy, with the exception of recent interventions, such as "InnovationCity Ruhr".

Conclusions

The structural change in the Ruhr area is not a completed process, but has been ongoing since the first crises in hard coal mining in the late 1950s until today and is still continuing. For a long period, the structural policy interventions in the Ruhr area had a very preserving and reactive orientation towards the "economy" and the "social welfare" impact dimensions. For decades, the structural policy primarily pursued the objective of securing the German (hard) coal mining sector as the domestic source of energy from the Ruhr area and then – later – of retarding its discontinuation. For this purpose, on the one hand the mining industry was heavily subsidised and social security systems for the employees (in particular early retirement without a great reduction in income) were created. On the other hand, it was (in the end unsuccessfully) attempted to restore the market-based competitiveness of coal mining.

On the one hand, these forms of preserving and reactive structural policy achieved the large-scale avoidance of social distortions in the Ruhr area, e.g., in comparison to British mining regions. On the other hand, they caused enormous financial costs and have obstructed the necessary diversification of the regional economy for a long time, e.g., because mining companies refused to sell their brownfield sites to other companies.

The experiences from the Ruhr area clearly show how important it is to not just allow change to happen, but to also actively accompany and shape it at an early stage. This requires a forward-looking structural policy, which in a targeted manner strengthens the endogenous potential of a region and is supplemented by reactive interventions that cushion the social hardships arising from the structural change. In the Ruhr area, the (until the late 1950s) dominant mono-industrial structure could not be substituted by attracting large companies. Rather, it can be learnt from the Ruhr area's experiences that economic diversification is more promising for cushioning the phase-out of coal consumption and mining.

Yet, structural policy is much more than economic development funding and policies to attract businesses. Rather, it is necessary to purposefully coordinate the different policy fields (e.g., structural policy, labour market policy and education policy). It is precisely the expansion of the regional infrastructure, e.g., ensuring and increasing mobility as well as the expansion of the research and education landscape, that constitutes forward-looking approaches to actively shape structural change and to mitigate undesired consequences. When developing structural policy interventions, the social security systems existing in the individual countries must also be considered.

1 Einführung

1.1 Ziel der Fallstudie

Bergbauregionen waren schon immer von Strukturwandel betroffen.[1] Auf Phasen des ökonomischen Wachstums folgten in der Regel Phasen des Strukturwandels, z. B. weil die Lagerstätten erschöpft waren oder aus diversen Gründen ökonomisch unrentabel wurden. Dabei waren und sind die Entwicklungspfade sehr unterschiedlich und reichen im Resultat von „Geisterstädten", z. B. nach dem Ende des sogenannten „Goldrausches" in den Vereinigten Staaten von Amerika (USA), zu Regionen, die sich „neu erfinden", z. B. die Region Pittsburgh in den USA. In vielen dieser Fälle wurde der Strukturwandel gezielt politisch begleitet.

Das Forschungsprojekt "Strukturwandel in Kohleregionen als Prozess ökonomischer und sozial-ökologischer Transformation – Handlungsmöglichkeiten für einen sozialverträglichen Strukturwandel im Lichte der klimapolitischen Ziele" hatte zum Ziel, historische Strukturwandelprozesse zu analysieren und auf dieser Grundlage Erfahrungen aufzubereiten und Handlungsmöglichkeiten für zukünftige Strukturwandelprozesse abzuleiten, die u. a. angesichts internationaler Bemühungen für den Klimaschutz auch für andere Länder von Interesse sein können.

In zwei Fallstudien wurden Strukturwandelprozesse in zwei sehr unterschiedlichen Regionen Deutschlands analysiert, die eng mit dem Rückgang von Kohlegewinnung und -nutzung verknüpft sind:

- im Ruhrgebiet und
- in der Lausitz.

Die Analyse des historischen Strukturwandels im Ruhrgebiet (im Folgenden: „Fallstudie Ruhrgebiet") untersuchte den seit rund 60 Jahren währenden Ausstieg aus der Steinkohlegewinnung und den damit einhergehenden Strukturwandel. Ziel war es, die strukturpolitischen Interventionen[2] im Ruhrgebiet zu analysieren, ihre ökonomischen und politischen Rahmenbedingungen aufzuzeigen sowie ihre Wirkungen zu beschreiben und – so weit wie möglich – zu bewerten.

1.2 Begriffsklärung: Strukturwandel und Strukturpolitik

Unter „**Strukturwandel**" wird in den Wirtschaftswissenschaften die Veränderung der strukturellen Zusammensetzung eines statistisch gemessenen Aggregats (z. B. Bruttoinlandsprodukt (BIP), Beschäftigung) verstanden. Der Begriff selbst ist wertfrei und soll ausdrücken, dass wirtschaftliche Entwicklung nicht gleichförmig über alle Branchen oder Regionen hinweg verläuft, sondern mit Anteilsverschiebungen auf den verschiedenen Ebenen einhergeht. Bezogen auf Sektoren geht es um Veränderungen der branchenmäßigen Struktur; bezogen auf Regionen geht es um unterschiedliche Entwicklungen in den einzelnen Regionen eines größeren Wirtschaftsraums. Sektoraler und regionaler Strukturwandel sind dabei nicht unabhängig voneinander zu sehen, weil sich Branchen infolge regional unterschiedlicher Standortbedingungen oder historischer Zufälle nicht gleichmäßig über den Raum verteilen: Wenn ein Wirtschaftszweig stärker wächst als ein anderer, begünstigt dies diejenige Region, in der diese Branche eine größere Bedeutung hat. Die Kausalitäten können in beide Richtungen wirken. So beeinflussen nicht nur Verschiebungen der Sektorstrukturen (z. B.

---

1 Nicht nur Bergbauregionen unterliegen Strukturwandelprozessen, sondern jede Region, deren Wirtschaftsstruktur sich substanziell ändert. Ein anschauliches Beispiel hierfür stellt die Transformation von Hafenstädten wie Hamburg oder Bilbao von industriellen Zentren zu modernen Städten mit Kultur und Dienstleistungsgewerbe dar.

2 Zur Abgrenzung der Begriffe Strukturwandel und Strukturpolitik bzw. strukturpolitische Interventionen siehe Kapitel 1.2.

durch sektorspezifischen technischen Fortschritt) die betroffenen Regionen in unterschiedlicher Weise; Veränderungen der regionalen Standortbedingungen (z. B. durch Infrastrukturausbau) können auch die sektorale Zusammensetzung verändern. Sektorale und regionale Strukturwandelprozesse sind insoweit gemeinsam zu betrachten.

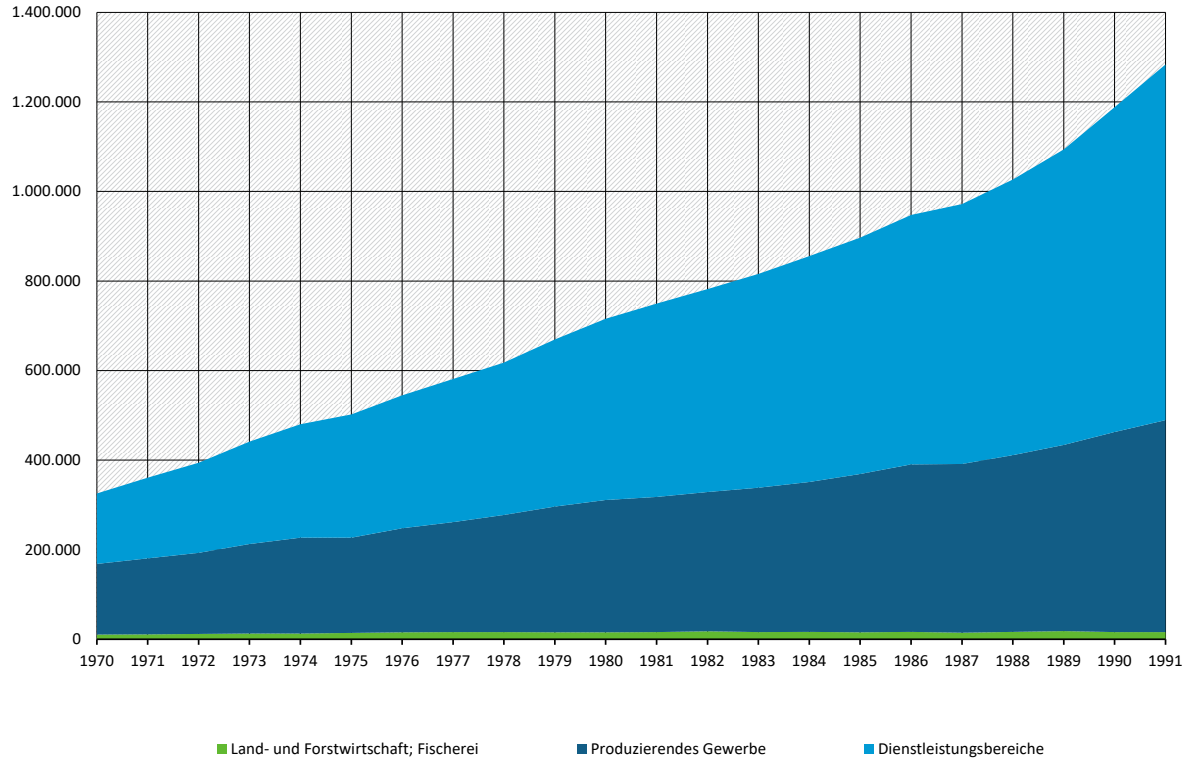
Strukturwandel kann endogene oder exogene Ursachen haben, wobei die Grenzen fließend sind. Endogen verursachte Veränderungen der Branchenstruktur werden als Teil wirtschaftlicher Entwicklung wahrgenommen. Angebotsseitig können diese z. B. durch sektoral unterschiedliche Produktivitätsfortschritte infolge branchenspezifischer Innovationen ausgelöst werden. Auch knappheitsinduzierte Veränderungen der Preise einzelner Produktionsfaktoren, die in den verschiedenen Branchen nach Maßgabe der angewandten Technologien in unterschiedlichem Umfang eingesetzt werden, können zu dieser Kategorie gezählt werden. Nachfrageseitig kann Strukturwandel durch Verschiebungen der Nachfrage ausgelöst werden, beispielsweise aufgrund veränderter Präferenzen der Konsumenten. In der Folge kommt es zu Verschiebungen der relativen Güterpreise und in deren Folge zu Veränderungen der Ressourcenallokation, bei denen einzelne Sektoren schneller wachsen als andere.

Exogene Ursachen der Veränderung von Branchenstrukturen sind z. B. Veränderungen des rechtlichen oder institutionellen Rahmens (z. B. Energiewende), wirtschaftspolitische Interventionen (z. B. Subventionen für einzelne Wirtschaftszweige) oder Verschiebungen in der internationalen Arbeitsteilung (z. B. aufgrund wirtschaftspolitischer Aktivitäten im Ausland).

Exkurs: Zentrale Merkmale des historischen Strukturwandels in Deutschland

Das empirische Bild zeigt für Deutschland, dass über die vergangenen Jahrzehnte eine massive Verschiebung der sektoralen Strukturen zugunsten des Dienstleistungssektors stattgefunden hat, auf den heute annähernd 70 % der (nominalen) Bruttowertschöpfung entfallen (siehe Abbildung 3). Dies ging vor allem zu Lasten des produzierenden Gewerbes, also der Industrie im weiteren Sinne, deren Anteil von 50 % auf rund 30 % gefallen ist. Dieses Muster, auch bekannt als „Drei-Sektoren-Hypothese“ (Fourastié, 1949), verdeckt allerdings massive Verschiebungen innerhalb der einzelnen Sektoren: So haben beispielsweise innerhalb des verarbeitenden Gewerbes insbesondere eher arbeitsintensive Branchen (wie Textil- und Bekleidungsindustrie sowie die Schuhindustrie) unter dem Einfluss der Globalisierung stark an Bedeutung verloren, während humankapitalintensive Sektoren (wie Maschinenbau, Automobilbau, Elektroindustrie und Chemische Industrie) Bedeutungszuwächse erzielen konnten. Im Dienstleistungssektor ist eine Verschiebung hin zu unternehmensnahen Dienstleistungen zu verzeichnen. Dies hat zu einer Veränderung der regionalen Wachstumszentren in Deutschland geführt: Insbesondere die dienstleistungsorientierten Agglomerationszentren (wie z. B. Frankfurt am Main oder München) haben sich günstig entwickelt.

Abbildung 3: Bruttowertschöpfung in Mio. Euro, Westdeutschland 1970–1991



Quelle: Statistisches Bundesamt, Fachserie 18 Reihe 1.5. Abgerufen am 04.05.2018, Darstellung: Institut Arbeit und Technik (IAT)[3]

Strukturwandel führt zu wirtschafts- und/oder sozialpolitischen Herausforderungen, wenn die Geschwindigkeit von Strukturveränderungen die Anpassungsbereitschaft oder -fähigkeit der betroffenen Akteure übersteigt (Polanyi, 1978). Dies ist insbesondere dann der Fall, wenn Strukturverschiebungen nicht nur mit relativen Anteilsveränderungen einhergehen, sondern mit absoluter Schrumpfung in einzelnen Sektoren bzw. Regionen. In diesem Fall werden Produktionsfaktoren (z. B. bezüglich Qualifikationen, technologischem Wissen, Sachkapitalausstattung) entwertet, was mit temporären oder dauerhaften Einkommenseinbußen bei den Betroffenen einhergehen kann. Sozialpolitisch problematisch sind diese Anpassungsschwierigkeiten insbesondere dann, wenn es zu nicht nur temporärer Arbeitslosigkeit von Menschen kommt, die keine Chance auf Wiederbeschäftigung in ihrem erlernten Beruf haben. Aus diesem Grund können Prozesse des Strukturwandels, auch wenn sie gesamtwirtschaftlich wohlstandssteigernd sein können, in den betroffenen Regionen zu Wohlfahrtseinbußen führen. Dies gilt insbesondere dann, wenn neben den unmittelbaren wirtschaftlichen Folgen auch negative gesellschaftliche Implikationen auftreten. Dies ist einer der Gründe dafür, dass Strukturwandel in der öffentlichen Wahrnehmung zumeist negativ konnotiert ist.

Seit jeher versucht die Politik deshalb, Strukturwandel durch unterschiedliche Maßnahmen zu beeinflussen. Unter „**Strukturpolitik**“ verstehen die Autorinnen und Autoren deshalb Interventionen, mit denen der Strukturwandel gezielt beeinflusst werden soll. Diese sind nicht auf den Bereich der Wirtschaftspolitik im engeren Sinne beschränkt, sondern können auch Maßnahmen beispielsweise der Wettbewerbs-, der Sozial- oder der Bildungspolitik einschließen. Grundsätzlich können strukturpolitische Interventionen eine eher ausgleichspolitische (z. B. Förderung strukturschwacher

[3] Bei den Daten für diese und folgende Abbildungen handelt es sich um Sonderauswertungen oder nicht (mehr) öffentlich zugängliche Datensätze. Sie sind deshalb nicht im Quellenverzeichnis aufgeführt.

Regionen) oder eine eher wachstumspolitische Zielsetzung (z. B. Förderung besonders dynamischer Branchen) haben. Die angewandten strukturpolitischen Instrumente reichen dabei von direkten fiskalischen Anreizen (z. B. durch differenzierte Steuern und Subventionen) über außenwirtschaftliche Eingriffe (z. B. Zölle) bis hin zu infrastrukturellen Maßnahmen (z. B. Autobahnbau).

Interventionen, die „nur" als Nebeneffekt wirtschaftsstrukturelle Wirkungen haben, werden in dieser Fallstudie nicht zur Strukturpolitik im engeren Sinne gezählt. Auch staatliche Eingriffe in die tarifliche Lohnfindung (z. B. durch Allgemeinverbindlichkeitserklärung von Tarifverträgen oder durch die Einführung des Mindestlohns) werden in dieser Fallstudie nicht der Strukturpolitik zugerechnet, obwohl diese häufig strukturelle Wirkungen haben. Diese Fallstudie behandelt sie daher nur am Rande.

Für die Bewertung im Rahmen dieser Fallstudie wurden strukturpolitische Interventionen nach ihrer beabsichtigten Zielsetzung kategorisiert:

- **Konservierende Strukturpolitik**: Hier geht es darum, durch Verhinderung der Schrumpfung bedrohter Branchen den Strukturwandel aufzuhalten oder ihn zumindest zeitlich hinauszuzögern, um soziale Verwerfungen zu vermeiden.
- **Nachsorgende Strukturpolitik**: Hier wird die Schrumpfung von Branchen akzeptiert, aber daraus resultierende soziale Härten werden, z. B. durch Maßnahmen der Arbeitsmarktpolitik, abgefedert.
- **Vorausschauende Strukturpolitik**: Hier geht es darum, künftige Entwicklungen zu antizipieren und die negativen Auswirkungen des Schrumpfens einzelner Sektoren frühzeitig durch die Förderung alternativer (Wirtschafts-)Strukturen zu kompensieren. Auch selektive technologiepolitische Maßnahmen können hierunter subsumiert werden.

1.3 Methodischer Ansatz

Für die Analyse des Strukturwandels und der Strukturpolitik im Ruhrgebiet wurde auf verschiedene qualitative und quantitative Methoden der empirischen Sozial- und Wirtschaftsforschung zurückgegriffen.

Für die Analyse des Strukturwandels wurde eine quantitative Analyse ausgewählter Indikatoren zur Steinkohlewirtschaft sowie zu Bevölkerung, Arbeitsmarkt und wirtschaftlicher Entwicklung durchgeführt. Ein besonderes Augenmerk wurde auf die Entwicklung der Hochschulen gerichtet. Sofern möglich wurden lange Zeitreihen abgebildet. Mit den verfügbaren Daten war dies jedoch nicht immer für einen gleichen Zeitraum machbar. Um die Entwicklung im Ruhrgebiet bewerten zu können, wurden – sofern die Datenlage es erlaubte – den Daten für das Ruhrgebiet jeweils die Daten für Nordrhein-Westfalen (NRW) und für Deutschland (bis 1989 nur westdeutsche Bundesländer) gegenübergestellt. Um die Regionalität des Strukturwandels zu verdeutlichen, wurden – wo möglich – Daten auch auf Landkreisebene dargestellt.

Aufbauend auf der Analyse des Strukturwandels werden in den folgenden Kapiteln die verschiedenen strukturpolitischen Interventionen zunächst dargestellt und dann mithilfe bereits existierender Evaluationsuntersuchungen bewertet. Die „Fallstudie Ruhrgebiet" gliedert die Strukturpolitik im Ruhrgebiet in Anlehnungen an Prognos AG und InWIS-Institut (2015) in folgende Phasen:

- „Integrierte[4] Strukturpolitik" (1966–1974),
- „Zentralisierte Strukturpolitik" (1975–1986),
- „Regionalisierte Strukturpolitik" (1987–1999) sowie
- „Kompetenzfeldorientierte Strukturpolitik" (ab 2000).

[4] Zur Bedeutung von „integriert" in dieser Verwendung siehe Kapitel 4.1.1

Die strukturpolitischen Interventionen im Ruhrgebiet zwischen Mitte der 1960er Jahre bis Ende der 1990er Jahre unterschieden sich von denen in anderen Bergbauregionen wie der Lausitz zum einen durch ihre spezifischen Rahmenbedingungen. Zum anderen wurde für das Ruhrgebiet erstmals in der Bundesrepublik Deutschland ein auf eine Region spezifisch zugeschnittenes regionales Strukturprogramm entwickelt, das Maßnahmen verschiedener Politikfelder – wie der Arbeitsmarkt-, der Bildungs- und der Infrastrukturpolitik – integrierte. Der Blick auf die strukturpolitischen Maßnahmen im Ruhrgebiet erfolgt somit auf diese spezifischen Interventionen und unterscheidet sich damit von der Fallstudie für die Region Lausitz, für die keine regionsspezifischen Interventionen erfolgten. Der Fokus der Beschreibung und Bewertung liegt auf jenen strukturpolitischen Interventionen, die in der Literatur beschrieben und auf Basis von wissenschaftlichen Analysen und Angaben über deren Wirksamkeit vorzufinden sind. Während langjährig zurückliegende Interventionen der 1960er bis 1990er Jahre wissenschaftlich detailliert aufgearbeitet wurden, sind Analysen und Erkenntnisse über die Wirksamkeit von Interventionen insbesondere der letzten zehn Jahre bisher wenig verbreitet.

Die Wirkungen der strukturpolitischen Interventionen werden entlang der Dimensionen

- Ökonomie,
- Soziales,
- Ökologie und
- regionale Identität

eingeordnet.

Weiterhin wurde eine Frame- und Diskursanalyse durchgeführt, um die Genese der strukturpolitischen Interventionen im gesellschaftspolitischen Kontext besser zu verstehen. Frames sind Interpretationsschemata, mit denen gesellschaftliche Gruppen soziale Diskursfragmente und Ereignisse kategorisieren und interpretieren (Creed, Langstraat, & Scully, 2002; Goffman, 1974). Eine Liste der identifizierten Frames ist im Anhang aufgeführt. Die Analyse dieser Frames lieferte Informationen für die Bewertung der Frage, wer warum welche strukturpolitischen Ansätze unterstützte. Sie stellte eine wichtige Grundlage dar, um – in späteren Arbeitsschritten des Forschungsprojektes – die mögliche Relevanz von Erfahrungen für andere Regionen bewerten zu können.

Die Entwicklung der Strukturpolitik im Ruhrgebiet wurde in zahlreichen Publikationen analysiert, die bereits wissenschaftliche Auswertungen der wichtigsten Diskurse im Zeitverlauf enthalten (vor allem Bogumil et al. 2012; Landtag NRW, 2009; Prognos AG & InWIS-Institut, 2015). Daher stützten sich sowohl die Analyse der strukturpolitischen Interventionen als auch die Diskursanalyse für das Ruhrgebiet im Wesentlichen auf eine Auswertung vorliegender Sekundärliteratur sowie auf Interviews mit Expertinnen und Experten. Primärquellen, wie Zeitungsartikel oder Positionspapiere, wurden nur zur Untermauerung und Veranschaulichung einzelner Positionen herangezogen.

Ziel der Interviews war es, die aus der Literatur gewonnenen Erkenntnisse zu verifizieren und gegebenenfalls zu ergänzen. Die Expertinnen und Experten wurden primär danach ausgewählt, dass sie eine umfassende Kenntnis der Strukturpolitik im Ruhrgebiet besitzen und auch Aussagen über historisch zurückliegenden Phasen machen können. Dabei wurde darauf geachtet, Expertinnen und Experten mit unterschiedlichem Arbeits- und Erfahrungshintergrund (Wissenschaft, Politik, Verwaltung, Wirtschaft) auszuwählen. Die Interviews wurden entlang eines Gesprächsleitfadens strukturiert, aufgezeichnet und als Ergebnisprotokolle dokumentiert. Für die „Fallstudie Ruhrgebiet“ wurden folgende Personen interviewt[5]:

- Prof. Stefan Goch, Leiter des Instituts für Stadtgeschichte, Stadt Gelsenkirchen,
- Prof. Dr. Rolf G. Heinze, Lehrstuhl für Allgemeine Soziologie, Arbeit und Wirtschaft der Ruhr-Universität Bochum (RUB),

[5] Die aufgeführte Funktion gilt für den Zeitpunkt des Interviews (2017).

- Alexandra Landsberg, Leiterin des Referats „Umweltwirtschaftsstrategie und Strukturpolitik“ im Ministerium für Umwelt, Landwirtschaft, Natur- und Verbraucherschutz des Landes Nordrhein-Westfalen,
- Michael Schwarze-Rodrian, Regionalverband Ruhr (RVR),
- Udo Wichert, kaufmännischer Geschäftsführer der STEAG GmbH.

Für ein besseres Verständnis davon, warum welche strukturpolitischen Interventionen in welcher Phase veranlasst wurden und wie sie wirkten, empfiehlt es sich, die drei Analyseteile dieser Fallstudie (Strukturwandel, Interventionen, Diskurse) gemeinsam zu betrachten.

2 Strukturwandel im Ruhrgebiet

2.1 Historischer Überblick

Zum Ruhrgebiet gehören die vier Landkreise Ennepe-Ruhr-Kreis, Recklinghausen, Unna und Wesel sowie die elf kreisfreien Städte Bochum, Bottrop, Dortmund, Duisburg, Essen, Gelsenkirchen, Hagen, Hamm, Herne, Mülheim an der Ruhr und Oberhausen.

Keine andere Region in Deutschland und in Westeuropa ist so stark durch den Steinkohlebergbau bzw. die Montanindustrie geprägt wie das Ruhrgebiet. Dies lag zum einen an der Größe der Steinkohlevorkommen, zum anderen an den Unternehmen der nachgelagerten Branchen der Kohleverwertung, also der Eisen- und Stahlindustrie sowie der Elektrizitätswirtschaft, die sich im Ruhrgebiet ansiedelten.

Bereits im Mittelalter haben Bauern im Muttental im südlichen Ruhrgebiet erste Steinkohlevorkommen für den Eigenverbrauch gehoben. In diesen oberflächennahen Löchern wurden erste Mini-Tagebaue aufgebaut. Im 18. Jahrhundert ging man zu dem Stollenbergbau über. Hier wurde erstmals staatlich reguliert Steinkohle abgebaut. Mit zunehmender Industrialisierung wurde im 19. Jahrhundert der Schachtabbau genutzt, so dass man auch die tieferliegenden Steinkohlevorkommen im mittleren und nördlichen Ruhrgebiet fördern konnte. Mit dem zunehmenden Ausbau der Kohle- und Stahlindustrie wuchs die Bevölkerung im Ruhrgebiet rasant an. War das Ruhrgebiet vor der Industrialisierung eher dörflich geprägt, wuchsen nun um die einzelnen Zechenstandorte die Städte. Von Mitte des 19. Jahrhunderts bis zu den 1920er Jahren, also in rund 70 Jahren, verzehnfachte sich die Anzahl der Einwohner auf rund 3,8 Mio. Menschen (Betz, 2011, S. 326). Es entstanden zahlreiche werkseigene Zechensiedlungen rund um die Zechen, in denen die Zugewanderten wohnen und leben konnten.

Der Steinkohleabbau wanderte nach und nach durch das Ruhrgebiet in Richtung Norden bis in das Münsterland.[6] Im Dezember 2018 wurden das letzte Steinkohlebergwerk im Ruhrgebiet geschlossen.

Abbildung 4: Kreise und kreisfreie Städte des Ruhrgebiets

Quelle: Eigene Darstellung: IAT

6 https://www.ruhrgebiet-industriekultur.de/muttental.html (20.06.2017)

Tabelle 1 zeigt die wichtigsten Kennzahlen der Steinkohlegewinnung seit 1957 in Deutschland. Von den 1957 in Deutschland bestehenden 173 Steinkohlebergwerken lagen 140 im Ruhrgebiet. Die Steinkohlegewinnung sank deutschlandweit von rund 150 Mio. Tonnen im Jahr 1957 (hiervon 123 Mio. Tonnen im Ruhrgebiet) auf 6,4 Mio. Tonnen im Jahr 2015 (2,5 Mio. Tonnen im Ruhrgebiet). Die Steinkohle aus dem Ruhrgebiet war seit den 1950er Jahren durch die Beseitigung von Einfuhrzöllen beim Öl, durch billige Importkohle aus den USA sowie nach der Freigabe der Kohlepreise am weltweiten Energiemarkt immer weniger wettbewerbsfähig (Heinze et al., 1996, S. 14). Dies verschärfte sich im Zeitverlauf durch den weiteren technologischen Fortschritt, wie z. B. durch die Nutzung der Atomenergie.

Bereits in den 1950er und 1960er Jahren wurde der Großteil der Steinkohlevorkommen innerhalb Deutschlands verwendet; nur rund 20 % der Fördermengen wurden 1957 exportiert. Der exportierte Anteil sank in den folgenden Jahren auf weniger als 10 %. Die Steinkohlegewinnung war ein wichtiger Garant zur Sicherung der eigenen Energievorkommen und diente damit der Versorgungssicherheit bzw. Energieunabhängigkeit, besonders in Zeiten der Ölpreiskrisen (Goch, 2001, S. 164). Der wichtigste Absatzmarkt war noch in den 1960er Jahren der Wärmemarkt. Rund 50 % des Absatzes wurden hierfür verwendet. Ab 1970 änderte sich dies und die Elektrizitätswirtschaft wurde mit rund einem Viertel der Produktion zum größten Abnehmer der Ruhrgebietssteinkohle. Dieser Anteil stieg bis heute weiter an. Der Anteil des Absatzes an die Stahlindustrie lag über die Jahre durchweg bei rund 25 %. Steinkohle wurde somit im Ruhrgebiet nicht nur gefördert, sondern zum Großteil auch in andere Industrien direkt vor Ort, insbesondere an die Stahl- und Elektrizitätswerke, verkauft und dort weiterverarbeitet bzw. genutzt.

Tabelle 1: Ausgewählte Kennziffern der Steinkohlegewinnung in Deutschland 1957–2015

Indikator	Abnehmer	Einheit	1957	1960	1970	1980	1990	2000	2010	2015
Steinkohlegewinnung		in Mio. Tonnen (t) SKE[7]	Ca. 150	145,6	113,7	87,9	71	34,3	13,2	6,4
Bergwerke		Anzahl	173	146	69	39	27	12	5	3
Absatz	Elektrizitätswirtschaft	in Mio. t SKE	18,0	22,1	31,8	34,1	39,3	27,6	10,6	5,5
	Stahlindustrie Inland	in Mio. t SKE	30,3	31,3	27,9	24,9	19,8	10,0	3,7	0,5
	Wärmemarkt Inland	in Mio. t SKE	68,1	61,3	28,5	9,4	4,1	0,7	0,3	0,2
	Export	in Mio. t SKE	31,3	32,3	28,7	19,9	7,8	0,3	0,2	0,1
Belegschaft		in 1.000	607,3	490,2	252,7	186,8	130,3	58,1	24,2	9,6
Leistungen je Mann und Schicht unter Tage (Produktivität)		kg verwertbare Förderung	1.599	2.057	3.755	3.948	5.008	6.685	6.092	7.251

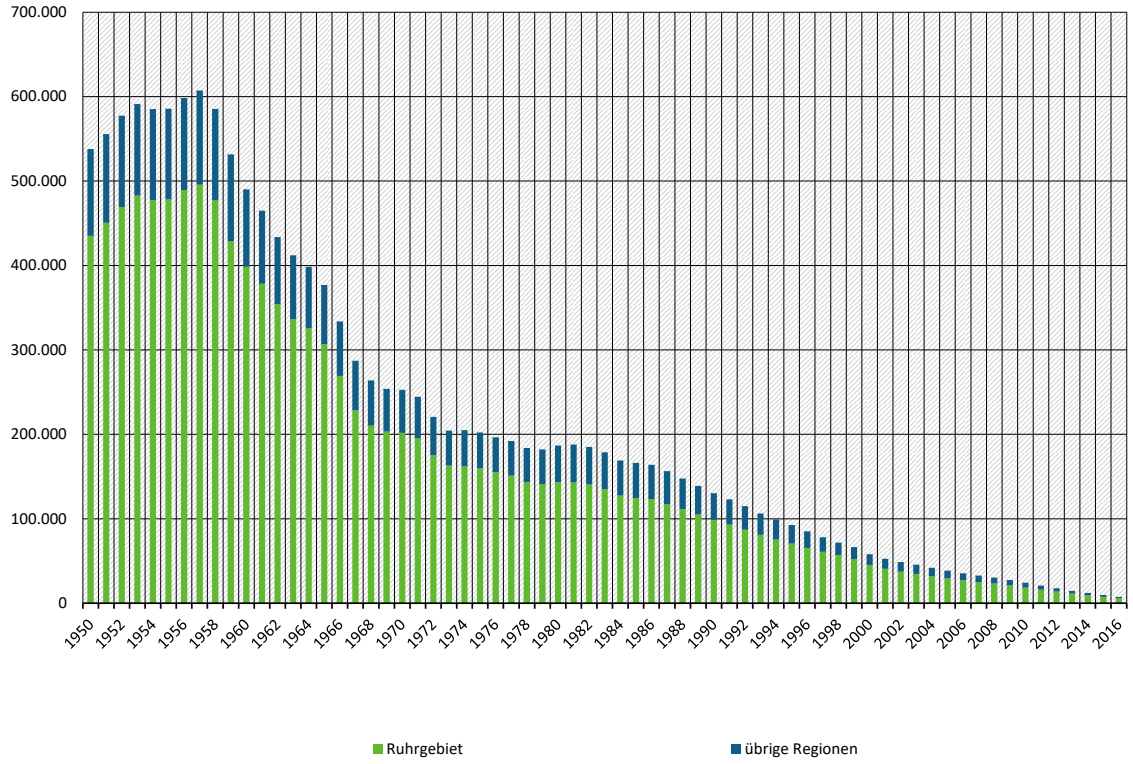
Quelle: Statistik der Kohlenwirtschaft e.V. (2017)

Tabelle 1 zeigt u. a. den riesigen Produktivitätsfortschritt, der in der Steinkohlegewinnung im Zeitverlauf erzielt werden konnte: Wurden 1957 noch rund 1.599 kg Kohle pro Mann und Schicht unter Tage abgebaut, waren es 2015 7.251 kg pro Mann und Schicht.

[7] SKE ist ein Steinkohlemaß und bemisst die Energieeinheit der Steinkohle. 1 kg SKE entspricht 7.000 kcal bzw. 29.300 kJ, dem mittleren Heizwert eines Kilogramms Steinkohle (gvst.de, 2012).

Die große Bedeutung der Ruhrkohle für Deutschland insgesamt wird u. a. an der Anzahl der Beschäftigten in den deutschen Steinkohlebergwerken sichtbar. 1957 war der Höchststand der Beschäftigung erreicht. Deutschlandweit arbeiteten hier rund 600.000 Menschen in Steinkohlbergwerken, davon rund 500.000 im Ruhrgebiet (siehe Abbildung 5). Aufgrund der hohen Produktivitätssteigerungen, der schwierigen Arbeitsbedingungen sowie der besonderen Stellung der Gewerkschaften und des hohen Organisationsgrads der Beschäftigten war das Lohnniveau für Bergleute überdurchschnittlich hoch.

Abbildung 5: Entwicklung der Belegschaft im Steinkohlebergbau 1950–2016



© IAT

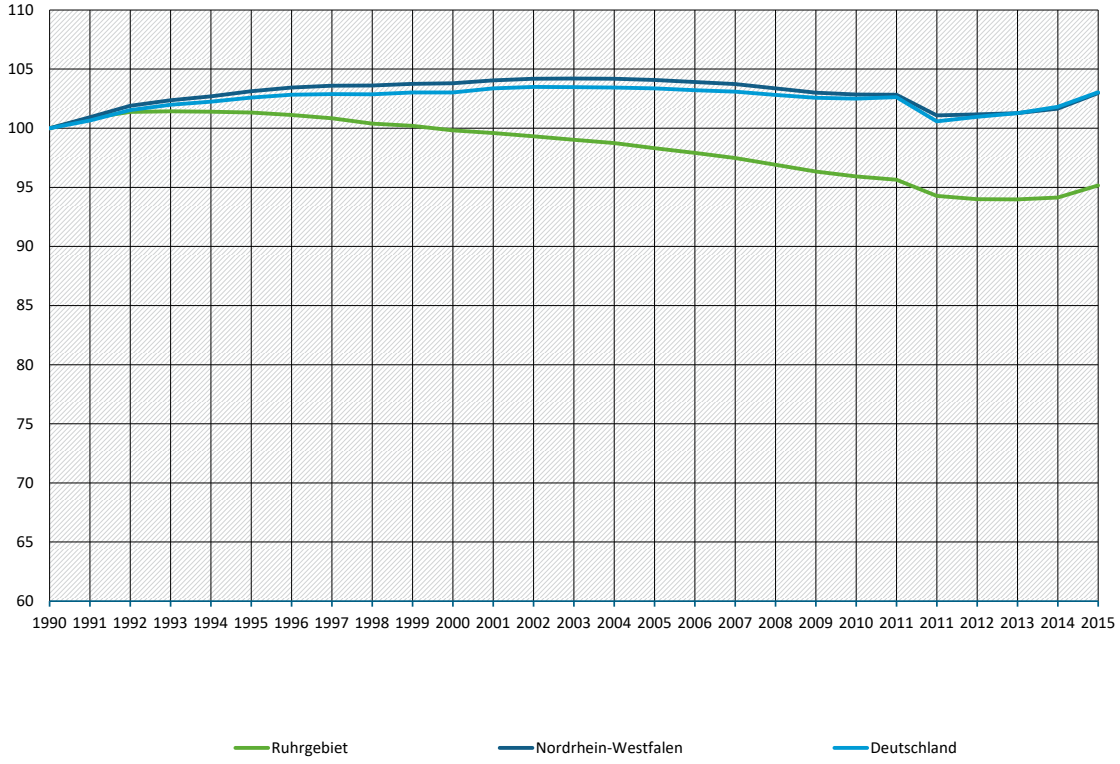
Quelle: Statistik der Kohlenwirtschaft e.V. (2017), Darstellung: IAT

2.2 Zeitreihen ausgewählter Strukturdaten

2.2.1 Bevölkerungsentwicklung

Im Jahr 1961 lebten im Ruhrgebiet 5,6 Mio. Menschen. Ende 2015 lebten im Ruhrgebiet rund 5,1 Mio. Menschen, davon rund 51 % Frauen und 49 % Männer. Der Bevölkerungsrückgang verlief nicht gleichmäßig, sondern in Wellen: Bis Ende der 1980er Jahre sank die Bevölkerung auf rund 5,2 Mio. Menschen. Nach der Wiedervereinigung kam es bis Mitte der 1990er Jahre zu einem Bevölkerungszuwachs. Seitdem sank die Bevölkerung sukzessive, während in NRW und in Deutschland insgesamt ein leichter Bevölkerungszuwachs von 3 % zu verzeichnen war (siehe Abbildung 6).

Abbildung 6: Entwicklung der Bevölkerung im Ruhrgebiet, in NRW und in Deutschland 1990–2015, Index 1990=100



Quelle: Statistik Regionalverband Ruhr[8] (1999, 2017), Darstellung: IAT

8 Basis sind die Volkzählung 1987 und der Zensus 2011. Die Vergleichbarkeit ist eingeschränkt. Die Angaben der Bevölkerungsstatistik bis 2011 basieren auf Fortschreibungen des Statistischen Bundesamtes auf Basis der Volkszählung 1987. Mit der Erhebung des Zensus 2011 wurden die Bevölkerungsdaten neu erhoben, was zu Abweichungen zu den Fortschreibungen geführt hat.

Der demografische Wandel verlief im Ruhrgebiet überdurchschnittlich schnell:

- So sank der Anteil der Bevölkerung unter 20 Jahren im Ruhrgebiet von 29,6 % im Jahr 1961 auf 18 % im Jahr 2015. Zum Vergleich: In NRW sank der entsprechende Anteil von 28,9 % auf 18,9 %.
- Gleichzeitig stieg der Anteil der Bevölkerung über 60 Jahre im Ruhrgebiet von 15,9 % (1961) auf 28,1 % (2015) und in NRW von 15,7 % (1961) auf 26,8 % (2015).
- Der Anteil der Personen im erwerbsfähigen Alter (20–60 Jahre) sank im Ruhrgebiet seit 1961 um 1,6 Prozentpunkte auf 53,9 %. In NRW gab es einen Rückgang von einem Prozentpunkt von 55,4 % im Jahr 1961 auf 54,4 % im Jahr 2015.

Tabelle 2: Entwicklung der Bevölkerung im Ruhrgebiet und in NRW nach Altersgruppen

		1961	2015	absolute Entwicklung	relative Entwicklung
Ruhrgebiet	unter 20 Jahre	1.611.609	919.737	-691.872	-42,9 %
	20–60 Jahre	3.123.413	2.752.703	-370.710	-11,9 %
	über 60 Jahre	895.862	1.436.813	540.951	60,4 %
	Insgesamt	5.630.884	5.109.253	-521.631	-9,3 %
NRW	unter 20 Jahre	4.512.650	3.371.550	-1.141.100	-25,3 %
	20–60 Jahre	8.659.708	9.713.264	1.053.556	12,2 %
	über 60 Jahre	2.460.124	4.780.702	2.320.578	94,3 %
	Insgesamt	15.632.482	17.865.516	2.233.034	14,3 %

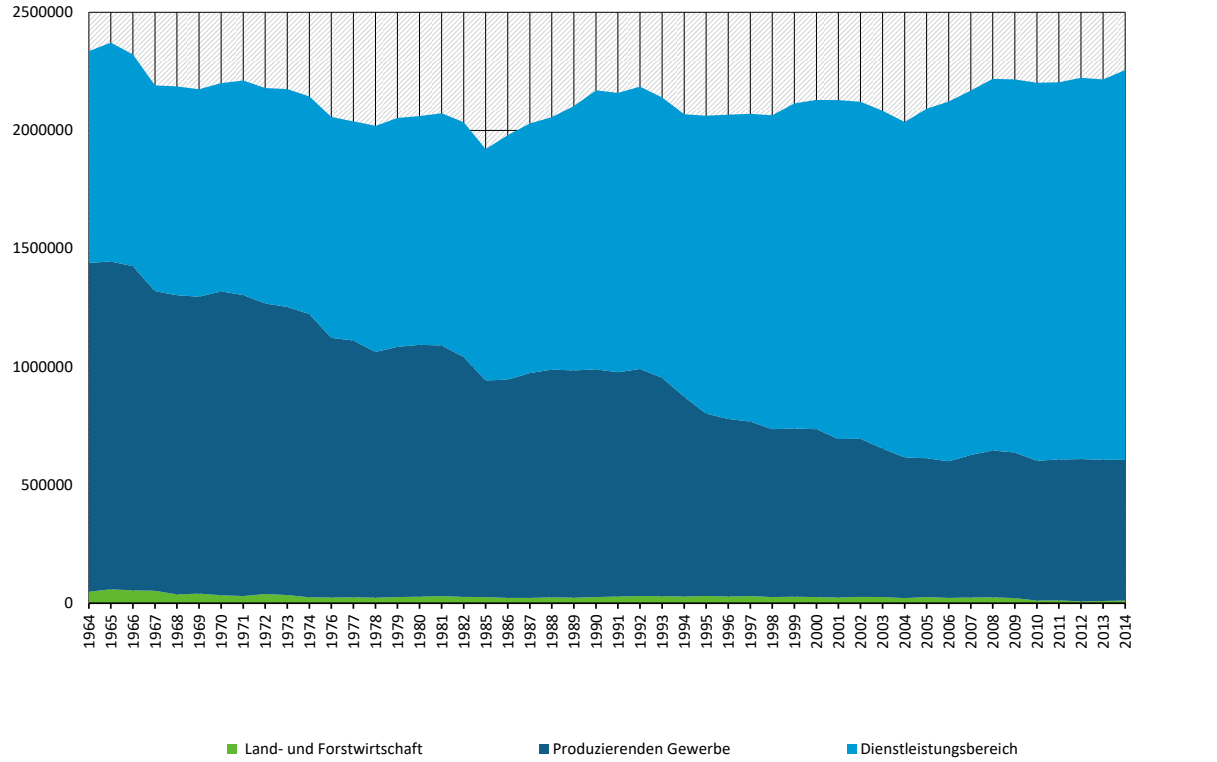
Quelle: Statistik Regionalverband Ruhr[9] (1999, 2017)

[9] Basis sind die Volkzählungen 1961, 1970, 1987 sowie der Zensus 2011. Die Vergleichbarkeit ist eingeschränkt (siehe oben).

2.2.2 Arbeitsmarktentwicklung

2014 arbeiteten im Ruhrgebiet rund 2,26 Mio. Menschen (siehe Abbildung 7). Seit 1996 war die Anzahl der Erwerbstätigen um 79.400 gesunken, was einem Rückgang von -3,4 % entspricht. Der starke Rückgang im produzierenden Gewerbe von knapp 800.000 Erwerbstätigen auf 595.000 in 2014 (-57,2 %) konnte nur teilweise durch den Zuwachs im Dienstleistungssektor kompensiert werden. Hier waren seit 1964 rund 754.000 Erwerbstätige (+84,2 %) hinzugekommen, so dass die Zahl auf 1,65 Mio. in 2014 stieg. Der Landwirtschaftssektor spielte im Ruhrgebiet mit einem Erwerbstätigenanteil von 2 % bereits in den 1960er Jahren nur eine marginale Rolle. Im Jahr 2014 lag der entsprechende Anteil nur noch bei 0,5 %.

Abbildung 7: Entwicklung der Erwerbstätigen nach Sektoren im Ruhrgebiet 1976–2014

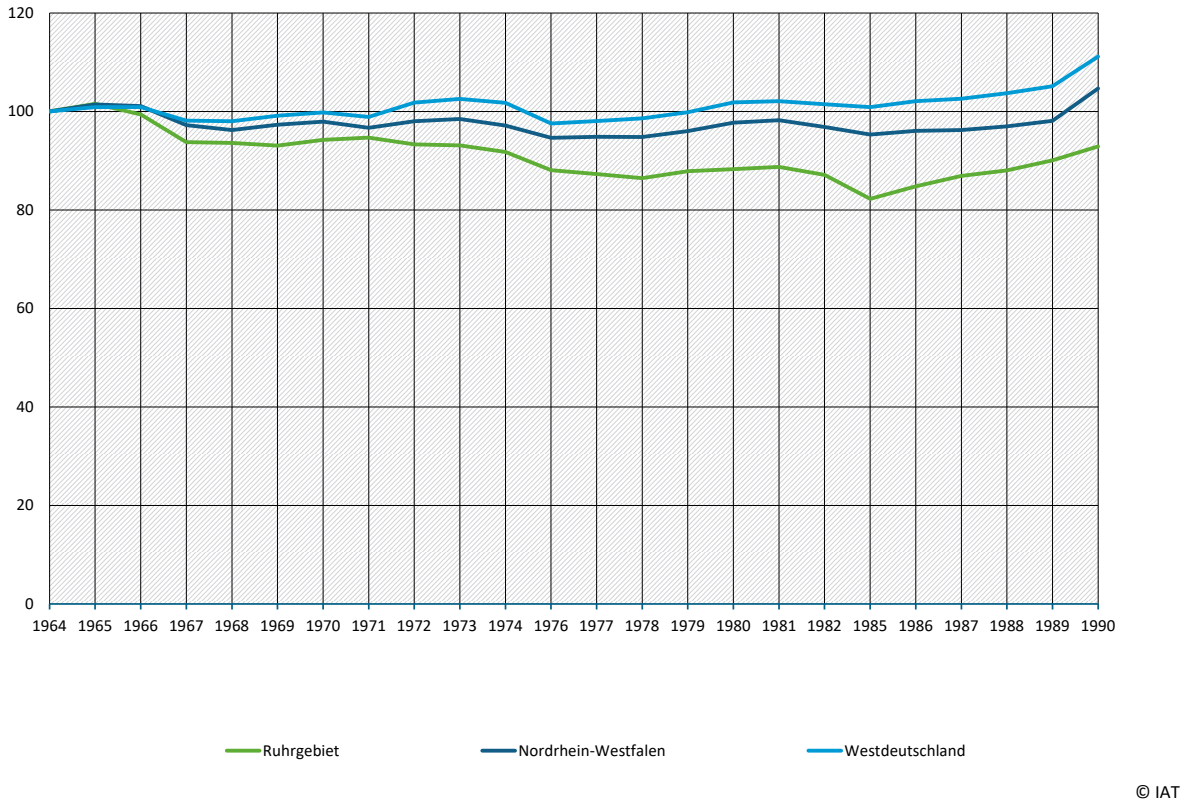


© IAT

Quelle: Statistik Regionalverband Ruhr (1999, 2017), Darstellung: IAT

Auch wenn konjunkturbedingte Auf- und Abschwünge in NRW und in den westdeutschen Bundesländern erkennbar sind, wird der deutlich stärkere Rückgang an Erwerbstätigen im Ruhrgebiet sichtbar (siehe Abbildung 8). Bis 1986 ist hier ein Verlust von rund -15 % auszumachen. In der zweiten Hälfte der 1980er Jahre stieg die Erwerbstätigkeit wieder, jedoch blieb das Ruhrgebiet deutlich hinter den Entwicklungen in NRW und in den westdeutschen Bundesländern zurück. Im Vergleich zum Ausgangsjahr des Betrachtungszeitraums 1964 können NRW und die westdeutschen Bundesländer im Jahr 1990 mit einem jeweiligen prozentualen Plus von 5 % bzw. 11 % aufwarten, während das Ruhrgebiet 1990 ein Rückgang von -7 % im Vergleich zu 1964 aufweist.

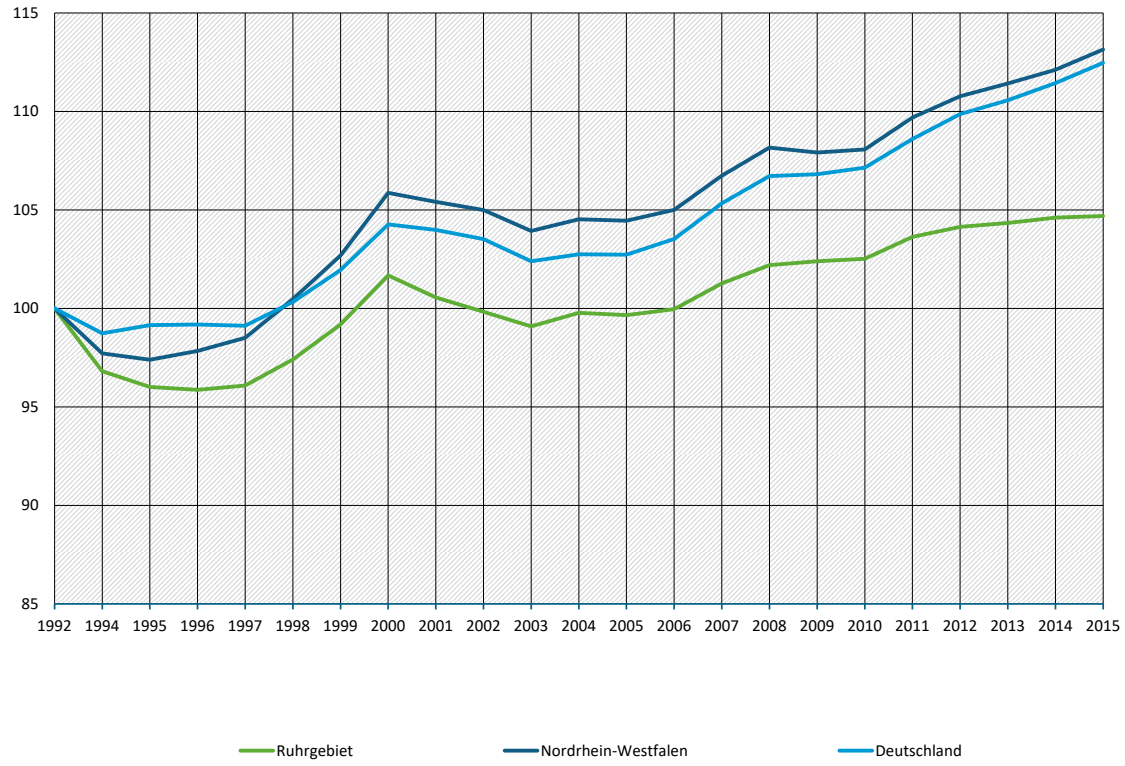
Abbildung 8: Entwicklung der Erwerbstätigen im Ruhrgebiet, in NRW und in Westdeutschland 1964–1990, Index 1964=100



Quelle: Statistik Regionalverband Ruhr (1999, 2017), Berechnung und Darstellung: IAT

Im weiteren Zeitverlauf nach der Wiedervereinigung war die Erwerbstätigkeit zunächst rückläufig, diese stieg Ende der 1990er Jahre jedoch wieder an (siehe Abbildung 9). 2015 lag die Erwerbstätigkeit rund 5 % höher als im Ausgangsjahr 1992. Auch hier blieb die Entwicklung im Ruhrgebiet deutlich hinter dem Verlauf in den beiden Vergleichsregionen zurück: In NRW stieg die Erwerbstätigkeit um 13,1 % und deutschlandweit war ein Plus von 12,5 % zu verzeichnen.

Abbildung 9: Entwicklung der Erwerbstätigen im Ruhrgebiet, in NRW und in Deutschland, 1992–2015, Index 1992=100

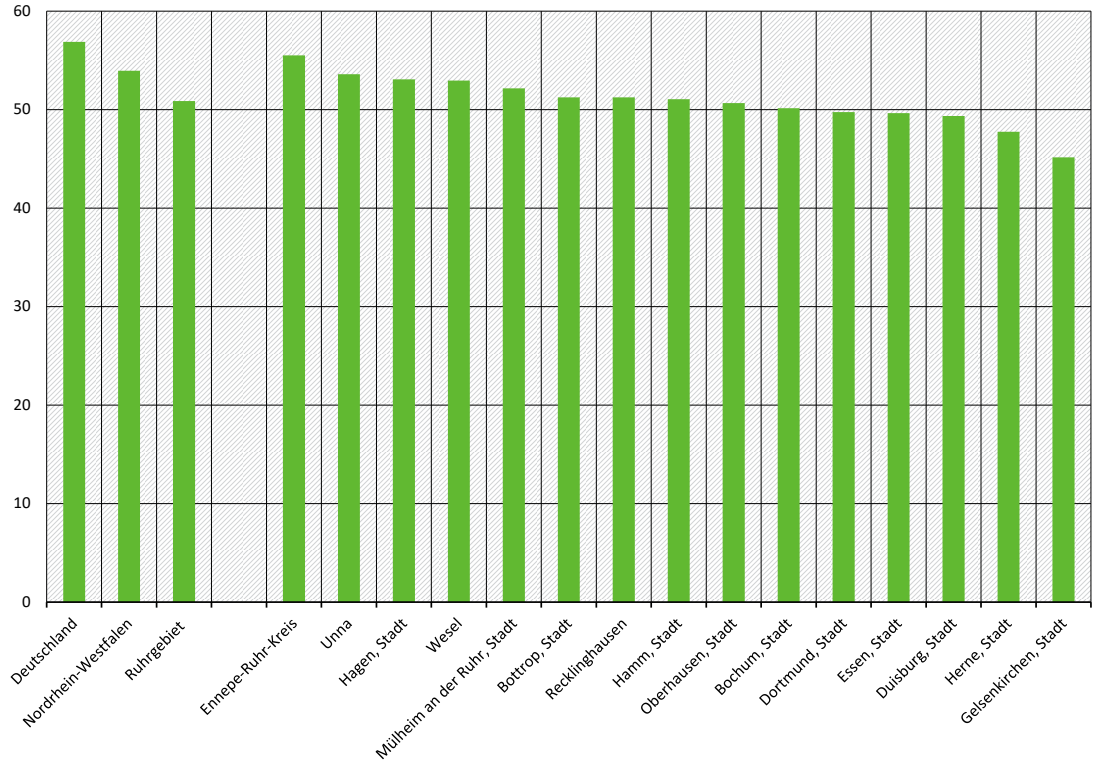


© IAT

Quelle: Statistisches Bundesamt, Statistische Landesämter (2017), Berechnung und Darstellung: IAT

Die Beschäftigungsquote – hier ermittelt als Anteil der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten am Wohnort an der Bevölkerung im Alter von 15–65 Jahren dieses Wohnorts – ist ein wichtiger Indikator für die Teilhabe der Bevölkerung am Arbeitsleben. 2015 lag die Beschäftigungsquote im Ruhrgebiet mit 50,9 % unterhalb des Landes- oder Bundesdurchschnitts von 53,9 % bzw. 56,9 % (siehe Abbildung 10).

Abbildung 10: Beschäftigungsquoten im regionalen Vergleich 2015



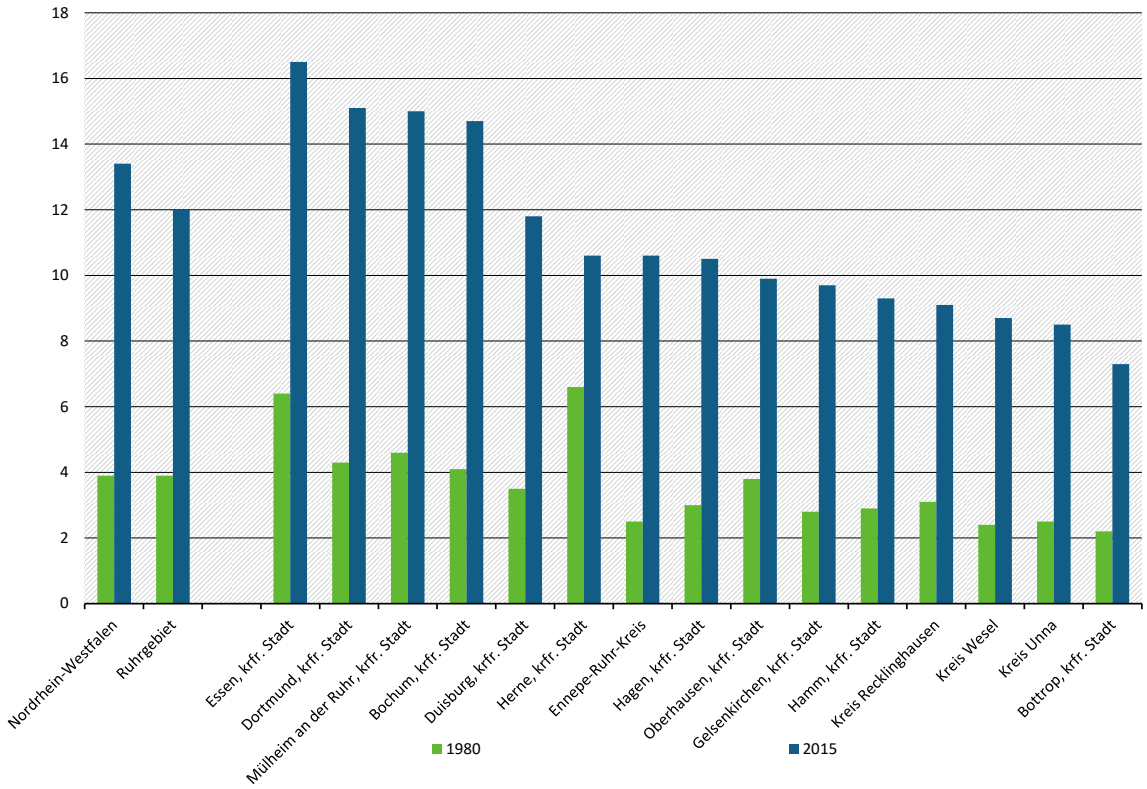
© IAT

Quelle: Bundesagentur für Arbeit (2016), Berechnung und Darstellung: IAT

Allerdings gibt es innerhalb der 15 Kreise und kreisfreien Städten des Ruhrgebiets deutliche Unterschiede. Die höchste Beschäftigungsquote weist der Ennepe-Ruhr-Kreis mit 55,5 % auf, die geringste Quote ist in Gelsenkirchen mit 45,2 % vorzufinden.

Seit 1980 hat sich der Anteil der Beschäftigten mit einem akademischen Abschluss von 3,9 % auf 12 % erhöht (siehe Abbildung 11). Dieser Wert für das Ruhrgebiet liegt dennoch unterhalb des Landesdurchschnitts von 13,4 %. Die meisten Akademiker kann Essen mit einem Anteil von 16,5 % vorweisen, den geringsten Anteil weist die „letzte Bergbaustadt im Ruhrgebiet" Bottrop mit einem Anteil von 7,3 % auf.

Abbildung 11: Anteil der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten mit akademischem Abschluss an den sozialversicherungspflichtig Beschäftigten insgesamt (am Arbeitsort) 1980 und 2015, Angaben in Prozent



© IAT

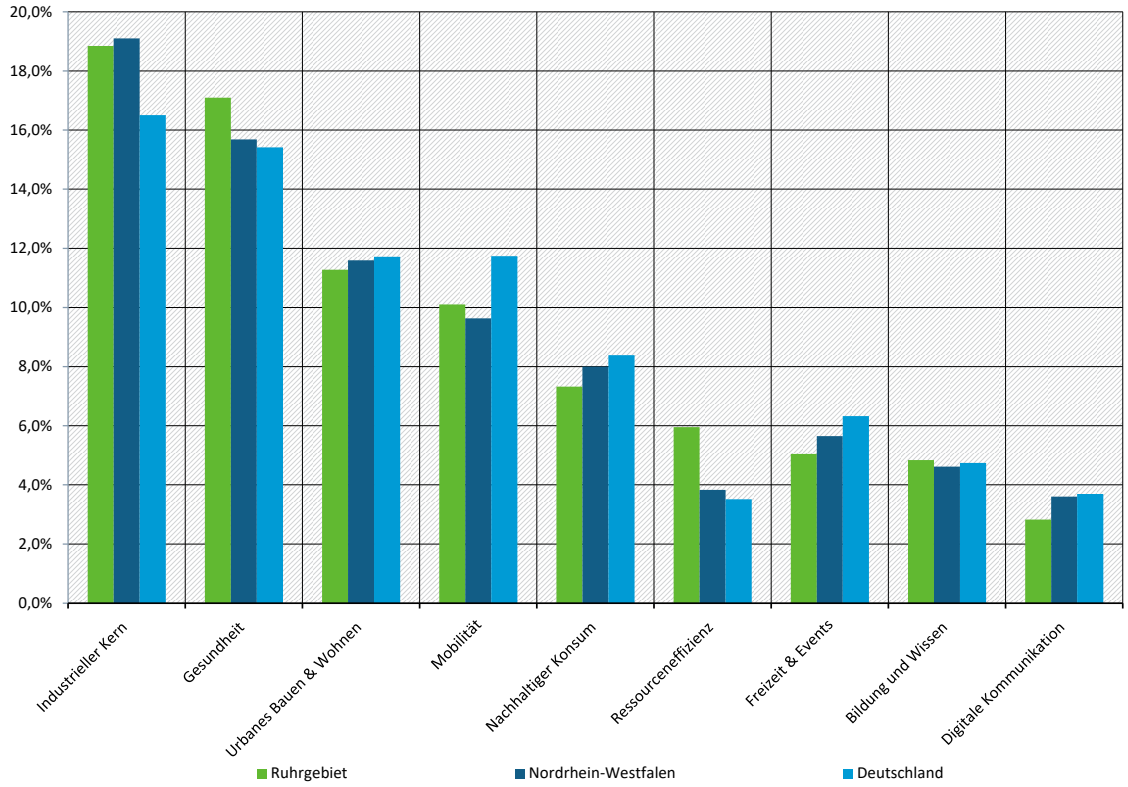
Quelle: Regionalverband Ruhr auf Basis von Angaben der Bundesagentur für Arbeit (1999, 2016), Darstellung: IAT

Seit den 2000er Jahren hat sich in der Strukturpolitik ein Richtungswechsel durchgesetzt. Sie folgt seitdem dem Motto „Stärken stärken" (siehe Kapitel 4.1.4 und Kapitel 5.5). Mit diesem Fokus wurden auch im Ruhrgebiet detaillierte Analysen durchgeführt. Der „Wirtschaftsbericht Ruhr 2011 – Leitmärkte und regionale Zukunftsfelder" benennt folgende neun Felder (Nordhause-Janz & Rehfeld, 2011):

- Bildung und Wissen,
- Digitale Kommunikation,
- Freizeit und Events,
- Gesundheit,
- Mobilität,
- Nachhaltiger Konsum,
- Ressourceneffizienz,
- Urbanes Bauen und Wohnen,
- sowie – als dynamischer Innovationstreiber – der „industrielle Kern".

Die folgende Abbildung zeigt den jeweiligen Anteil der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten in dem jeweiligen Leitmarkt an allen sozialversicherungspflichtig Beschäftigten im Ruhrgebiet, in NRW und in Deutschland.

Abbildung 12: Anteil der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten in den Leitmärkten an allen sozialversicherungspflichtig Beschäftigten 2013



© IAT

Quelle: Bundesagentur für Arbeit (2014), Berechnung und Darstellung: IAT

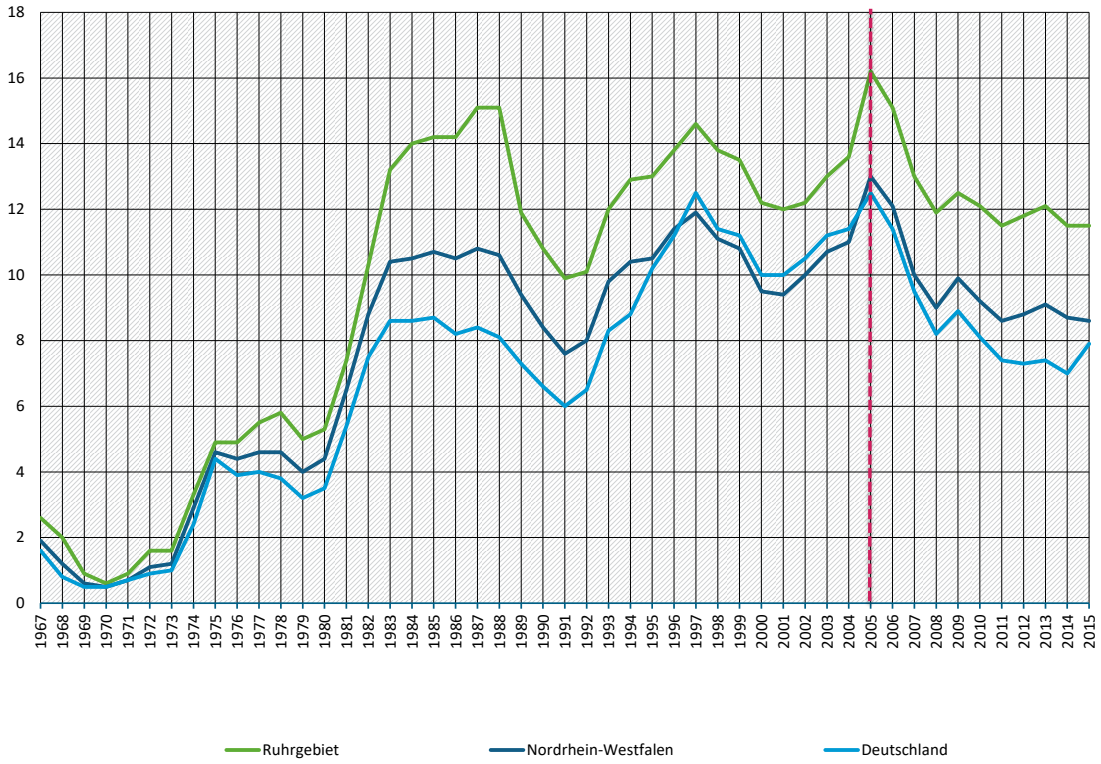
Auch wenn der „industrielle Kern“ des Ruhrgebiets seit Jahren rückläufig ist, stellte dieser im Jahr 2013 mit fast 19 % die höchsten Beschäftigtenanteile, gefolgt vom personalstarken Leitmarkt „Gesundheit“. Die geringsten Beschäftigungsanteile waren im Leitmarkt „Digitale Kommunikation“ mit 2,8 % vorzufinden.

Auch in den Vergleichsregionen NRW und Deutschland weist der „industrielle Kern“ mit 19,1 % für NRW und 16,5 % deutschlandweit die höchsten Beschäftigungsanteile auf, was die hohe Bedeutung des industriellen Sektors für NRW und den Standort Deutschland verdeutlicht.

Abbildung 13 zeigt die Entwicklung der Arbeitslosenquote. Die Arbeitslosenquote stellt den Anteil der bei der Bundesagentur für Arbeit (vormals Bundesanstalt für Arbeit) registrierten Arbeitslosen an allen abhängigen zivilen Erwerbspersonen[10] dar und ist ein wichtiger Indikator für die Teilhabe bzw. Nichtteilhabe am Arbeitsleben.

Nach der Ölpreiskrise 1973 stieg die Arbeitslosigkeit stark an. Insbesondere in den 1980er Jahren war aufgrund der hohen Arbeitsplatzverluste im Steinkohlebergbau im Ruhrgebiet ein deutlich stärkerer Anstieg im Vergleich zu NRW und den westdeutschen Bundesländern zu beobachten. 1987/88 erreichte die Arbeitslosenquote im Ruhrgebiet 15,1 % und lag damit deutlich oberhalb der Werte in NRW mit 10,8 % und in den westdeutschen Bundesländern mit 8,4 %.

Abbildung 13: Entwicklung der Arbeitslosenquote[11] im Ruhrgebiet[12], in NRW und in Deutschland[13] 1967–2015



© IAT

Quelle: Statistik Regionalverband Ruhr (1999, 2016), Darstellung: IAT

Hinweis zum Jahr 2005: Im Jahr 2005 wurde mit Einführung des Arbeitslosengeldes II („Hartz IV-Gesetzgebung“; Zweites Sozialgesetzbuch, SGB II) eine neue gesetzliche Grundlage für den Bezug von Arbeitslosengeld für Langzeitarbeitslose geschaffen. Arbeitslose Sozialhilfeempfänger, die vorher nicht in der Arbeitslosenstatistik aufgeführt wurden, wurden ab 2005 hier aufgeführt. Der Anstieg im Jahr 2005 ist auf diese Änderung zurückzuführen. Ein Vergleich der Angaben vor und nach 2005 ist somit nicht möglich.

10 Zu den abhängigen zivilen Erwerbstätigen zählen die sozialversicherungspflichtig Beschäftigten (einschl. Auszubildende), die geringfügig Beschäftigten, Personen in Arbeitsgelegenheiten (Mehraufwandvariante), die Beamten (ohne Soldaten) und Grenzpendler sowie die bei der Bundesagentur für Arbeit registrierten Arbeitslosen (https://statistik.arbeitsagentur.de/nn_4236/Statischer-Content/Grundlagen/Berechnung-Arbeitslosenquote/Berechnung-Arbeitslosenquote.html (08.03.2018)).

11 Angaben jeweils für September; Neuberechnung der Arbeitslosenquote ab 1989 (Basis VZ, 1987)

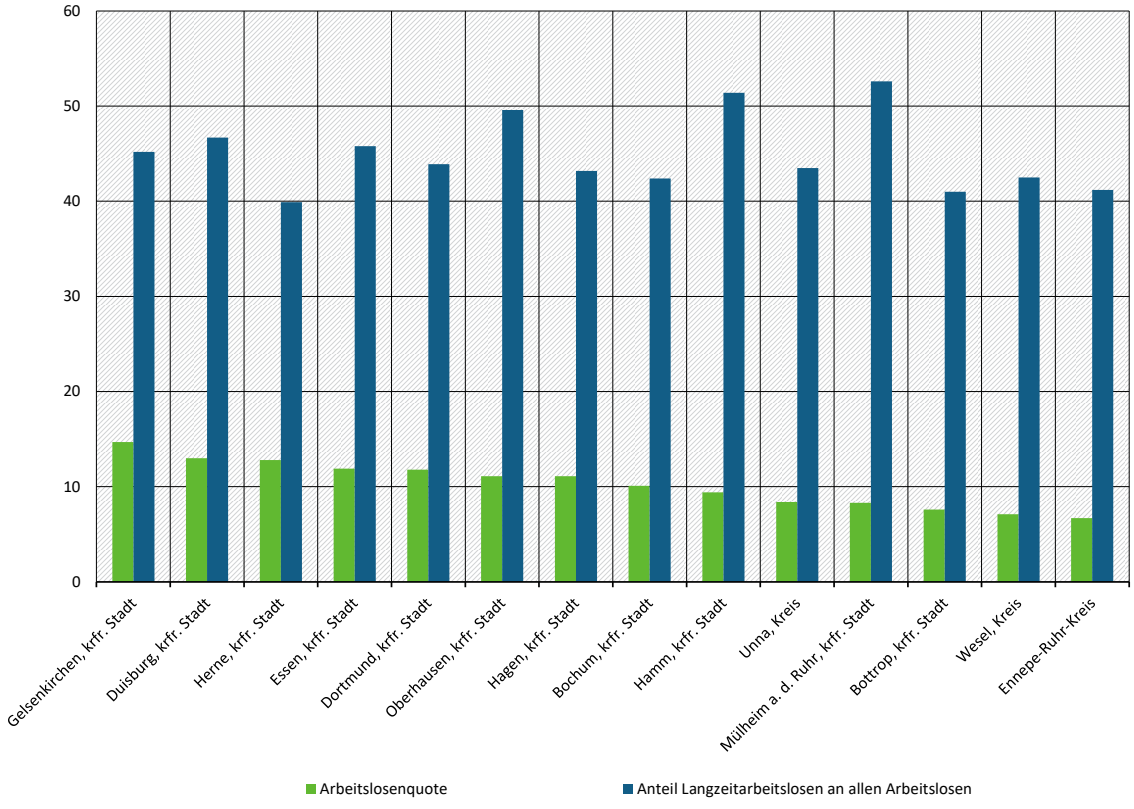
12 Für die Jahre 1967–1972 wurde der Kreis Wesel nicht in die Berechnung einbezogen.

13 Ab 1995 Gebietsstand vom 03.10.1990

Seit 2005 sinkt die Arbeitslosenquote wieder, im Ruhrgebiet jedoch deutlich geringer als in NRW und in Deutschland. Im September 2015 lag die Arbeitslosenquote im Ruhrgebiet mit 11,5 % 2,9 Prozentpunkte oberhalb der Quote von NRW und 3,1 Prozentpunkte oberhalb des deutschlandweiten Durchschnitts.

Die höchste Arbeitslosenquote weist Gelsenkirchen mit 14,7 % auf; die geringste Quote hat mit 6,7 % der Ennepe-Ruhr-Kreis. Den höchsten Anteil der Langzeitarbeitslosen an allen Arbeitslosen hat mit 52,6 % Mülheim an der Ruhr; den geringsten Anteil der Langzeitarbeitslosen hat Herne mit 39,9 % (siehe Abbildung 14).

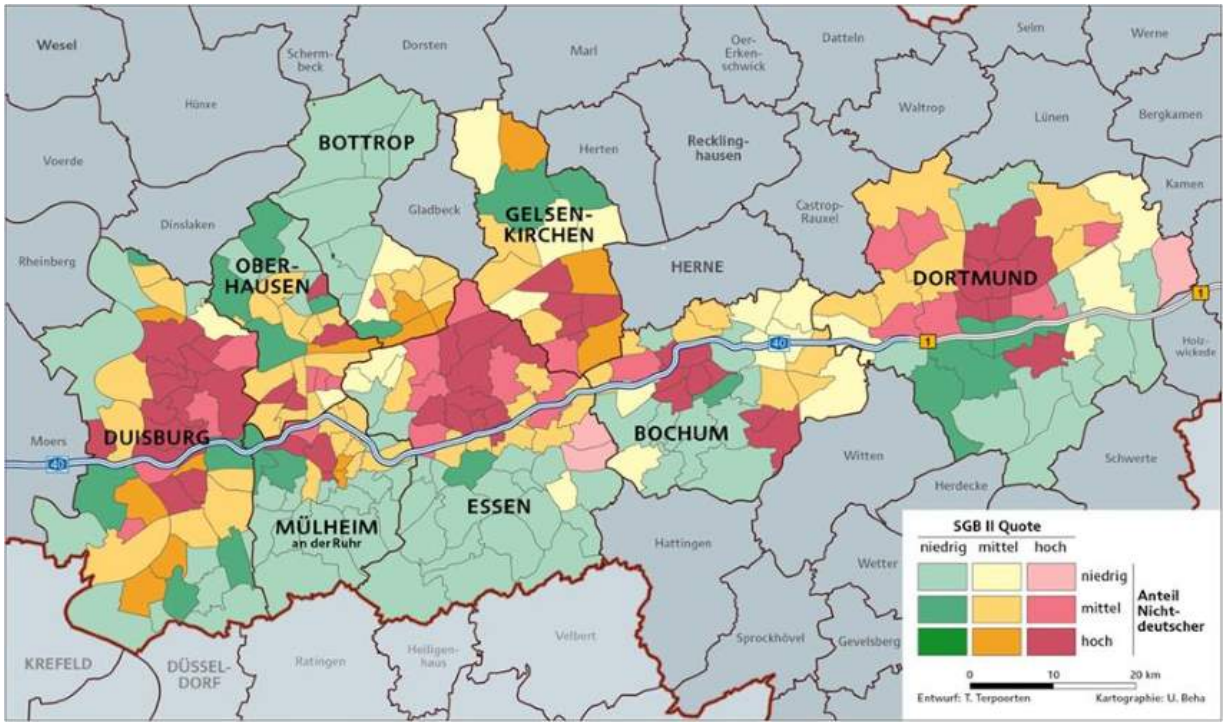
Abbildung 14: Arbeitslosenquoten und Anteil der Langzeitarbeitslosen an allen Arbeitslosen in den Kreisen und kreisfreien Städten des Ruhrgebiets 2016



Quelle: Information und Technik Nordrhein-Westfalen (IT.NRW) (2017), Darstellung: IAT

Die SGB II Quote misst den Anteil der Leistungsbezieher gemäß des SGB II am Anteil der Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter. Die folgende Abbildung zeigt für ausgewählte Städte des Ruhrgebiets die SGB II-Quote auf Stadtteilebene.

Abbildung 15: SGB II-Quote in ausgewählten Städten des Ruhrgebiets, „Sozialäquator A 40“



Quelle: (Bogumil et al., 2012, S. 25)

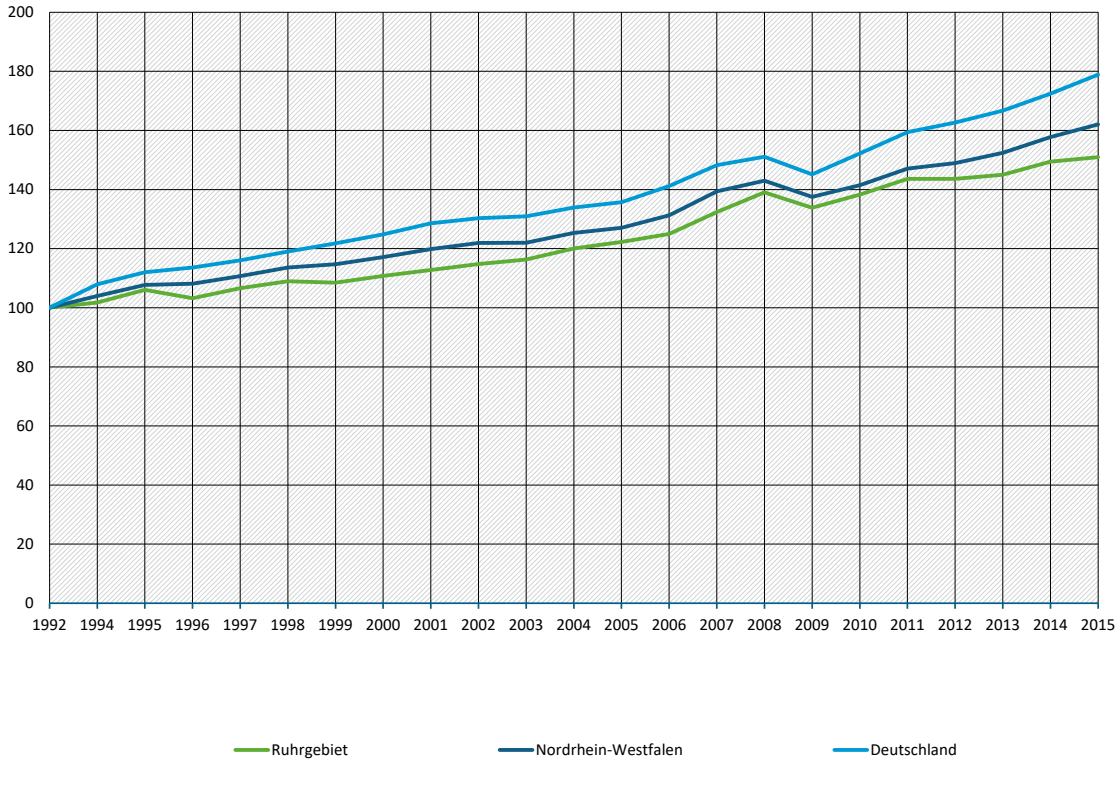
Die Abbildung zeigt deutlich die räumliche Verteilung von Langzeitarbeitslosigkeit im Ruhrgebiet, die sich nördlich der A 40 (Ruhrschnellweg) manifestiert hat.

2.2.3 Wirtschaftliche Situation und Entwicklung

Das Bruttoinlandsprodukt (BIP)[14] bemisst den Wert aller in einem Land bzw. innerhalb einer anderen geografischen Bezugsgröße erstellten Waren und Dienstleistungen und ist damit ein wichtiger Indikator für die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit eines Landes bzw. einer Region. Von 1992 bis 2015 stieg das BIP im Ruhrgebiet von 104,2 Mrd. Euro[15] auf 157,3 Mrd. Euro nominal an; ein Plus von rund 51 % (siehe Abbildung 16).

Die Entwicklung im Ruhrgebiet blieb damit dennoch hinter der Entwicklung in den beiden Vergleichsregionen NRW und Deutschland zurück. So stieg das BIP in NRW um 62 % und deutschlandweit war ein Wachstum von 79 % zu verzeichnen.

Abbildung 16: Entwicklung des BIP zu Marktpreisen 1992–2015, Index 1992=100



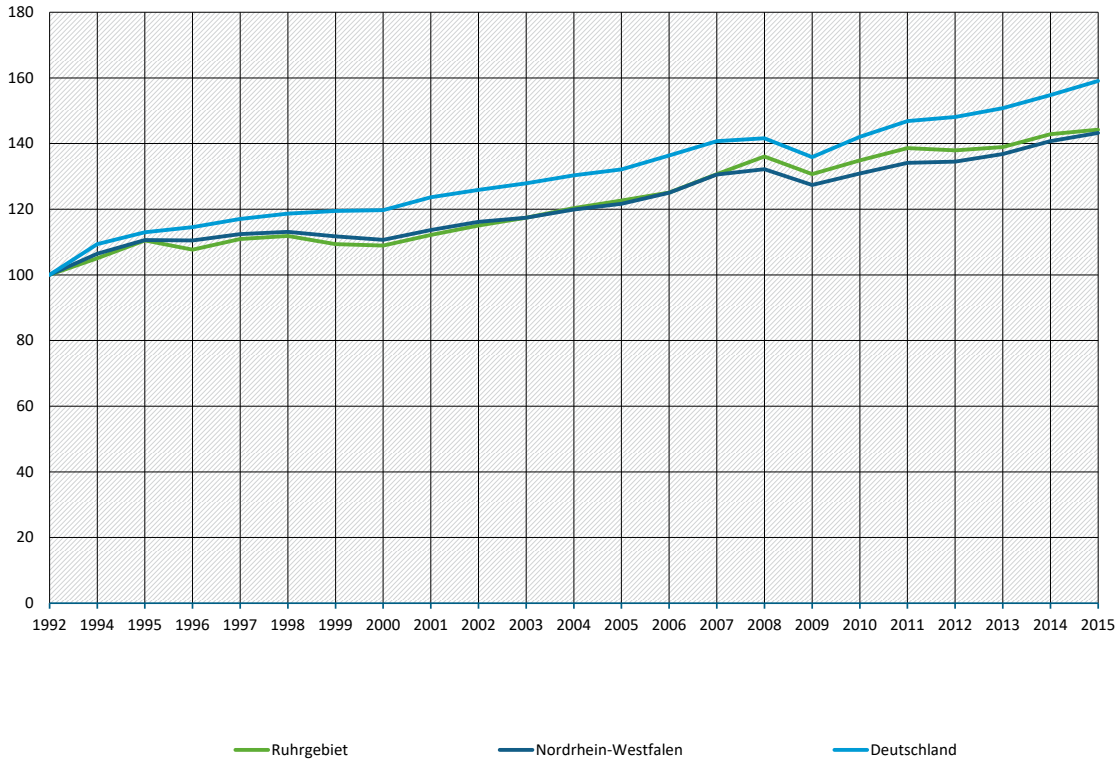
Quelle: VGR der Länder, Revision 2014 (2016), Berechnung und Darstellung: IAT

[14] Das BIP ist ein Produktionsmaß und errechnet sich aus der Summe der Bruttowertschöpfung (also dem Wert aller in einem Land oder einer Region erstellten Waren und Dienstleistungen innerhalb eines Zeitraums abzüglich der Werte der Vorleistungen) aller Wirtschaftsbereiche zuzüglich des Saldos von Gütersteuern und Gütersubventionen (http://wirtschaftslexikon.gabler.de/Definition/bruttoinlandsprodukt-bip.html (08.03.2018)).

[15] Die Umrechnung von DM auf Euro erfolgte durch das Statistische Bundesamt bzw. die Statistischen Landesämter.

Der Indikator BIP je Erwerbstätigen bemisst die erbrachte Arbeitsproduktivität, die jeder Erwerbstätige durchschnittlich erwirtschaftet hat. Diese betrug im Jahr 1992 im Ruhrgebiet 45.783 Euro. Die Vergleichswerte lagen in NRW bei 49.250 Euro und im Bundesdurchschnitt bei 44.284 Euro. Damit war die Arbeitsproduktivität im Jahr 1992 im Ruhrgebiet höher als im Bundesdurchschnitt. Die Entwicklungen in den Jahren 1992 bis 2015 bleiben im Ruhrgebiet und in NRW jedoch hinter jener des Bundesdurchschnitts zurück (siehe Abbildung 17). Während im Ruhrgebiet ein Wachstum von 44,2 % und in NRW von 43,2 % auszumachen ist, stieg die Arbeitsproduktivität deutschlandweit um 59,1 %. Die Produktivität im Ruhrgebiet lag 2015 mit 66.025 Euro je Erwerbstätigem schließlich deutlich unterhalb des deutschlandweiten Niveaus von 70.437 Euro je Erwerbstätigem. Trotz des geringeren Wachstums lag die Arbeitsproduktivität in NRW mit 70.542 Euro je Erwerbstätigem nach wie vor über denen der Vergleichsregionen.

Abbildung 17: Entwicklung des BIP je Erwerbstätigem 1992–2015; Index 1992=100

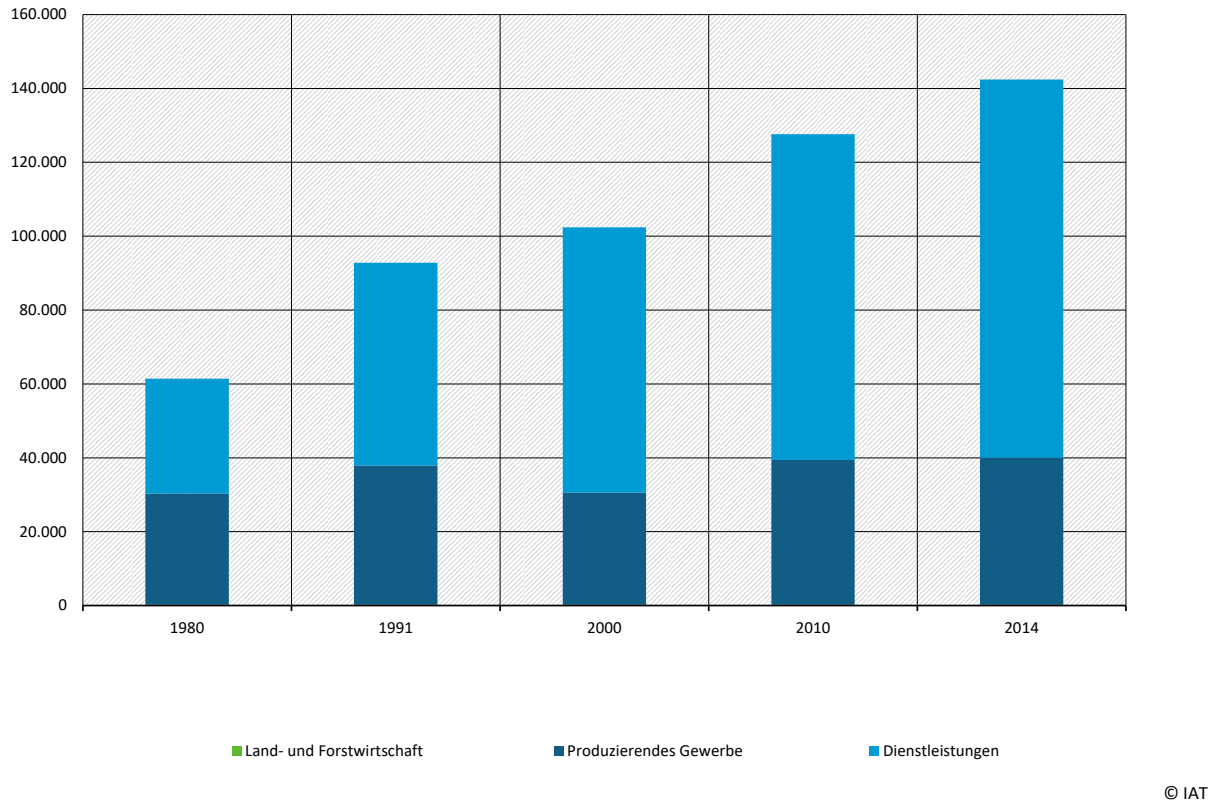


© IAT

Quelle: Statistisches Bundesamt, Statistische Landesämter (2016), Berechnung und Darstellung: IAT

Die Gründe für das schwächere Wachstum im Ruhrgebiet und in NRW sind die hohen Verluste im industriellen Sektor, im Ruhrgebiet vornehmlich im Montansektor. Abbildung 18 zeigt die Entwicklung der Bruttowertschöpfung im Ruhrgebiet 1980, 1991, 2000, 2010 und 2014. Die Bruttowertschöpfung bemisst den Wert aller erstellten Waren und Dienstleistungen ohne den Wert der hierfür notwendigen Vorleistungen (also z. B. den Rohstoffen) und eignet sich aus diesem Grund sehr gut für einen Vergleich zwischen verschiedenen Wirtschaftssektoren oder -bereichen. 1980 wurden im Ruhrgebiet rund 61,4 Mrd. Euro erwirtschaftet, hiervon 211 Mio. in der Land- und Forstwirtschaft, 30,1 Mrd. Euro im industriellen Sektor und 31,1 Mrd. Euro im Dienstleistungssektor. 1980 waren hinsichtlich ihrer Wirtschaftsleistung der Industrie- und der Dienstleistungssektor auf etwa einem Niveau. 2014 zeigte sich bereits ein deutlich anderes Bild, denn von den erwirtschafteten 142,4 Mrd. Euro wurden 71,9 % im Dienstleistungssektor erwirtschaftet und nur noch 28 % im industriellen Sektor.

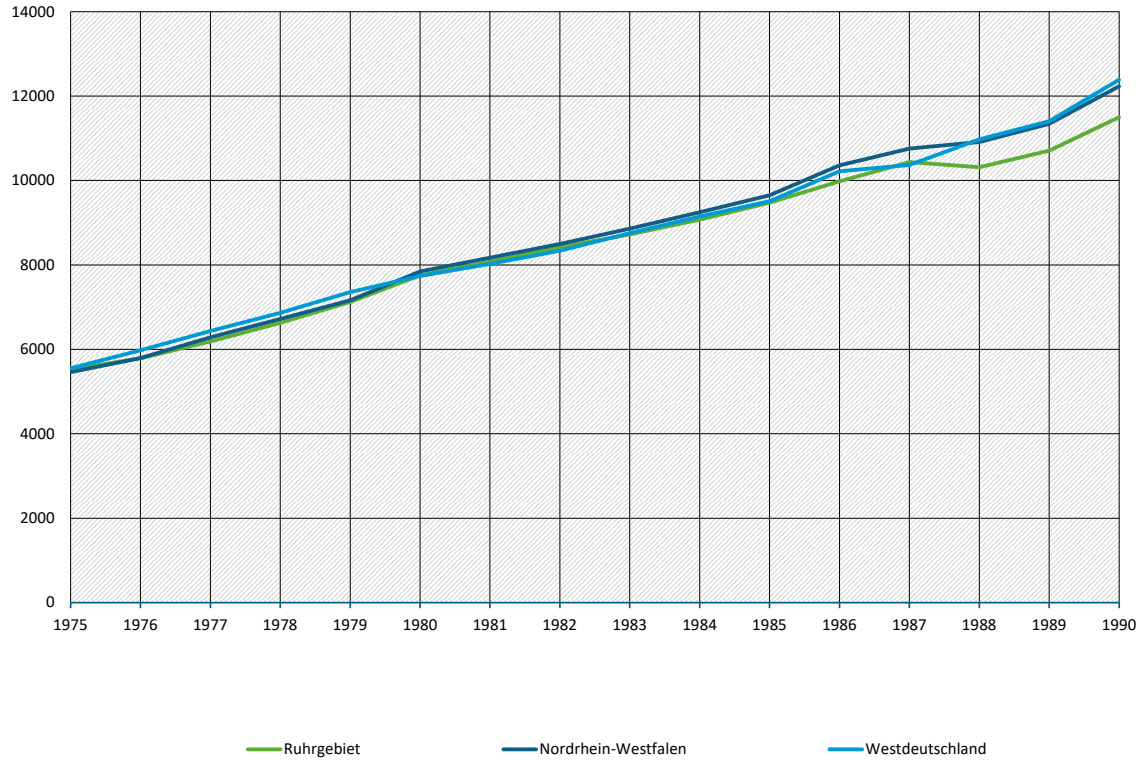
Abbildung 18: Entwicklung der Bruttowertschöpfung im Ruhrgebiet nach Sektoren in Mio. Euro



Quelle: Statistik Regionalverband Ruhr (2005, 2014, 2016), Darstellung: IAT

Das verfügbare Einkommen der Privathaushalte in Euro je Einwohner stellt wichtige Informationen über das durchschnittliche Einkommensniveau je Einwohner innerhalb einer Region zur Verfügung. Seit 1975 ist das Einkommensniveau in allen drei Vergleichsregionen deutlich gestiegen, jedoch ist auch hier seit 1987 ein deutlicher „Bruch“ zwischen dem Ruhrgebiet und den westdeutschen Bundesländern als Vergleichsregion auszumachen (siehe Abbildung 19). Die Arbeitsplatzverluste im überdurchschnittlich gut entlohnten Montansektor wirkten sich direkt auf das durchschnittliche Einkommensniveau aus. So stieg das verfügbare Einkommen im Ruhrgebiet um 5.980 Euro[16] auf 11.501 Euro im Jahr 1990, während es in NRW um 6.769 Euro auf 12.230 Euro und im Durchschnitt der westdeutschen Bundesländer um 6.833 Euro auf 12.385 Euro stieg.

Abbildung 19: Verfügbares Einkommen der Privathaushalte in Euro je Einwohner im Ruhrgebiet, in NRW und in Westdeutschland 1975–1990



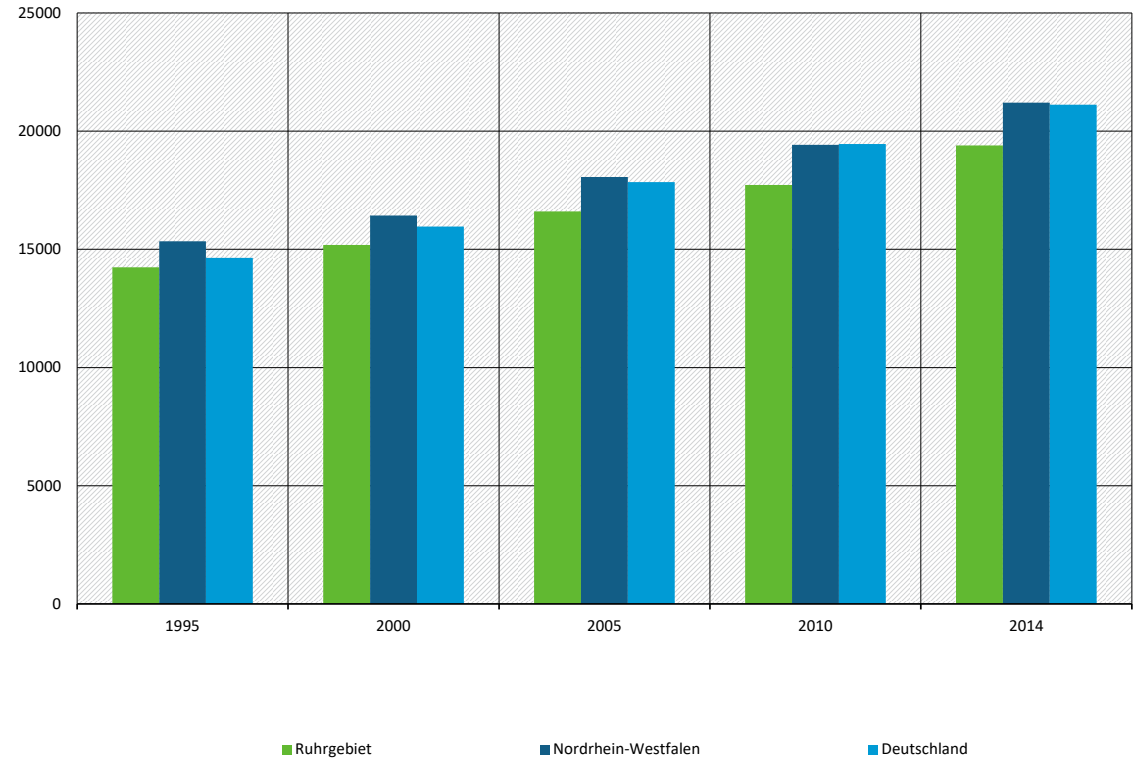
© IAT

Quelle: Statistik Regionalverband Ruhr (2016), Darstellung: IAT

16 Die Umrechnung von DM auf Euro erfolgte durch das Statistische Bundesamt bzw. die Statistischen Landesämter.

Auch im weiteren Zeitverlauf bleibt die Entwicklung im Ruhrgebiet hinter dem Verlauf der beiden Vergleichsregionen zurück. So stieg das verfügbare Einkommen je Einwohner im Ruhrgebiet zwischen 1995 und 2014 von 14.242 Euro auf 19.395 Euro an (+36,2 %). Im selben Zeitraum stieg es in NRW um 5.870 Euro auf 21.207 Euro (+38,3 %) und deutschlandweit ist ein Zuwachs um 6.480 Euro auf 21.117 Euro (+44,3 %) zu verzeichnen (siehe Abbildung 20).

Abbildung 20: Verfügbares Einkommen in Euro je Einwohner im Ruhrgebiet, in NRW und in Deutschland 1995–2014



Quelle: Statistisches Bundesamt, Statistische Landesämter (2016), Berechnung und Darstellung: IAT

2.2.4 Hochschulen

1961 wurde im Landtag von NRW die Gründung der Ruhr-Universität Bochum (RUB) als erste Universität im Ruhrgebiet beschlossen. 1965 nahm die RUB ihren Lehrbetrieb auf. Seitdem hat sich das Ruhrgebiet mit bis zum Jahr 2015 insgesamt 22 Universitäten, Hochschulen und Forschungseinrichtungen zur sogenannten „Wissensregion Ruhr“ entwickelt.

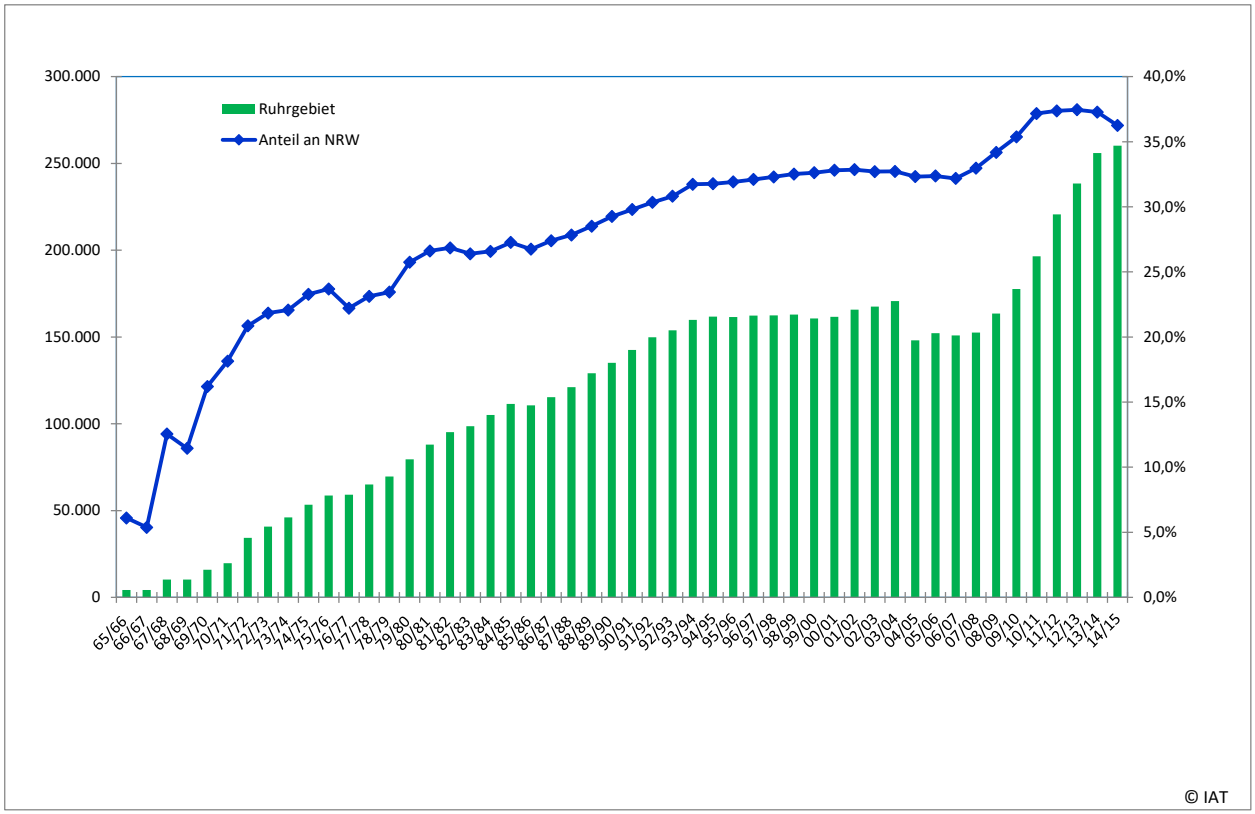
Tabelle 3: Hochschulen im Ruhrgebiet

Hochschule	Gründung	Studierende WS 2013/14	Anzahl Professoren u. Professorinnen 2013
Technische Fachhochschule Georg Agricola	1816	2.400	34
Folkwang Universität der freien Künste	1927	1.500	98
Ruhr-Universität Bochum	1965	41.200	460
Technische Universtität Dortmund	1968	31.000	300
Fachhochschule Dortmund	1971	12.300	227
Hochschule Bochum (ohne Heiligenhaus)	1971	6.400	130
Evangelische Fachhochschule Rheinland-Westfalen-Lippe	1971	2.200	57
Universität Duisburg-Essen	1972/2003	38.700	470
Fernuniversität Hagen	1974	75.800	81
Hochschule für Polizei und öffentliche Verwaltung NRW (Metropole Ruhr)	1976	3.700	37
Universität Witten/Herdecke	1980	1.700	53
International School of Management ISM	1990	2.300	45
Westfälische Hochschule Gelsenkirchen (ohne Bocholt)	1992	7.300	139
FOM Hochschule für Ökonomie und Management	1993	19.800	235
Fachhochschule Südwestfalen (nur Hagen)	2002	2.900	39
SRH Hochschule für Logistik und Wirtschaft	2005	600	15
EBZ Business School	2008	800	16
Hochschule Ruhr-West	2009	2.500	59
Hochschule Hamm-Lippstadt (nur Hamm)	2009	1.400	31
Hochschule Rhein-Waal (ohne Kleve)	2009	1.300	25
Hochschule für Gesundheit	2009	700	19
Hochschule für Gesundheit und Sport (nur Unna)	2011	200	0
Gesamt ca.		**256.700**	**2.600**

Quelle: Kriegesmann et al. (2015), S. 9

Heute studieren im Ruhrgebiet mehr als 260.000 Studierende. Die – gemessen an der Anzahl der Studierenden – größte Universität ist heute die Fernuniversität Hagen. Der Anteil der Studierenden im Ruhrgebiet an den Studierenden in NRW ist seit Gründung der ersten Universitäten im Ruhrgebiet deutlich angestiegen und liegt mittlerweile bei rund 36 % (siehe Abbildung 21).

Abbildung 21: Entwicklung der Studierendenanzahl im Ruhrgebiet und Anteil der Studierenden im Ruhrgebiet an der in NRW, jeweils Wintersemester



Quelle: Statistik Regionalverband Ruhr (2016), Berechnung und Darstellung: IAT

2.2.5 Zusammenfassung

Die Analyse des Strukturwandels im Ruhrgebiet zeigt, wie sich der Rückgang der Beschäftigung in der Steinkohlegewinnung bzw. im Montansektor auswirkte. Die Arbeit im Steinkohlebergbau war einerseits geprägt durch starke körperliche Belastungen, andererseits durch hohe Arbeitsproduktivität und hohe Entlohnung. Die hohen Beschäftigungsverluste im Montansektor konnten bisher nicht kompensiert werden. Auf dem Weg zu einer Dienstleistungsgesellschaft wurden zwar auch im Ruhrgebiet zahlreiche neue Beschäftigungsmöglichkeiten geschaffen. Diese erzielen für die breite Mehrheit der Bevölkerung jedoch bei Weitem nicht das Lohnniveau, welches unter Tage erwirtschaftet werden konnte.

Aufgrund der geringeren Produktivität und der geringeren Wertschöpfungs- und Einkommenseffekte bleibt die regionalwirtschaftliche Entwicklung im Ruhrgebiet insgesamt deutlich hinter dem deutschlandweiten Trend zurück. Hierbei weist das Ruhrgebiet jedoch keine einheitliche Wirtschafts- und Sozialstruktur auf. Im südlichen Ruhrgebiet, wo der Strukturwandel bereits Ende der 1950er Jahre einsetzte und wo bereits in den 1960er Jahren Universitäten gegründet wurden, stellt sich die Situation deutlich besser dar als im nördlichen Ruhrgebiet, welches bis heute durch hohe (Langzeit-)Arbeitslosigkeit und geringere Wirtschaftskraft gezeichnet ist (Bogumil et al., 2012).

3 Rahmenbedingungen der Strukturpolitik in Deutschland und im Ruhrgebiet

3.1 Wichtige Rahmenbedingungen für die Strukturpolitik in Deutschland

Träger der Strukturpolitik ist vor allem der Staat – im **föderalen System** in Deutschland repräsentiert durch Bund, Länder und Gemeinden. Deren Kompetenzen sind dabei vornehmlich durch das Grundgesetz vorgegeben – der Bund ist für Aufgaben von gesamtstaatlicher Bedeutung zuständig, während Ländern und Gemeinden (neben der Umsetzung bundesstaatlicher Vorgaben) vor allem Aufgaben von lediglich regionaler oder lokaler Wirksamkeit zugewiesen werden. In den letzten Jahrzehnten hat die Ebene der Europäischen Union (EU) an strukturpolitischer Bedeutung gewonnen. Das Ruhrgebiet wurde lange Zeit durch spezifische Programme für das Ruhrgebiet gefördert. Die hierfür erforderlichen Mittel wurden zunächst durch Bund und Land eingebracht. Mit zunehmender Bedeutung der EU-Ebene flossen jedoch immer stärker auch EU-Fördermittel in das Ruhrgebiet.

Ziel der EU-Strukturpolitik ist es, wirtschaftlich schwächeren Regionen dabei zu helfen, Standortnachteile abzubauen und Anschluss an die allgemeine Wirtschaftsentwicklung zu halten. Die Finanzierung erfolgt über die Strukturfonds u. a. über den Europäischen Fonds für regionale Entwicklung (EFRE) oder auch über den Europäischen Sozialfonds (ESF). Rund ein Drittel der Haushaltsmittel der EU werden in der jetzigen Förderperiode dafür eingesetzt. Mit diesen Mitteln können Bundes- und Landesförderprogramme kofinanziert werden, sofern diese EU-Zielen wie Kohäsion bzw. Konvergenz und sozialem Ausgleich dienen. Die Operationalisierung der EU-Strukturförderung erfolgt in Deutschland auf Ebene der Länder. Die Verteilung der Mittel erfolgt in Hinblick auf ihre wirtschaftlichen und strukturellen Herausforderungen.

Grundlage für die Umsetzung der EU-Strukturförderung in Deutschland sind die für die jeweilige Förderperiode entwickelten Operationellen Programme der einzelnen Bundesländer. Rahmengebend hierfür ist derzeit die im Jahr 2010 verabschiedete Europa-2020-Strategie. Die Operationellen Programme werden jeweils für eine Förderperiode aufgelegt. Derzeit befinden wir uns in der Förderperiode 2014–2020.

Strukturpolitisch relevante Akteure finden sich auch außerhalb des Staatssektors. Dies können große **strukturbestimmende Unternehmen** sein, **die Tarifvertragsparteien, also „Arbeitgeberverbände“ und Gewerkschaften,** aber auch **Kammern und Verbände**. Darüber hinaus können auch **Parteien und Interessengruppen** über die Beeinflussung der öffentlichen Meinung strukturpolitische Entscheidungen prägen (siehe hierzu die Ergebnisse der Diskursanalyse in Kapitel 5).

Strukturpolitik in Deutschland, NRW und speziell im Ruhrgebiet kann nur mit Bezug zum spezifischen Modell der **sozialen Marktwirtschaft** beschrieben und bewertet werden. So existiert in Deutschland ein im Vergleich zu anderen europäischen Ländern breites Netz sozialer Sicherungssysteme, welches häufig nicht von staatlichen Trägern selbst, sondern von den **Sozialversicherungen**, d. h. der **Arbeitslosen-, Renten- und Krankenversicherung**, finanziert und aufgrund des Subsidiaritätsprinzips durch dritte Anbieter getragen wird. Diese Anbieter können sowohl gemeinnützige als auch private Dienstleister sein. Erst wenn hierüber keine Absicherung erfolgen kann, greifen steuerfinanzierte Mittel durch staatliche Instanzen.

In den vergangenen Jahrzehnten konnten soziale Verwerfungen insbesondere dadurch vermieden werden, dass Beschäftigte vorzeitig aus dem Erwerbsleben ausscheiden und „mit einem goldenen Handschlag“ (d. h. mit finanziellen Anreizen) in den vorzeitigen Ruhestand wechseln konnten. Finanziert wurden solche Maßnahmen (z. B. Rente ab 60 Jahren ohne Abschlagszahlungen etc.) zu einem überwiegenden Teil durch die Sozialversicherungen (Arbeitslosen- und Rentenversicherung) sowie durch die Betriebe, die durch hohe Abfindungen Lohnausfälle (und die damit

einhergehenden Sozialversicherungsansprüche) kompensierten. Eine Rahmenregelungen des vorzeitigen Übergangs in den Ruhestand gibt es in Deutschland heute nicht mehr. Die Gründe liegen insbesondere darin, dass die Kosten für die Rentenversicherung überproportional anstiegen und sie damit die mit dem demografischen Wandel steigenden Belastungen weiter erhöhten. Als Grund ist aber auch anzusehen, dass Fachkräfte knapp werden und Betriebe ihre älter werdenden Belegschaften möglichst lange an den Betrieb binden möchten. Zudem scheuen Betriebe auch die hohen Abfindungen, die mit diesem Modell einhergingen.

Aufgrund der körperlich stark beanspruchenden Tätigkeit im Steinkohlebergbau unter Tage gelten für Bergarbeiter **zusätzlich besondere gesetzliche Regelungen** insbesondere bezogen auf den Renteneintritt. So besteht für langjährig unter Tage beschäftigte Bergleute die Möglichkeit, vorzeitig in den Ruhestand einzutreten (§ 238 Sozialgesetzbuch (SGB) VI). Je nach Dauer der Tätigkeit unter Tage und der damit verbundenen Renteneinzahlungen und Anwartschaften können Bergleute bereits ab 50 Jahren in den Ruhestand übergehen, z. B. wenn keine andere gleichwertige Beschäftigung möglich ist. Um direkte Einkommensverluste zu verringern und das Niveau der Rente sicherzustellen, erhalten Bergleute hierfür das staatlich finanzierte Anpassungsgeld, welches ab Vollendung des 55. Lebensjahres durch Zahlungen der Rentenversicherung abgelöst wird.

Eine weitere wichtige rahmengebende Komponente ist die **im Grundgesetz garantierte Tarifautonomie** (§ 9 Abs. 3 GG) und das hieraus entwickelte **Sozialpartnerschaftsmodell** in Deutschland. Im Rahmen der Tarifautonomie verhandeln Verbände der arbeitgebenden Unternehmen und Gewerkschaften (Sozialpartner) über die Ausgestaltung der Tarifverträge, also über die Arbeitsbedingungen wie Wochenarbeitszeit oder Lohnhöhe. Im Fall eines Personalabbaus wird auf betrieblicher Ebene (zwischen Unternehmensleitung und Betriebsrat) über Sozialpläne verhandelt. Hierbei geht es insbesondere darum, eine Einigung darüber zu erzielen, welche Beschäftigten vom Personalabbau betroffen sein werden bzw. in welcher Höhe das Unternehmen Abfindungen für Entlassungen zahlen muss. Darüber hinaus bietet das **Streikrecht** den Beschäftigten ein wirksames Machtinstrument.

Das „Gesetz über die Mitbestimmung der Arbeitnehmer in den Aufsichtsräten und Vorständen der Unternehmen des Bergbaues und der Eisen und Stahl erzeugenden Industrie mit mehr als 1.000 Beschäftigten“ von 1951 – besser bekannt als **Montanmitbestimmungsgesetz** – sichert den Beschäftigten ein weiteres Recht zu: Der Arbeitsdirektor, der ein gleichberechtigtes Mitglied im Unternehmensvorstand ist und für das Personal- und das Sozialwesen zuständig ist, kann nicht gegen die Stimmen der Mehrheit der Beschäftigtenvertretung in den Aufsichtsrat gewählt oder aus ihm abberufen werden (Müller-Jentsch, 2014, S. 512). Damit wurde den Beschäftigten im Steinkohlebergbau ein hohes Mitbestimmungsrecht gewährt, welches sich nicht nur auf die Ausgestaltung der Tarifverträge oder der Sozialpläne auswirkte. Die Gewerkschaften waren aufgrund ihrer mächtigen Stellung (hoher Organisationsgrad) neben den Unternehmen an der Ausgestaltung der strukturpolitischen Interventionen entweder unmittelbar beteiligt oder sie haben durch ihr Streikrecht Druck auf die Politik und die Unternehmen erzeugen können. Die Akteure der Sozialpartnerschaft haben die strukturpolitischen Interventionen in den letzten 55 Jahren somit nicht nur stark geprägt, sondern auch aktiv mitgestaltet.

Als weitere wichtige Rahmenbedingungen für das Ruhrgebiet betrachten wir die **langjährigen Subventionen für den Steinkohleabbau**. Die Steinkohle war schon frühzeitig international nicht mehr wettbewerbsfähig (siehe unten), sondern wurde durch staatliche Mittel unterstützt. Die Gründe für eine Förderung lagen primär in der Sicherung eigener Energiereserven, jedoch wurde hierdurch auch ‚Zeit erkauft', um den Ausstieg im Rahmen eines sozialverträglichen Wandels zu gestalten und einen Strukturbruch zu verhindern.

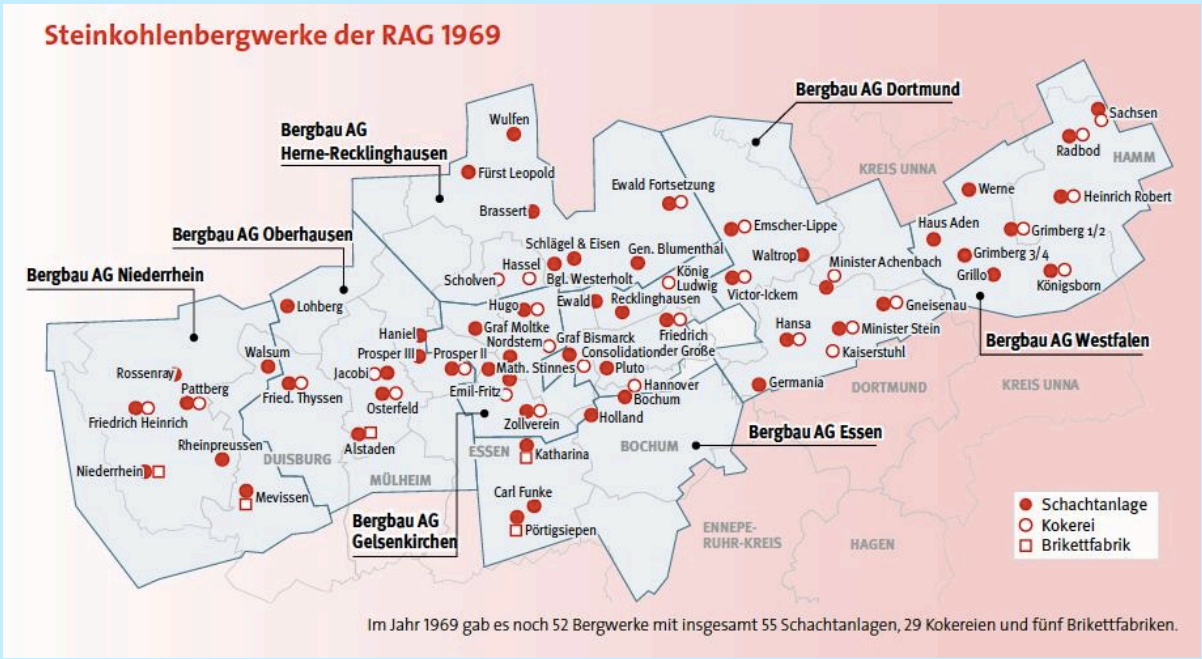
3.2 Wichtige Akteure der Strukturpolitik im Ruhrgebiet

Für den Steinkohlebergbau an der Ruhr sind neben den in Kapitel 3.1 genannten Akteuren die 1969 gegründete **Ruhrkohle Aktiengesellschaft (RAG)**[17] und der **Gesamtverband Steinkohle e.V**. als Vereinigungen arbeitgebender Unternehmen[18] sowie die Industriegewerkschaft Bergbau, Chemie, Energie (IG BCE), vormals Industriegewerkschaft Bergbau und Energie (IG BE), zentrale Akteure.

Exkurs: Gründung der Ruhrkohle Aktiengesellschaft (RAG)

Hintergrund der Zusammenlegung aller Bergwerksgesellschaften in die RAG war die vom damaligen Bundeswirtschaftsminister Karl Schiller initiierte „Konzertierte Aktion Kohle“ von 1966 sowie das „Gesetz zur Anpassung und Gesundung des deutschen Steinkohlebergbaus und der deutschen Steinkohlengebiete“ von 1968. Der Bund drohte den Bergwerksgesellschaften mit „Entzug aller Vergünstigungen“ (Goch, 1996, S. 387), sollte durch die Bergwerksgesellschaften keine Gesamtgesellschaft gegründet werden (ebd., S. 386–387). 1968 trennten sich die Bergwerksgesellschaften von ihren Zechen, die 1969 in die RAG einflossen. Die Grundstücke und Wohnungsgesellschaften blieben jedoch in der Hand der alten Bergwerksgesellschaften. Ein großer Erfolg für die Gewerkschaften in diesem Prozess war, dass bei Zechenschließungen Sozialpläne und der Aufbau von Verhandlungsstrukturen obligatorisch wurden. Insgesamt umfasste die neu gegründete Gesellschaft 1969 noch 52 Bergwerke mit 55 Schachtanlagen, 29 Kokereien und fünf Brikettfabriken.

Abbildung 22: Steinkohlenbergwerke der RAG 1969



Quelle: RAG Aktiengesellschaft 2015, S. 29

Mit der Gründung der RAG wurde der Ruhrbergbau neu organisiert, um diesen zu modernisieren. Gleichzeitig wurden die Subventionen, insbesondere der Eisen- und Stahlindustrie für die Nutzung heimischer Kohle aufrechterhalten, um so die Nachfrage zu stabilisieren (siehe Kapitel 4.1.1). Für die Bergwerksgesellschaften ist zu konstatieren, dass die „profitablen“ Betriebsteile (Goch, 1996, S. 387) nicht in die RAG eingingen. Für die Gewerkschaft ist festzuhalten, dass die Zusammenlegung

17 https://www.rag.de/

18 http://212.227.241.44/site/wir/wir_ueber_uns.htm

der Bergwerke zu einer großen Aktiengesellschaft dieser mehr Mitbestimmungsmöglichkeiten (paritätische Mitbestimmung im Aufsichtsrat der RAG) sicherte.

4 Beschreibung und Bewertung der strukturpolitischen Interventionen im Ruhrgebiet

In diesem Kapitel werden die in der Literatur genannten, wichtigsten strukturpolitischen Interventionen, die seit Ende der 1950er Jahre im Ruhrgebiet Anwendung fanden, vorgestellt und – sofern mit der vorhandenen Literatur möglich – bewertet. Ergänzende Informationen für ein besseres Verständnis der Genese der strukturpolitischen Interventionen im gesellschaftspolitischen Kontext werden in Kapitel 5 aufgeführt.

Die meisten strukturpolitischen Interventionen lassen sich vier Phasen zuordnen (Prognos AG & InWIS-Institut, 2015) und werden entlang dieser beschrieben:

1. Integrierte Strukturpolitik (1966–1974),
2. Zentralisierte Strukturpolitik (1975–1986),
3. Regionalisierte Strukturpolitik (1987–1999) sowie
4. Kompetenzfeldorientierte Strukturpolitik (ab 2000).

Die Bewertung erfolgt entlang der in Kapitel 1.2. unterschiedenen Kategorien: konservierend, nachsorgend und vorausschauend, sowie hinsichtlich der in Kapitel 1.3 aufgeführten Wirkungsdimensionen „Ökonomie“, „Soziales“, „Ökologie“ und „regionale Identität“.

Einige der finanziellen Subventionen liefen über mehrere Phasen hinweg.

4.1 Phasen der Strukturpolitik

4.1.1 Integrierte Strukturpolitik (1966–1974)

Strukturpolitische Interventionen

Als Reaktion auf die erste Kohlekrise der 1950er Jahre führte die Bundesregierung **Subventionen** ein, um die Nachfrage nach heimischer Steinkohle zu stabilisieren. 1963 verabschiedete die Bundesregierung das **„Gesetz zur Förderung der Rationalisierung im Steinkohlebergbau“**. Die Bergwerksgesellschaften mussten sich dem darauf gegründeten Rationalisierungsverband anschließen. Ziel war es, die Anzahl der Zechen zu verringern. Bei Schließungen vergab die Bundesregierung Prämien und Finanzhilfen.

Nach der zweiten Kohlekrise wurde 1965 das **erste Verstromungsgesetz („Gesetz zur Förderung der Verwendung von Steinkohle in Kraftwerken“)** verabschiedet, das den Kraftwerken steuerliche Vorteile gewährte, wenn sie heimische Steinkohle statt Öl nutzten. Ein Jahr später wurde das **zweite Verstromungsgesetz („Gesetz zur Sicherung des Steinkohleneinsatzes in der Elektrizitätswirtschaft“)** auf den Weg gebracht. Es sprach der Eisen- und Stahlindustrie Subventionen sowie Mittel zur Abfederung sozialer Härten bei Entlassungen zu, wenn sie heimische Steinkohle nutzten (Goch, 1996, S. 382–386). Es wurde jedoch immer deutlicher, dass die heimische Steinkohle auf dem Energiemarkt sowohl im Vergleich mit anderen Energieträgern wie Öl und später der Atomenergie als auch mit der Steinkohle aus anderen Ländern nicht wettbewerbsfähig war (Goch, 1996, S. 380; Heinze et al., 1996, S. 1). 1974 wurde das **dritte Verstromungsgesetz („Gesetz über die weitere Sicherung des Einsatzes von Gemeinschaftskohle in der Elektrizitätswirtschaft“)** verabschiedet. Im Rahmen des Gesetzes wurde die Höhe der durch die Elektrizitätswirtschaft abzunehmenden Steinkohle bestimmt, so dass die inländische Nachfrage von Steinkohle stabilisiert und die Elektrizitätsversorgung sichergestellt wurde. Im Gegenzug wurden der

Elektrizitätswirtschaft Zuschüsse zum Ausgleich möglicher Mehrkosten gewährt.[19] Finanziert wurden die Subventionen u. a. durch die privaten Verbraucher. Im Rahmen eine Ausgleichsabgabe („Kohlepfennig“) finanzierten alle Stromverbrauchenden zwischen 1974 und 1995 die Verstromung der Steinkohle.[20]

Mit dem **„Entwicklungsprogramm Ruhr“ (EPR)** legte das Land NRW 1968 das bundesweit erste aktive und gleichzeitig regionalpezifische Strukturpolitikprogramm auf. Ziel des Programms war es, die bisher isolierten Einzelmaßnahmen zu integrieren und zu bündeln und die bisher sektoralen strukturpolitischen Maßnahmen der Bundesebene mit regionalen landesspezifischen Maßnahmen zu ergänzen, d. h. sie zu integrieren. Das EPR war auf fünf Jahre angelegt. Das Finanzvolumen lag bei 17 Mrd. DM (ca. 8,69 Mrd. Euro[21]), wobei die Mittel von Bund, Land, Europäischer Gemeinschaft (EG) sowie aus Mitteln der Bundesanstalt für Arbeit (u. a. aus Sozialversicherungsbeiträgen) bereitgestellt wurden (Heinze et al., 1996, S. 17). Wichtige Schwerpunkte des Programms waren:

- der sozialverträgliche Beschäftigungsabbau im Steinkohlebergbau,
- die **Modernisierung** der Bergwerksgesellschaften,
- die Ansiedlung neuer Industrieunternehmen durch **Stärkung der regionalen Wirtschaftsförderung** sowie
- Ausbau der **Infrastruktur** zur
  - Verbesserung der **Mobilität** (Ausbau des Straßennetzes sowie des öffentlichen Personennahverkehrs (ÖPNV)),
  - Steigerung der **Lebensqualität** (Ausbau regionaler Erholungseinrichtungen) und
  - Steigerung des **Humanvermögens** in der Region (Ausbau der Schulen und Hochschulen) (Heinze et al., 1996, S. 17–20; Kommission Montanregionen des Landes Nordrhein-Westfalen, 1989, S. 59; Prognos AG & InWIS-Institut, 2015, S. 101–102).

Insbesondere der zuletzt genannte Punkt war für die Region eine wichtige Maßnahme. Erst 1961 war durch die Landesregierung von NRW der Beschluss gefasst worden, eine Universität im Ruhrgebiet zu errichten. 1965 nahm die Ruhr-Universität Bochum als erste Universität im Ruhrgebiet ihren Lehrbetrieb auf.

Bereits 1970 wurde das EPR durch das **Nordrhein-Westfalen-Programm** auf ganz NRW ausgeweitet. Ziele und Maßnahmen waren ähnlich, das Finanzvolumen betrug insgesamt 31 Mrd. DM (15,84 Mrd. Euro[22]), von denen 1,2 Mrd. DM (600,55 Mio. Euro) in die Modernisierung des Steinkohlebergbaus flossen. Neben der Ansiedlung neuer Betriebe und der Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit wurde weiter stark in die Bereiche Bildung und Hochschulen investiert (Heinze et al., 1996, S. 19). In diese Zeit fielen die Gründungen der Universitäten Duisburg und Essen sowie die Errichtung der heute noch größten Universität in Deutschland, der FernUniversität Hagen.

Bewertung der strukturpolitischen Interventionen

Mit dem ersten und zweiten Verstromungsgesetzt wurde der Absatz der Steinkohle stabilisiert; sie wirkten damit auf die bestehende Branchenstruktur **konservierend.**

Die Bilanz des EPR sowie des Nordrhein-Westfalen-Programms fällt unterschiedlich aus. Die Modernisierung der Bergwerke kann als **konservierend** eingestuft werden. Als **nachsorgende** strukturpolitische Intervention sind die Investitionen in die Infrastruktur zu sehen, denn diese erfolgten im Ruhrgebiet deutlich später als in anderen Regionen Deutschlands und bereits nach dem starken Beschäftigungsabbau im Steinkohlbergbau. Trotzdem beeinflussen diese die Zukunftsfähigkeit der

19 https://www.gesetze-im-internet.de/verstromg_3/BJNR034730974.html (24.01.2021)

20 https://www.bpb.de/nachschlagen/lexika/lexikon-der-wirtschaft/19791/kohlepfennig (24.01.2021)

21 Eigene Umrechnung mittels des Umrechnungskurses: 1 DM = 0,51129 EUR

22 Eigene Umrechnung mittels des Umrechnungskurses: 1 DM = 0,51129 EUR

Region. Dies gilt ganz besonders für die Investitionen in die Bildung, aber auch in Freizeiteinrichtungen sowie in die Verkehrsinfrastruktur, wobei diese sich stark auf den Individualverkehr beschränkte und der ÖPNV nur teilweise ausgebaut wurde. (Prognos AG & InWIS-Institut, 2015, S. 101).

Die Investitionen in Neuansiedlungen von industriellen Großbetrieben sind auch als **nachsorgende** Politik zu interpretieren. Große Ansiedlungen blieben im Ruhrgebiet bis auf wenige Ausnahmen (wie z. B. Opel in Bochum) aus. Ein Grund dafür war, dass die Bergwerksgesellschaften im Ruhrgebiet nach wie vor Eigentümer von einem erheblichen Teil der Flächen waren. Ohne deren Freigabe hatten weder Land noch Kommunen die Möglichkeit, Großunternehmen Flächen im Ruhrgebiet anzubieten. Noch bis in die 1970er Jahre weigerten sich die ansässigen Unternehmen, Flächen für andere Großbetriebe freizugeben, was unter dem Begriff der **„Bodensperre“** (ruhrgebiet-regionalkunde.de, 2010) bekannt geworden ist.

Die Interventionen in dieser Phase zielten stark auf die Wirkungsdimensionen „Ökonomie“ und „Soziales“.

4.1.2 Zentralisierte Strukturpolitik (1975–1986)

Strukturpolitische Interventionen

In den 1970er Jahren wurde die Wirtschaft durch den „Ölpreisschock“ stark beeinflusst. Der Import von Öl wurde so teuer, dass einheimische Kohle zunächst wieder rentabel erschien. Allerdings beschränkte sich die Weiterverarbeitung der Steinkohle auf die Stromerzeugung sowie die Stahlerzeugung. Die durch die Steinkohlesubventionen politisch initiierte Verflechtung zwischen Kohle und Stahl im Ruhrgebiet führte in den folgenden Jahren zu einem „Krisenkreislauf“ im Montanbereich (Kilper, Latniak, Rehfeld, & Simonis, 1994, S. 16), da auch die deutsche Stahlindustrie immer stärker unter Wettbewerbsdruck geriet und aus diesem Grund weniger Steinkohle nachfragte. Das Ruhrgebiet war aufgrund seiner Konzentration auf den Montanbereich und der Energie immer stärker von politischen Entscheidungen in Hinblick auf **Kohlesubventionen** abhängig (Kilper et al., 1994, S. 17).

Der Fokus der strukturpolitischen Maßnahmen in dieser Phase war schwerpunktmäßig angebotsinduziert und zielte insbesondere auf eine **Verbesserung der technologischen Basis der vorhandenen Großbetriebe**. Zudem wurde 1975 die **Planungskompetenz** vom damaligen Siedlungsverband Ruhrkohlenbezirk[23] zurück an das Land zentralisiert. Zuständig für die Planungen waren von nun an die Bezirksplanungsräte der drei Regierungsbezirke Arnsberg, Düsseldorf und Münster, die sich durch das Ruhrgebiet ziehen. Damit war das Ruhrgebiet keine räumliche Planungseinheit mehr, sondern wurde in die drei umliegenden Bezirke Arnsberg, Düsseldorf und Münster aufgeteilt.

In den folgenden Jahren wurde durch das Land NRW die Technologieförderung vorangetrieben. Primär ging es darum, die Produktivität der Unternehmen zu stärken und damit die **Wettbewerbsfähigkeit** zu erhöhen, die **Umweltbelastungen zu minimieren** sowie den **Technologietransfer** in die Praxis zu verbessern. Folgende vier Programme wurden für das Ruhrgebiet ausgelobt (Heinze et al., 1996, S. 23–28; Prognos AG & InWIS-Institut, 2015, S. 102–103):

- Mit dem **Technologieprogramm Bergbau** (1974–1984) wurden insgesamt 620 Mio. DM für die Steinkohle bereitgestellt.

[23] Der Siedlungsverband Ruhrkohlenbezirk wurde 1920 gegründet. Im Verband waren 17 Stadt- und 11 Landkreise des Ruhrgebiets vertreten. Kernaufgabe des Verbands war bis 1975 die Regionalplanung des Ruhrgebiets (Benedict, 1997, S. 113). Aus dem Siedlungsverband Ruhrkohlenbezirk entstand 1979 zunächst der Kommunalverband Ruhrgebiet (KVR) und aus diesem 2004 der Regionalverband Ruhr (RVR). 2009 übertrug die Landesregierung von NRW dem RVR die Planungsrechte wieder zurück (metropoleruhr.de, 2019; siehe auch Kapitel 4.1.4).

- Im Rahmen des **Technologieprogramms Energie** (1974–1984) wurden für den nicht-nuklearen Teil 697 Mio. DM und für den nuklearen Teil 964 Mio. DM verausgabt.
- Die Mittel des **Technologieprogramms Wirtschaft** (1978–1984) beliefen sich auf 350 Mio. DM. Das Programm war auf die Erhöhung der Innovationsfähigkeit von kleinen und mittleren Unternehmen aller Branchen gerichtet (Heinze et al., 1996, S. 23).
- Das **Technologieprogramm Stahl** (1979–1989) wurde mit rund 500 Mio. DM gefördert.

Bis auf das Technologieprogramm Stahl gingen alle Programme 1980 in das **„Aktionsprogramm Ruhr (APR) – Moderne Strukturpolitik für das Revier“** über (Landesregierung NRW 1979). Das APR lief über vier Jahre und umfasste ein Gesamtbudget von 6,9 Mrd. DM (rund 3,53 Mrd. Euro[24]). Finanziert wurde es durch das Land NRW mit rund 5,1 Mrd. DM (rund 2,61 Mrd. Euro) und durch den Bund mit rund 1,5 Mrd. DM (rund 0,77 Mrd. Euro). Darüber hinaus wurden rund 250 Mio. DM (rund 127,82 Mio. Euro) durch Einnahmeverluste getragen sowie 100 Mio. DM (rund 51,13Mio. Euro) durch Beiträge von Gemeinden und Dritten (Landesregierung NRW 1979, S. 619). Das APR setzte die Zielrichtungen der Technologieförderprogramme fort bzw. integrierte und entwickelte diese weiter. Ein Schwerpunkt lag auf dem Technologietransfer, um die aufgebaute Hochschullandschaft besser mit den Unternehmen vor Ort zu verzahnen. Ein weiterer wichtiger Schwerpunkt war die Bekämpfung der Arbeitslosigkeit, da sich das Ruhrgebiet im Laufe der 1970er Jahre stark von den Entwicklungen in Bund und Land entkoppelt hatte. Ziel des APR war es, die bisherigen verschiedenen Maßnahmen durch Bund, Land und Kommunen besser zu koordinieren (siehe Tabelle 4). Im Rahmen des APR wurden wichtige Strukturen zur Prozessoptimierung des Strukturwandels geschaffen. So entstanden auf Basis der Technologieprogramme und des APR im Ruhrgebiet zahlreiche Technologiezentren, z. B 1985 das Technologiezentrum in Dortmund.

Tabelle 4: Mittelverteilung des Aktionsprogramms Ruhr (APR)

Bereiche	in Mio. DM	Anteile
Stadterneuerung, Wohnumfeld, Sport	1.676	24,2 %
Energiewirtschaftliches Zentrum	1.600	23,1 %
Umweltschutz	1.349	19,5 %
Stärkung der Investitionskraft	971	12,6 %
Technologie und Innovation	710	10,2 %
Bekämpfung der Arbeitslosigkeit, Bildung und Ausbildung	583	8,4 %
Kultur	68	1 %
Nicht ausgewiesen	78	1,1 %
Gesamt	6.935	100 %

Quelle: Kommunalverband Ruhrgebiet, entnommen aus: (Heinze et al., 1996, S. 31)

Mit der **Ruhrgebietskonferenz** 1979 in Castrop-Rauxel wurde durch Einbezug vieler regionaler Akteure aus allen gesellschaftlichen Bereichen die **„Politik des Dialoges“** (Goch, 1996, S. 404) eingeläutet. Die Ergebnisse der Ruhrgebietskonferenz bildeten eine wichtige Grundlage für das APR. (siehe vorherigen Abschnitt).

Mit der Etablierung des **Grundstücksfonds Ruhr** 1979 sollten insbesondere Brachflächen von stillgelegten Zechen, die nicht in die RAG übergingen, reaktiviert und für Unternehmensansiedlungen bereitgestellt werden. Zudem ging es darum, Flächen aufzubereiten, die eine ökologische Gefahr darstellten. Die Landesentwicklungsgesellschaft Nordrhein-Westfalen für Städtebau,

[24] Eigene Umrechnung mittels des Umrechnungskurses: 1 DM = 0,51129 EUR

Wohnungswesen und Agrarordnung GmbH (LEG, heute NRW.Urban) wurde mit der Verwaltung des Grundstücksfonds Ruhr beauftragt. Zunächst auf das Ruhrgebiet beschränkt, wurden die Aktivitäten des Grundstücksfonds im Jahr 1984 auf ganz NRW übertragen (Heinze et al., 1996, S. 32–33).

Bewertung der strukturpolitischen Interventionen

Auch die Bilanz des APR fällt gemischt aus. Als rückblickend positiv ist der neue dialogorientierte Politikstil der Landesregierung zu sehen.

Schwierigkeiten entstanden bei dem Versuch, die verschiedenen Programme von Bund, Land und Kommunen sowie die einzelnen inhaltlichen Themenfelder und Politikbereiche besser zu koordinieren. Häufig blieb es bei Einzelmaßnahmen (Kilper et al., 1994, S. 19). Zudem floss ein nicht unwesentlicher Teil der Mittel an die Montanunternehmen selbst (Goch, 1996, S. 405). Auch die Bilanz des Technologietransfers zwischen Hochschulen und Wirtschaft wird als wenig erfolgreich gesehen. So bezeichnen Olaf Arndt et al. (2015, S. 104) die Strukturpolitik in dieser Phase als insgesamt **„konservierende** und **nachsorgende** Politik**“** und bilanzieren:

> *„Insgesamt lässt sich daher festhalten, dass trotz positiver Bemühungen und durchaus vorzeigbaren Erfolgen die gesamte Programmpalette zu stark auf die Altindustrien ausgerichtet war, so dass ein großer Teil dieser strukturpolitischen Ansätze zwar nicht ausschließlich, jedoch zu einem gewichtigen Teil als Abfederungspolitik (Danielzyk, 1992, S. 90) für die Montanindustrie bewertet werden muss.“ (Prognos AG & InWIS-Institut, 2015, S. 105).*

Auch die Interventionen in dieser Phase zielten stark auf die Wirkungsdimensionen „Ökonomie“ und „Soziales“. Durch das Ziel, auch die Umweltbelastungen zu minimieren, wurde auch die Wirkungsdimension „Ökologie adressiert.

4.1.3 Regionalisierte Strukturpolitik (1987–1999)

Strukturpolitische Interventionen

In der zweiten Hälfte der 1980er Jahre verschärfte sich die Krise in der Montanindustrie erneut und es kam zu massivem Arbeitsplatzabbau im Steinkohlebergbau sowie in der Stahlindustrie. Die Bundesregierung erhöhte aufgrund der schwierigen wirtschaftlichen Situation an der Ruhr die Fördermittel u. a. bei der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ (GRW). In mehreren **„Kohlerunden“**[25] sowie im Rahmen der Ruhrgebietskonferenz in Bonn wurde von allen Beteiligten die Notwendigkeit für eine Gleichwertigkeit der Regionen in der BRD bekundet. Ein Großteil der Fördermittel wurde in die im Folgenden genannten Interventionen integriert.

Als Antwort auf die Krise beschloss der Landtag von NRW 1987 mit Zustimmung aller drei im Landtag vertretenen Fraktionen (SPD, CDU und FDP) die **„Zukunftsinitiative Montanregion“ (ZIM)**, für die Mittel aus Bund, Land, Kommunen und EG gebündelt werden sollten (Heinze et al., 1996, S. 37). Mit Einführung von ZIM wurde die regionalisierte Strukturpolitik in Deutschland eingeläutet. Dies folgte der Erkenntnis, dass sich die Wirtschaftsstruktur innerhalb des Ruhrgebiets regional unterschied und dass die **Einbindung der regionalen Akteure** für eine erfolgreiche Strukturpolitik erforderlich sei. Die Inhalte von ZIM unterschieden sich gegenüber jenen des APR dagegen kaum:

- Innovations- und Technologieförderung,
- Zukunftsorientierte Qualifikation und arbeitsschaffende Maßnahmen,
- Ausbau der Infrastruktur sowie

[25] Als Kohlerunden werden diverse Treffen zwischen Vertreterinnen und Vertretern der Politik und der Tarifparteien bezeichnet, in denen die Zukunft und Zukunftsfähigkeit der Steinkohle sowie mögliche Interventionen diskutiert wurden.

- Umweltmaßnahmen

waren wichtige Bausteine (ebd.). Zur Umsetzung der konkreten Maßnahmen wurde das Ruhrgebiet in sechs Regionen unterteilt:

- Östliches Ruhrgebiet: Dortmund, Hamm, Kreis Unna;
- Mittleres Ruhrgebiet: Bochum, Herne sowie Hattingen und Witten (beide Ennepe-Ruhr-Kreis),
- Märkische Regionen: Hagen sowie die anderen Gemeinden des Ennepe-Ruhr-Kreises (Breckerfeld, Ennepetal, Gevelsberg, Herdecke, Schwelm, Sprockhövel, Wetter),
- MEO: Mülheim an der Ruhr, Essen,
- Emscher-Lippe: Bottrop, Gelsenkirchen, Kreis Recklinghausen,
- Niederrhein: Duisburg, Kreis Wesel.

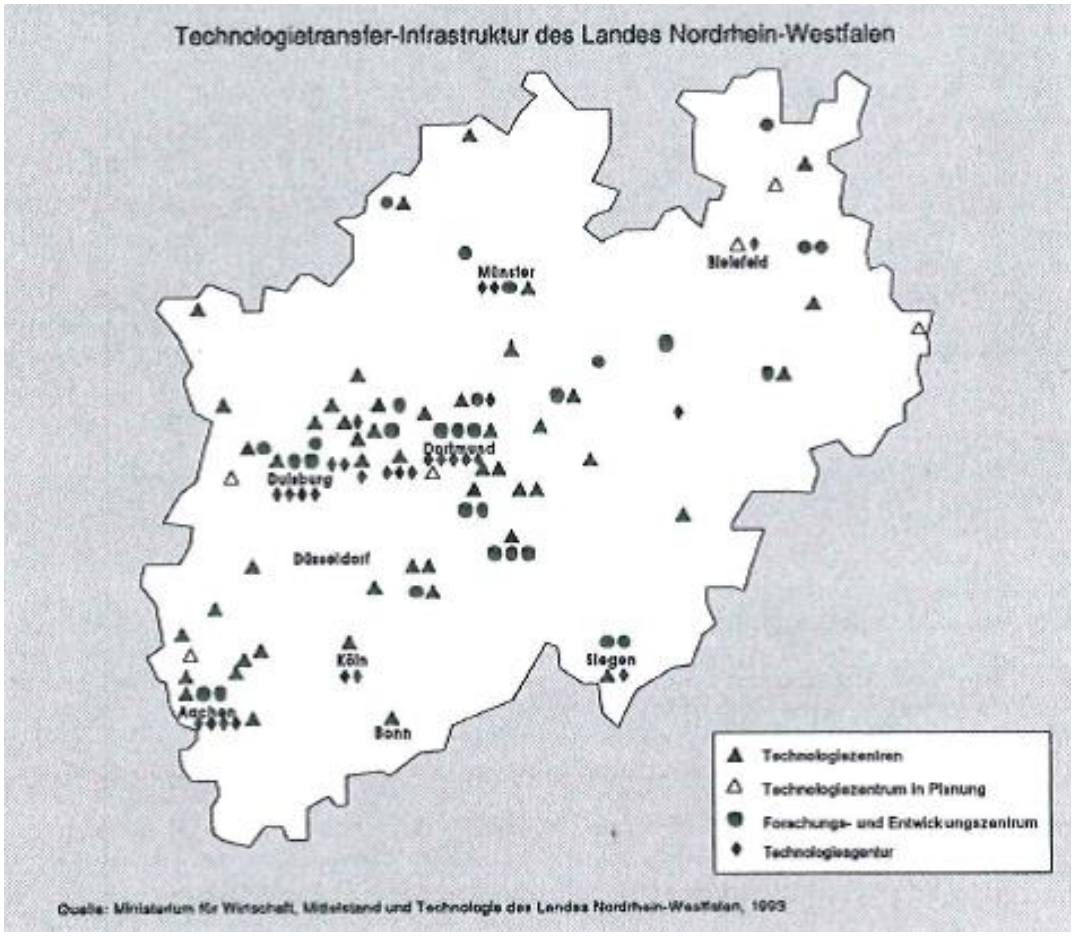
In jeder dieser Regionen wurden **Regionalkonferenzen** durchgeführt. Auf den Konferenzen waren u. a. Kommunen, Wirtschaft, Wissenschaft, Forschungs- und Transfereinrichtungen, Gewerkschaften und Arbeitsverwaltungen vertreten. Ziel der Regionalkonferenzen war es, **regionale Entwicklungsschwerpunkte** und **regionale Entwicklungskonzepte** zu erarbeiten (Heinze et al., 1996). Zur Konkretisierung der Maßnahmen wurde für zwei Jahre eine Kommission „Montanregionen des Landes NRW“ eingerichtet.

1989 wurde ZIM im Rahmen des Konzepts **„Zukunftsinitiative für die Regionen Nordrhein-Westfalens“ (ZIN)** auf ganz NRW ausgeweitet. Grund hierfür war die zunehmende Erkenntnis, dass die bestehenden regionalen Unterschiede (Stärken und Herausforderungen) beim Einsatz der strukturpolitischen Interventionen berücksichtigt werden müssen.

In den Jahren 1991–1993 wurden auch für die sechs Ruhrgebietsregionen regionale Entwicklungskonzepte erarbeitet. Diese wurden durch die zuständigen Ressorts auf Landesebene bearbeitet und in einer interministeriellen Arbeitsgruppe sowie dem Wirtschaftsausschuss des Landtags mit Blick auf Stärken und Herausforderungen begutachtet (Goch, 1996, S. 405).

Insbesondere die **Technologieförderung**, die bereits in der Phase 1975–1986 stark im Mittelpunkt stand, wurde weiter ausgebaut, so dass NRW und das Ruhrgebiet über eine außerordentlich hohe Dichte an **Technologietransferstellen** verfügte (siehe Abbildung 23). Ziel dieser Technologietransferstellen war es, technologisches Know-how aus der Forschung in die Praxis zu transferieren und somit Unternehmensgründungen zu fördern. An dem Netzwerk von Technologietransferstellen in NRW waren Wirtschaft und Gewerkschaften, die Hochschulen und Universitäten sowie das Zentrum für Innovation und Technik GmbH (ZENIT) mit insgesamt rund 150 Zentren und Agenturen beteiligt.

Abbildung 23: Technologietransfer-Infrastruktur des Landes NRW



Quelle: Ministerium für Wirtschaft, Mittelstand und Technologie des Landes NRW, entnommen aus (Heinze et al., 1996, S. 32)

Bewertung der strukturpolitischen Interventionen

Mit der Einführung der regionalisierten Strukturpolitik setzte die Landesregierung von NRW auf die endogenen Potenziale der verschiedenen Regionen im Ruhrgebiet und im Land und reagierte damit auf die sich immer weiter ausdifferenzierende Wirtschaftsstruktur im Ruhrgebiet und in NRW. Während in den Jahren zuvor die Programme „top-down" durch Bund und Land initiiert wurden, wurde hier erstmals eine Bottom-up-Strategie zur Beteiligung verschiedener regionaler Akteure (Einrichtungen der Wirtschaftsförderung, Arbeitsämter, Wissenschaft und Forschung, Gewerkschaften, Kammern etc.) eingeführt. Die Beteiligung regionaler Akteure förderte den korporatistischen Dialog und etablierte somit eine neue Governance-Struktur. Die Begleitforschung kam zu dem Ergebnis, „(…), dass die Grundidee der regionalisierten Strukturpolitik als langfristig tragfähige Konzeption zur Beschleunigung des Strukturwandels angesehen werden kann" (Prognos AG & InWIS-Institut, 2015, S. 107).

Die Bewertung von ZIM bzw. ZIN zur Frage einer gelungenen Einbindung der regionalen Akteure fällt unterschiedlich aus, denn Schwierigkeiten ergaben sich genau hier. So monierte die Begleitforschung von ZIN das starke Gewicht der Industrie- und Handelskammern. Im Gegensatz dazu ist die Beteiligung der Gewerkschaften nicht überall gelungen. Als Ursachen waren sowohl mangelnde personelle Ressourcen vor Ort als auch fehlende Qualifikationen für diese neuen Aufgaben auszumachen. Viele andere Akteure wurden gar nicht einbezogen, so dass Kritikerinnen und Kritiker die demokratische Legitimität der Regionalkonferenzen, welche im Rahmen von ZIM bzw. ZIN durchgeführt wurden, anzweifelten. Da die Entscheidungsbefugnis nach wie vor bei der Landesebene lag

und nicht an die regionalen Akteure abgegeben wurde, hoben Befürworterinnen und Befürworter die Erweiterung der einbezogenen Akteure als positiv hervor (Goch, 1996, S. 415). Während die Landesregierung von NRW die Bilanz positiv bewertete, äußerte sich die Begleitforschung insgesamt nüchterner und auch skeptisch über die Kommunikations- und Entscheidungsverfahren, die Qualität der erstellten Konzepte sowie die Integration der verschiedenen Programme (Goch, 1996, S. 415).

Bezogen auf die Maßnahmen von ZIM bzw. ZIN ist zu konstatieren, dass diese **konservierend** und **nachsorgend** wirkten.

Auch die hier aufgeführten Interventionen zielten auf die Wirkungsdimensionen „Soziales" und „Ökonomie", aber auch die Wirkungsdimension „Ökologie" wurde durch verschiedene Umweltmaßnahmen adressiert.

Ein ganz neuer Weg wurde in dieser Phase mit der Internationalen Bauausstellung (IBA) Emscher Park beschritten. Mit ihr wurden erstmals ganz explizit die beiden Dimensionen „**Ökologie**" und „**regionale Identität**" als Wirkungsdimensionen anvisiert (siehe Box sowie Kapitel 5.4).

Exkurs: Internationale Bauausstellung Emscher Park (IBA Emscher Park) – 1989–1999

Strukturpolitische Interventionen

Die IBA Emscher Park war von Beginn an auf zehn Jahre befristet angelegt. Beteiligt waren vorwiegend die nördlichen Ruhrgebietskommunen an Emscher (Emscherzone) und Lippe. Die Landesregierung erteilte 1988 dem Minister für Stadtentwicklung, Wohnen und Verkehr Christoph Zöpel (SPD) den Auftrag, ein Memorandum zur IBA zu erarbeiten. Ziel war ein ökonomisches und ökologisches Konzept zur Erneuerung der Emscher-Region, da diese Region aufgrund der Nordwanderung des Steinkohleabbaus im Ruhrgebiet sowohl in Hinblick auf die Sozial- und Wirtschaftsstruktur als auch in Hinblick auf die ökologische Situation besonders benachteiligt war. In die Emscher flossen noch immer die ungefilterten Abwasserströme der örtlichen Betriebe und Haushalte.

Abbildung 24: Beteiligte Kommunen der IBA Emscher Park

Quelle: Institut für Landes- und Stadtentwicklungsforschung Dortmund[26]

26 http://www.regionalen.nrw.de/cms/images/stories/regionalen/RVR_IBA_300dpi.png (12.07.2017)

Inhaltlich wurden folgende Themen schwerpunktmäßig verfolgt (Goch, 2011, S. 70 f.; Prognos AG & InWIS-Institut, 2015, S. 109):

- Renaturierung des Emscher-Systems: Im Rahmen der IBA Emscher Park sollte das offene Abwassersystem der Emscher renaturiert werden. Dieses „Generationenprojekt" ist mittlerweile weit fortgeschritten, aber bis heute nicht ganz abgeschlossen.
- Emscher-Landschaftspark: Die verschiedenen Grünflächen entlang der Emscher sollten miteinander verbunden werden. Hierzu wurden auch aus ehemaligen Industriebrachen Grünflächen zurückgewonnen.
- Umwandlung altindustrieller Gebäude: Alte ungenutzte Industriegebäude wurden nicht abgerissen, sondern umgewandelt und einem neuen Zweck zugeführt, z. B. für Kultur, Kunst, Freizeit oder auch Wohnen.
- Arbeiten im Park: Alte Industrieflächen und -gebäude sollten zu modernen Industrie- und Dienstleistungsstandorten entwickelt werden – für die Ansiedlung von Unternehmen und um an historischen Stätten neue Arbeitsplätze zu schaffen.
- Neues Wohnen: Insbesondere in Stadtteilen mit besonderem Erneuerungsbedarf wurden alte Industriegebäude saniert, die neuen Wohnräumen und Wohnformen Platz boten.

Im Rahmen der IBA Emscher Park ging es nicht wie in „klassischen" Strukturpolitikprogrammen nur um „harte Standortfaktoren", sondern auch um die Förderung „weicher Standortfaktoren"[27] (Goch, 2011, S. 70–71). Für die Auswahl und Umsetzung der Projekte, die im Rahmen der IBA Emscher Park gefördert wurden, wurde die Planungsgesellschaft IBA Emscher Park GmbH unter der Leitung von Karl Ganser für die Dauer der Laufzeit ins Leben gerufen. Das Land NRW stellte der IBA Emscher Park GmbH 35 Mio. DM (17,9 Mio. Euro[28]) als „Arbeitskapital" bereit. In der IBA Emscher Park GmbH arbeiteten (ohne Verwaltungspersonal) rund 15 Beschäftigte, die als Koordinatoren und Koordinatorinnen zwischen den verschiedenen Akteuren agierten und die Qualitätsstandards für die IBA-Projekte (sozial-ökologisch-partizipativ) entwickelten. Die IBA Emscher Park GmbH selbst verfügte über keine eigenen Fördermittel. Diese mussten aus den bestehenden Förderprogrammen eingeworben werden (Goch, 2011, S. 72). Ein begleitender Lenkungsausschuss aus Vertreterinnen und Vertretern von Land, Kommunen, Wirtschaft, Gewerkschaften und weiteren gesellschaftlichen Akteuren entschied über die Förderfähigkeit der eingegangenen Projektanträge. Insgesamt wurden in den zehn Jahren Laufzeit 129 Projekte mit rund 4,6 Mrd. DM (2,35 Mrd. Euro[29])gefördert. Sowohl die inhaltliche Fokussierung auf „harte" und „weiche" Standortfaktoren als auch die Organisationsform der IBA Emscher Park waren bundesweit wegweisend.

Bewertung der strukturpolitischen Interventionen

Wie bei der Bilanz der vorherigen strukturpolitischen Interventionen sind auch bei der IBA Emscher Park positive und negative Effekte zu beobachten gewesen.

- Als besonders positiv wird herausgehoben, dass der Strukturwandel im Ruhrgebiet durch die erschaffenen „Industriedenkmäler" positiv sichtbar geworden ist und damit ein wichtiges Signal nach innen und außen gesetzt wurde. Zu nennen ist hier u. a. der Gasometer Oberhausen – einst größter Gasbehälter Europas – nun ein „einzigartiger" Ausstellungsort, der 1994 mit der IBA-Ausstellung „Feuer und Flamme" über die Industriegeschichte des Ruhrgebiets eröffnet wurde und allein 2004/05 mehr als 500.000 Besucher anlockte (Goch, 2011, S. 76). Auch andere Veranstaltungsorte, wie die Jahrhunderthalle in Bochum, der Landschaftspark Duisburg-Nord, das UNESCO-Weltkulturerbe Zeche Zollverein in Essen und Zeche Zollern in Dortmund, sind mittlerweile national und auch international bekannt und

27 Hierzu zählen u. a. die Steigerung der Attraktivität des Standorts durch Erhöhung der Lebensqualität durch den Ausbau von Freizeit und Erholungseinrichtungen, Naturerlebnissen etc.

28 Eigene Umrechnung mittels des Umrechnungskurses: 1 DM = 0,51129 EUR

29 Eigene Umrechnung mittels des Umrechnungskurses: 1 DM = 0,51129 EUR

haben den Tourismus im Ruhrgebiet stark befördert. Die Umnutzung alter Industriegebäude stärkte somit die regionale Identität und bot durch die Neunutzung eine Stärkung des Marketings und somit des Tourismus und der Sichtbarkeit nach außen.

- Durch den begonnenen Emscher-Umbau wurde die Lebensqualität der Bevölkerung im nördlichen Ruhrgebiet erhöht. Der Bau des unterirdischen Abwasserkanals eröffnete im renaturierten „Neuen Emschertal“[30] neue Lebensräume für die Natur und die Menschen vor Ort. Gleiches galt für die neu geschaffenen Rad- und Wanderwege, z. B. auf alten Erzbahntrassen, die sich mittlerweile durch das gesamte Ruhrgebiet ziehen.
- Während durch den Umbau und die Umwidmung alter Industriegebäude und -flächen einzigartige kulturelle „Leuchttürme“ geschaffen wurden, waren die Arbeitsplatzeffekte eher bescheiden. Die Projekte rund um „Arbeiten im Park“, die der „klassischen“ Wirtschaftsförderungsorientierung folgten und Investitionen anwerben wollten, haben keine bedeutsamen Arbeitsplatzeffekte erzielt (Goch, 2011, S. 77). Auch stellten sich für die zumeist finanziell schwachen kommunalen Träger der umgewidmeten Gebäude die hohen Instandhaltungskosten als eine Herausforderung dar.
- Die gewünschte Einbindung der Bevölkerung bei der Projektentwicklung war zu der Zeit ein zu ambitioniertes Ziel und konnte kaum realisiert werden (Prognos AG & InWIS-Institut, 2015, S. 109).

4.1.4 Kompetenzfeldorientierte Strukturpolitik (ab 2000)

Mit Verabschiedung der Lissabon-Strategie durch die Regierungschefs der EU-Mitgliedstaaten im Jahr 2000 wurden Wachstums- und Beschäftigungsziele stärker in den Vordergrund gestellt. Im Kontext der politischen Stimmung dieser Zeit hielt die **Kompetenzfeld- oder Clusterorientierung** Einzug in die EU-Strukturpolitik. Das Clusterkonzept wurde in den 1990er Jahren maßgeblich durch Michael E. Porter (1990) entwickelt. Cluster werden nach Porter verstanden als räumliche Konzentration von interdependenten Unternehmen auf der vertikalen Beziehungsebene entlang der Wertschöpfungskette (Zulieferer und Produzent) sowie der horizontalen Beziehungsebene zwischen Forschung und Entwicklung, Qualifizierung und Technologieförderung (Muth & Rehfeld, 2004, S. 3). Weltweit bekannt ist Silicon Valley in den USA als hochtechnologischer IT-Cluster.

Auch in NRW und im Ruhrgebiet fand die Diskussion über Kompetenzfelder und Cluster Eingang in die Strukturpolitik.

Die wissenschaftliche Diskussion um die Kompetenzfeld- oder Clusterpolitik beeinflusste die strukturpolitischen Akteure im Ruhrgebiet von Mitte bis Ende der 1990er Jahre. In diesen Jahren wurden in zahlreichen Studien verschiedene Kompetenzfelder für das Ruhrgebiet definiert: Bereits 1997 wurden im Rahmen des **„Ruhr-Memorandums“** durch den Deutschen Gewerkschaftsbund (DGB) und ISA Consult, einem gewerkschaftseigenen Beratungsunternehmen, sieben Kompetenzfelder für das Ruhrgebiet aufgeführt (Kiese, 2012, S. 140ff.). Der Kommunalverband Ruhr (KVR) definierte in seinem **Aktionsprogramm Ruhr 2000+** in den Jahren 2000 und 2002 sechs inhaltliche Schwerpunkte. Etwa zur gleichen Zeit wurde im Auftrag des Wirtschaftsministeriums von NRW eine **Studie zur Identifizierung technologischer Zukunftsfelder** in Auftrag gegeben. Auch hier wurden sechs Felder entwickelt (Roland Berger Strategy Consultants, 2001). Mit dem **Beschäftigungspakt Ruhr**, einer gemeinsamen Initiative von Land, Kommunen, Wirtschaft und Gewerkschaften, wurden zunächst acht Felder bestimmt, die im Rahmen von Verhandlungen zwischen den regionalen Akteuren auf 12 Kompetenzfelder erweitert wurden (Rehfeld, 2006, S. 249). Im **Wirtschaftsbericht Ruhr 2011** der Wirtschaftsförderung metropoleruhr GmbH (wmr) wurden durch

[30] https://www.eglv.de/emscher/gemeinsam-fuer-das-neue-emschertal/ (26.01.2021)

das Institut Arbeit und Technik (IAT) die bis heute geltenden acht **Leitmärkte** sowie der industrielle Kern für das Ruhrgebiet definiert:

- Bildung und Wissen,
- Digitale Kommunikation,
- Freizeit und Events,
- Gesundheit,
- Mobilität,
- Nachhaltiger Konsum,
- Ressourceneffizienz,
- Urbanes Bauen und Wohnen sowie
- als dynamischer Innovationstreiber – der **„industrielle Kern“** (Nordhause-Janz & Rehfeld, 2011).

Wie schon bei früheren Programmen und Maßnahmen wurden auch in dieser vierten Phase der Strukturpolitik im Ruhrgebiet die Erkenntnisse aus dem Ruhrgebiet auf NRW ausgeweitet. 2004 wurde erstmals auf Landesebene eine Analyse zu strategischen Handlungsfeldern (Muth & Rehfeld, 2004) durchgeführt, welche im Ergebnis für NRW sechs inhaltliche Schwerpunkte vorsah. 2007 wurden 16 Cluster, die zu fünf Leitmärkten zusammengefasst werden konnten, definiert. 2014 wurden diese Cluster im Rahmen der **Innovationstrategie des Landes NRW** zu acht **Leitmärkten** weiterentwickelt:

- Energie- und Umweltwirtschaft,
- Gesundheitswirtschaft,
- Informations- und Kommunikationstechnologie,
- Kreativwirtschaft,
- LifeScience,
- Mobilität und Logistik,
- neue Werkstoffe sowie
- **Produktion** (Landesregierung NRW, 2014, S. 41–98).

Als Konsequenz ergibt sich ein Nebeneinander von Leitmärkten auf Landes- und auf Ruhrgebietsebene mit hohen inhaltlichen Überschneidungen. Da die strukturpolitische Förderung (siehe unten) auf Basis der NRW-Leitmärkte erfolgt, sind diese von besonderer Relevanz.

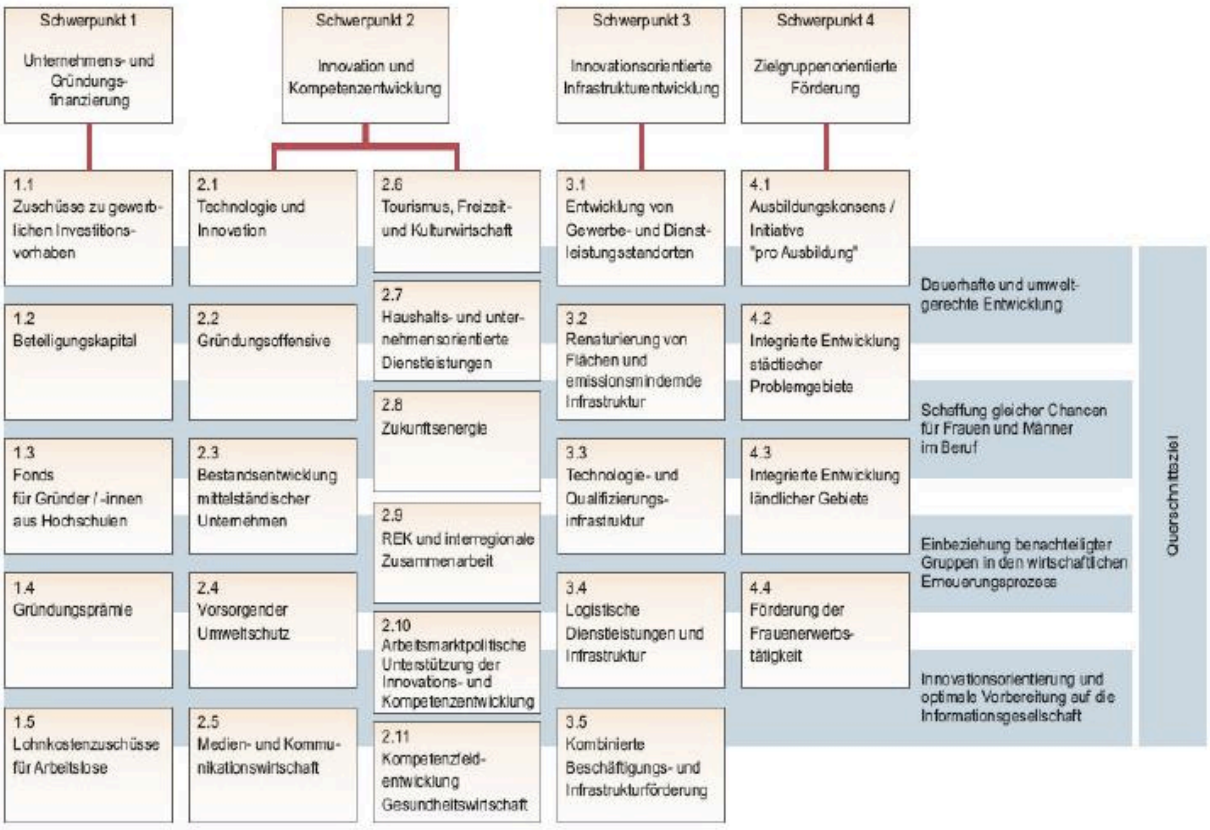
Förderperiode 2000–2006

Strukturpolitische Interventionen

In der Förderperiode 2000–2006 wurden für eine **Förderung durch den EFRE** das Ruhrgebiet und die Bergbauregion Heinsberg den Ziel-2-Regionen zugeordnet (siehe Kapitel 3.1). Zur Schaffung und Sicherung von Arbeitsplätzen in klein- und mittelständischen Unternehmen (KMU) und zur Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit der Regionen wurden im **Ziel-2-Programm für Nordrhein-Westfalen** vier Schwerpunkte für die Umsetzung von Maßnahmen definiert (Untiedt et al., 2010, S. 13):

1. **Unternehmens- und Gründungsfinanzierung,**
2. **Innovations- und Kompetenzentwicklung,**
3. **Innovationsorientierte Infrastrukturentwicklung** und
4. **Zielgruppenorientierte Förderung**.

Abbildung 25: Übersicht der Maßnahmen im Ziel-2-Programm für Nordrhein-Westfalen 2000–2006



Quelle: Ziel-2-Sekretariat, entnommen aus: Untied et al. (2010), S. 13

Deutlich erkennbar ist, dass neben „klassischen" Interventionen, wie sie in den vorherigen Förderphasen erfolgt sind, z. B. Technologieförderung, sowohl in Schwerpunkt 2 „Innovation und Kompetenzentwicklung" (mit Medien- und Kommunikationswirtschaft, Tourismus, Freizeit und Kulturwirtschaft, Haushalts- und unternehmensorientierten Dienstleistungen, Zukunftsenergie und Kompetenzfeldentwicklung Gesundheitswirtschaft) als auch in Schwerpunkt 3 „Innovationsorientierte Infrastrukturentwicklung" (mit „Logistische Dienstleistungen und Infrastruktur") ausgewählte Kompetenzfelder explizit gefördert werden (siehe Abbildung 25).

Insgesamt wurden in dieser Förderperiode Fördermittel in Höhe von 5,6 Mrd. Euro investiert, hiervon 1,6 Mrd. Euro EFRE-Mittel, 1,2 Mrd. Euro Landesmittel und 1,8 Mrd. Euro private Investitionen (Untiedt et al., 2010, S. 13).

Bewertung der strukturpolitischen Interventionen

Die Gutachter diese Förderperiode kommen zu einen insgesamt positiven Urteil bezüglich der erreichten Ziele, also der Verbesserung der Wettbewerbssituation der geförderten Gebiete (Untiedt et al., 2010, S. 56 f.):

- Es konnten 14.000 neue Arbeitsplätze geschaffen und rund 10.000 Arbeitsplätze gesichert werden. Zudem konnten 3.000 Ausbildungsplätze geschaffen und rund 17.500 Ausbildungsplätze modernisiert werden.
- Mit einem Euro Strukturfondsförderung konnten zwei weitere Euro an Investitionen ermöglicht werden.

- Die Innovations- und Wettbewerbsfähigkeit konnte durch Investitionen für betriebliche Forschungs- und Entwicklungsvorhaben und für den Ausbau technologischer und qualifikatorischer Infrastruktur erhöht werden.
- Die Umwelt- und Lebensqualität konnte durch Investitionen von rund 130 Mio. Euro für die Renaturierung verbessert werden.

Der Schwerpunkt der Interventionen lag auch hier wiederum auf den Wirkungsdimensionen „Ökonomie“ und „Soziales“, allerdings wurden auch „weiche Standortfaktoren“, wie die Verbesserung der Lebensqualität, adressiert und damit die Wirkungsdimension „Ökologie“. Insgesamt ist die Strukturpolitik dieser Periode als nachsorgend zu bewerten.

Förderperioden 2007–2013 sowie 2014–2020

Strukturpolitische Interventionen

Mit der neuen Förderperiode wurde der EFRE stärker von Kohäsion auf Wettbewerb ausgerichtet. Als Konsequenz dessen wurde das Ziel-2 umbenannt in „Regionale Wettbewerbsfähigkeit und Beschäftigung“. Damit einhergehend wurde eine **regionsunspezifische Förderung** implementiert, die für das Ruhrgebiet langfristige Auswirkungen hatte (Untiedt et al., 2010, S. 59).

Das Operationelle Programm wurde von der neu zusammengesetzten schwarz-gelben Landesregierung so ausgestaltet, dass sowohl der Kohäsion als auch der Steigerung der Wettbewerbsfähigkeit Rechnung getragen werden konnte (ebd.):

- Zur Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit wurden Innovationsprozesse sowie spezifische Stärken gefördert. Hierbei ging es darum, vorhandene Stärken zu stärken. Die Förderung erfolgte zielgerichtet über definierte Cluster.
- Zudem sollte die Wettbewerbsfähigkeit in den strukturschwachen Regionen gesondert gefördert werden. Rund die Hälfte der Mittel sollten hierfür bereitgestellt werden. Das Ruhrgebiet sowie das Bergische Land wurden als strukturschwache Regionen festgelegt.

Eine weitere Neuerung war die Einführung von **Förderwettbewerben**, um die Effektivität und die Effizienz der Förderung zu steigern.

Seit dem Jahr 2000 wurden im Ruhrgebiet wichtige Institutionen gegründet und damit die Unterstützungsstrukturen zur Prozesssteuerung des Strukturwandels weiter verbessert. Zu nennen ist hier die **Projekt Ruhr GmbH**, die 2000 eigens zur Projektförderung im Ruhrgebiet gegründet wurde und 2007 in die **Wirtschaftsförderung metropoleruhr GmbH (wmr)** (seit 2017: **business.metropole.ruhr, bmr**) überging. Die bmr ist Tochter des Regionalverbands Ruhr (RVR) und zuständig als „Dienstleister, Vermarkter, Projektmanager und Berater bei Fördermittelfragen“[31]. Zudem wurde 2009 die Regionalplanung vom Land NRW auf den RVR zurückübertragen.

Auch Förderungen der aktuell laufenden EFRE-Förderperiode 2014–2020 erfolgen entlang der acht definierten Leitmärkte. Das Land NRW hat für die Auslobung der **acht landesweiten Förderwettbewerbe entlang der acht Leitmärkte** sowie für die Projektträgerschaft eine eigene **Leitmarktagentur** gegründet. Es sind in allen Leitmärkten Wettbewerbsaufrufe erfolgt und Projekte gefördert worden.

[31] http://business.metropoleruhr.de/unternehmen/vision-leitbild/ (17.08.2017)

Exkurs: „InnovationCity Ruhr – Modellstadt Bottrop“ und Kulturhauptstadt Europas „RUHR.2010“

In diese Phase fallen zwei relevante Interventionen, die für die ressourceneffiziente und kulturelle Ausrichtung des Ruhrgebiets relevant sind: „InnovationCity Ruhr – Modellstadt Bottrop“ sowie die Ausrichtung der Kulturhauptstadt Europas 2010 im Ruhrgebiet.

„InnovationCity Ruhr – Modellstadt Bottrop“ ist ein durch den Initiativkreis Ruhrgebiet[32] initiiertes „Reallabor“ in Form eines Public-private-Partnership-Projekts, welches u. a. auch durch EFRE-Mittel finanziert wird. Ziel des seit 2010 laufenden Projekts ist es, Ideen und Lösungen zu entwickeln und zu erproben, um dem Klimawandel aktiv zu begegnen und den Strukturwandel aktiv zu gestalten. Im Rahmen der sechs Handlungsfelder:

- „Wohnen“,
- „Arbeiten“,
- „Energie“,
- „Mobilität“,
- „Stadt“ und
- „Aktivierung“,

wurden mittlerweile mehr als 200 Projekte initiiert.

Die Aktivitäten der **Kulturhauptstadt Europas „RUHR.2010“** haben den Blick auf das Ruhrgebiet bundes- und europaweit neu ausgerichtet. Unter dem Motto „Wandel durch Kultur – Kultur durch Wandel“ wurde erstmals durch Akteure des Ruhrgebiets selbst eine ruhrgebietsweite Aktion initiiert, um sich an diesem Wettbewerb zu beteiligen. Aufbauend auf den Leuchttürmen der IBA Emscher Park wurden durch die eigens gegründete „Kulturhauptstadt Europas RUHR.2010 GmbH“ zahlreiche Aktivitäten durchgeführt, die u. a. mit EU-Mitteln gefördert wurden (Betz, 2011, S. 325). Das „Still-Leben Ruhrschnellweg“, bei dem die Autobahn A 40, die von Ost nach West durch das gesamte Ruhrgebiet verläuft, auf einem 60 km langen Abschnitt zwischen Duisburg und Dortmund einen Tag gesperrt wurde und sich entlang von Biertischen zahlreiche Kleinkünstlerinnen und Kleinkünstler, Vereine sowie Bürgerinnen und Bürger präsentierten und austauschten, war sowohl nach innen als auch nach außen das wohl prägendste Kulturevent der Kulturhauptstadt Europas 2010.

Bewertung der strukturpolitischen Interventionen

Da der Evaluationsbericht für die Förderphase 2007–2013 noch nicht vorliegt[33] und die laufende Förderphase noch nicht abgeschlossen ist, können hier keine abschließenden Bewertungen aufgeführt werden.

In der verfügbaren Literatur werden folgende Punkte genannt:

- Die Einführung des Wettbewerbsverfahrens wird in einer Studie des RWI Leibniz-Instituts für Wirtschaftsforschung zur Förderung des Ruhrgebiets (Bauer et al., 2005) als qualitätssteigernd hervorgehoben.
- Kritisch gesehen wird die Definition der Cluster, Kompetenzfelder und Leitmärkte: Hier wird die mangelnde empirische Evidenz hinterfragt. Zudem wird die Breite der Kompetenzfelder kritisiert (Prognos AG & InWIS-Institut, 2015, S. 113). Die Definition der Cluster erfolgt häufig nicht nur entlang relevanter Kriterien (kritische Masse, vertikale und horizontale Vernetzung), sondern durch „Verhandlungsprozesse“ (Kiese, 2012, S. 140 ff.; Rehfeld, 2006). Besonders dort, wo keine kritische Masse erkennbar ist, solle sich Strukturpolitik

[32] Der Initiativkreis Ruhrgebiet ist ein Zusammenschluss von 76 Unternehmen und Einrichtungen aus dem Ruhrgebiet. Ziel des 1989 gegründeten Vereins ist es, die Innovations- und Wirtschaftskraft der Region weiter zu stärken (http://i-r.de/de/ (16.10.2017)).

[33] Bisher liegt für die Förderphase 2007–2013 nur der Evaluationsbericht des wettbewerblichen Auswahlverfahrens vor (Deloitte & Touche GmbH, 2013).

nicht rein auf Clusterpolitik beschränken und sich auch andere Mittel suchen (Prognos AG & InWIS-Institut, 2015, S. 114).

- Zudem wird die Ausrichtung der Strukturpolitik auf Leitmärkte (Stärken stärken) auch kritisch gesehen. Rehfeld kommt bereits 2005 zu dem Schluss, „[...], dass Clusterorientierung nicht die einzige strategische Ausrichtung in der Strukturpolitik sein kann. Clusterpolitik wird in ein umfassendes strukturpolitisches Konzept einzubetten sein, wobei bottom-up- und top-down-Elemente, regionale Schwerpunkte und thematische Wachstumsfelder auszubalancieren sind“ (Rehfeld, 2005, S. 7).

Anders als das Projekt „InnovationCity Ruhr“, welches bis heute läuft und wichtige Impulse setzt, war die Kulturhauptstadt Europas „RUHR.2010“ von Beginn an ein befristetes Projekt. Jedoch konnten durch die Initiative der Kulturhauptstadt die Governance-Strukturen weiterentwickelt werden. Insbesondere die Zusammenarbeit zwischen den kulturellen Einrichtungen im Ruhrgebiet hat sich seitdem verbessert (Betz, 2011, S. 334–335). Die einzelnen „Events“ stärkten die „regionale Identität“ der Bevölkerung im Ruhrgebiet. Das Projekt „InnovationCity Ruhr“ ist ein zukunftsweisendes Projekt, welches als vorausschauende Intervention in Hinblick auf die Wirkungsdimensionen „Ökonomie“, „Ökologie“ und auch „Soziales“ bewertet werden kann. Gleichwohl werden auch bestehende Branchen bzw. Cluster gefördert. Diese Clusterförderung ist nach wie vor auch als konservierend und nachsorgend in Hinblick auf die Wirkungsdimensionen „Ökonomie“ und „Soziales“ zu verstehen, wie am Beispiel des Clusters Ressourceneffizienz, in dem auch der Steinkohlebergbau enthalten ist, deutlich wird.

4.2 Zusammenfassende Bewertung der strukturpolitischen Interventionen

Die Beschreibung der strukturpolitischen Interventionen macht deutlich, dass insbesondere die Wirkungsdimensionen „**Ökonomie**“ und „**Soziales**“ im Fokus der Strukturpolitik im Ruhrgebiet standen und bis heute stehen. In den vier aufgeführten Phasen ging es schwerpunktmäßig um die ökonomische Dimension und die soziale Abfederung des langfristigen Kohleausstiegs im Ruhrgebiet. Die strukturpolitischen Interventionen waren somit lange Zeit eine Reaktion auf die Kohlekrisen und wirkten **konservierend** auf die bestehenden Wirtschaftsstrukturen und **nachsorgend** in Hinblick auf eine Abmilderung der sozialen Folgen des hohen Beschäftigungsabbaus.

Durch den sozialverträglichen Beschäftigungsabbau im Steinkohlebergbau konnte der soziale Frieden im Ruhrgebiet gewahrt werden. Der langsame Ausstieg aus dem Steinkohlebergbau schützte vor Strukturbrüchen, wie sie nach der Wiedervereinigung in Ostdeutschland erfolgten. Trotz des starken Arbeitsplatzabbaus im Steinkohlebergbau des Ruhrgebiets konnte bis heute auf betriebsbedingte Kündigungen verzichtet werden. Entscheidender Grund für diesen Erfolg ist das Sozialpartnerschaftsmodell im Rahmen des Montanmitbestimmungsgesetzes in Deutschland (siehe Kapitel 3.1). Durch die Aushandlungsprozesse zwischen Unternehmens- und Beschäftigtenvertretungen konnten Sozialpläne abgeschlossen werden, die für die Betroffenen meist großzügige finanzielle Abfindungen sowie Zuschüsse zu den Sozialversicherungen bei frühzeitigem Renteneintritt vorsahen. Für die Beschäftigten des Bergbaus selbst bedeutete der frühzeitige Ausstieg aus dem Erwerbsleben keine erheblichen finanziellen Auswirkungen. Anders sah dies für viele Beschäftigte der Zulieferbetriebe aus, die nicht unter dem besonderen Schutz der Montanmitbestimmung standen und nur geringe oder gar keine Zuschüsse oder Abfindungen erhielten.

Das Land NRW hat gemeinsam mit den Sozialpartnern innovative strukturpolitische Interventionen auf den Weg gebracht. Dies galt sowohl für das EPR, welches insbesondere den erfolgreichen Infrastrukturausbau im Ruhrgebiet gesichert hat (siehe Kapitel 4.1.1.), als auch für Interventionen während der regionalisierten Strukturpolitikphase, z. B. der ZIM, oder für die IBA Emscher Park. Mit diesen Programmen und Initiativen betraten das Ruhrgebiet und NRW strukturpolitisches Neuland. Einige von ihnen waren bundesweit wegweisend.

Besonders hervorzuheben ist der Aufbau wirkungsvoller Governance-Strukturen für die Prozesssteuerung strukturpolitischer Interventionen. Zu nennen sind hier u. a. die Etablierung des Grundstücksfonds Ruhr (heute angesiedelt bei NRW.Urban), die die Bereitstellung von alten Industrieflächen im Ruhrgebiet erst möglich gemacht hat, die Gründung der wmr für ein gemeinsames Marketing des Wirtschaftsraums Ruhr nach innen und außen, die Rückverlagerung der Planungshoheit vom Land an den RVR, eine breite Technologiezentren- und -transferinfrastruktur oder auch der Aufbau von Clustermanagementstrukturen in den verschiedenen Clustern in NRW.

Mitte der 1960er Jahre begann – unterstützt durch die bundesweite Bildungsoffensive – der erfolgreiche Ausbau der Hochschul- und Forschungslandschaft. Heute ist das Ruhrgebiet eine der dichtesten Wissensregionen deutschland- und europaweit (Prognos AG & InWIS-Institut, 2015).

Spätestens seit der IBA Emscher Park hat sich ein Imagewandel im Ruhrgebiet vollzogen. Durch Renaturierung und die Schaffung von Industriedenkmälern hat sich die Lebensqualität der Bevölkerung weiter verbessert und das Ruhrgebiet ist ein wachsendender Tourismusstandort geworden. Mit der IBA Emscher Park wurden erstmals ganz explizit und gleichwertig die beiden Dimensionen „**Ökologie**“ und „**regionale Identität**“ als Wirkungsdimensionen anvisiert. Dies gilt bis heute für den darauf aufbauenden und bis heute laufenden Emscher-Umbau, der eine wichtige ökologische Bedeutung für das nördliche Ruhrgebiet hat, oder auch für „InnovationCity Ruhr“. Auch mit der Kulturhauptstadt Europas „RUHR.2010“ wurde auf den Erfolgen der IBA Emscher Park aufgesetzt. Hier haben sich erstmals Akteure des Ruhrgebiets ohne Anstoß von außerhalb zusammengeschlossen, um sich an diesem Wettbewerb zu beteiligen. Der Erfolg verstetigte die Zusammenarbeit zwischen den Ruhrgebietsakteuren im Kulturbereich und durch die einzelnen „Events“ – aufbauend, aber auch jenseits von „Kohle und Stahl“ – wurde die „regionale Identität“ der Bevölkerung im Ruhrgebiet gestärkt.

Insgesamt kann das Ruhrgebiet seit den 1960er Jahren auf einige Erfolge seiner strukturpolitischen Interventionen zurückblicken. Allerdings sind auch noch viele Herausforderungen anzugehen.

Die wohl wichtigste Herausforderung liegt in der anhaltenden und weiter wachsenden Segregation zwischen dem südlichen und nördlichen Ruhrgebiet (siehe Abbildung 15). Der Strukturwandel hat sich im Zeitverlauf entlang der Kohlegewinnung im Ruhrgebiet vom Süden in den Norden verlagert. Während im Süden des Ruhrgebiets bereits erste Erfolge des Strukturwandels sichtbar sind, steht der Norden vor besonders großen Herausforderungen, insbesondere in den Dimensionen „**Soziales**“ und „**Ökonomie**“. In Hinblick auf die Wirkungen strukturpolitischer Interventionen ist festzustellen, dass diese sich stark auf die Beschäftigten im Montanbereich fokussierten und sich räumlich eher auf den Süden des Ruhrgebiets erstreckten.

Die Grenzen des Ruhrgebiets basieren auf der gemeinsamen Vergangenheit der Steinkohlegewinnung. Das Ruhrgebiet war lange Zeit durch die großbetrieblichen Strukturen der Montanindustrie geprägt. Wie oben erwähnt, konnten in einigen Städten neue mittelständisch geprägte Branchen entwickelt werden. Flächendeckend ist dies jedoch noch nicht gelungen. Eine wichtige Herausforderung ist in diesem Zusammenhang eine funktionale Differenzierung zwischen den Kommunen des Ruhrgebiets, die zur Profilbildung ausgebaut werden sollte (Bogumil et al., 2012, S. 103 ff.). Eine bessere Vernetzung zwischen den Hochschulen und den Kommunen sowie zwischen den Kommunen untereinander erscheint hierfür vielversprechend.

Insbesondere im Rahmen des EPR Ende der 1960er Jahre wurde die Infrastruktur im Ruhrgebiet stark verbessert. Dies galt nicht nur für den Bildungs- und Hochschulsektor, sondern auch für den Ausbau der Verkehrsinfrastruktur sowie von Freizeit- und Kultureinrichtungen. Hier besteht inzwischen (wieder) ein starker Investitionsbedarf.

Aus Umweltsicht ist festzuhalten, dass das Ruhrgebiet aufgrund des Rückgangs in der Kohle- und Stahlindustrie und dem damit einhergehenden Rückgang der dort erzeugten Emissionen eine

positive ökologische Entwicklung vollzogen hat, auch wenn bis heute Altlasten und Bergschäden das Ruhrgebiet prägen. Dieser Erfolg ist jedoch bis auf wenige Ausnahmen (Emscher-Umbau, IBA Emscher Park) ein Ergebnis des Strukturwandels selbst und nicht von strukturpolitischen Interventionen.

Auch in Zukunft wird das Ruhrgebiet weiter stark durch den Strukturwandel geprägt sein und insbesondere im nördlichen Ruhrgebiet werden spezifische strukturpolitische Interventionen notwendig sein.

5 Diskursanalyse zur Einordnung der strukturpolitischen Interventionen im Ruhrgebiet

Für die Bewertung von strukturpolitischen Interventionen, gerade für die Frage, inwieweit sie für andere Prozesse und Regionen inspirierend sein könnten, ist es wichtig, die dazugehörigen Diskurse zu analysieren. Denn nicht nur die realen Ereignisse – etwa Veränderungen der ökonomischen Rahmenbedingungen oder die Wiedervereinigung – spielten und spielen eine Rolle bei der Gestaltung der Strukturpolitik, sondern auch deren Deutungen in der gesellschaftlichen Auseinandersetzung.

Im Folgenden werden aufbauend auf einer Analyse von Sekundärliteratur (vor allem Bogumil et al., 2012; Landtag NRW, 2009; Prognos AG & InWIS-Institut, 2015) sowie auf Interviews mit Expertinnen und Experten Frames und Diskurse, die prägenden Einfluss auf die verschiedenen Phasen der Strukturpolitik im Ruhrgebiet hatten, beschrieben. Anzumerken ist dabei, dass Diskurse über Frames selbst häufig deutlich früher begannen (und in diesem Sinne die strukturpolitische Intervention vorbereiteten) und z. T. über mehrere Phasen hinweg dominant oder kontrovers blieben.

Die identifizierten Frames wurden den vier Wirkungsdimensionen („Ökonomie“, „Soziales“, „Ökologie“, „regionale Identität“) zugeordnet, die dieser Untersuchung zugrunde liegen. Frames die primär auf Kompetenzverteilung und Möglichkeiten politischer Einflussnahme fokussierten, wurden der Metaebene „Politik“ zugeordnet. Alle identifizierten Frames sind mit ihren Kurzbeschreibungen im Anhang zu finden.

Um die Diskurse der Strukturpolitik besser bewerten zu können, wird in einem Prolog eine kurze historische Einbettung vorangestellt.

5.1 Prolog: Das industrielle Herz der Bundesrepublik

Das Ruhrgebiet war über die längste Zeit des 20. Jahrhunderts das **„industrielle Herz“** der Bundesrepublik (Petzina, 1984). Vor und während des zweiten Weltkriegs war die Kohle- und Stahlindustrie des Ruhrgebiets von zentraler Bedeutung für die deutsche Rüstungsindustrie. Nach Kriegsende war das Ruhrgebiet nicht nur in weiten Teilen zerstört, auch forderten die Alliierten zunächst eine radikale Entflechtung der Ruhrindustrie (Demontage) sowie insgesamt eine De-Industrialisierung Deutschlands (Berghahn, 1985). Angesichts des beginnenden kalten Krieges und dem vor allem US-amerikanischen Bestreben, die Bundesrepublik zu einem Schlüsselakteur im westlichen Verteidigungssystem aufzubauen, wurden diese Forderungen jedoch zumindest für Westdeutschland schnell wieder verworfen (ebd.). An ihre Stelle trat der Ansatz, den Zugang zu Kohle und Stahl auf (west)-europäischer Ebene zu vergemeinschaften. Die Europäische Gemeinschaft für Kohle und Stahl (häufig Montanunion genannt) legte den institutionellen Grundstein für die EU. Der Montanindustrie im Ruhrgebiet kam im Rahmen des materiellen Wiederaufbaus eine zentrale Bedeutung zu. Sie wurde als das „Schwungrad“ (ebd., S. 110) des deutschen Wiederaufbaus und des über die Bundesrepublik hinaus wirkenden „Wirtschaftswunders“ wahrgenommen: „Im Ruhrgebiet [...] ist mit Händen zu greifen, welchen Mittelpunkt des Weltinteresses heute die Ruhr darstellt“ (ebd., S. 67, siehe auch Farrenkopf, 2009). Über den unmittelbaren wirtschaftlichen Erfolg hinaus wurde das Ruhrgebiet wesentlicher Teil des **Wir-sind-wieder-wer-Gefühls** der jungen Bundesrepublik, wie in Zeitzeugenaussagen deutlich wird (Potthoff, 2012). Damit blieb die Industrie im Ruhrgebiet trotz der Kriegszerstörungen „sowohl in substantieller wie psychologischer Hinsicht das eigentliche Zentrum westdeutscher Wirtschaftskraft“ (Berghahn, 1985, S. 110).

5.2 Integrierte Strukturpolitik (1966–1974)

Das Ruhrgebiet muss erhalten bleiben

Das Jahr 1958 markierte den Anfang vom Ende des Wirtschaftswunders und den Anfang der Bergbaukrise im Ruhrgebiet (Nonn, 2009, S. 96 f.). Die heimische Steinkohle wurde gegenüber Erdöl zunehmend **unwirtschaftlich**. Zahlreiche Zechenstilllegungen auf der einen Seite und eine rasante Mechanisierung des Bergbaus auf der anderen Seite führten bis Mitte der 1960er Jahre zu einer Halbierung der Beschäftigungszahlen im Ruhrgebiet. Trotzdem vertraten die regierende Parteien CDU und FDP über mehrere Jahre hinweg die Haltung, dass „Zechenstilllegungen vor Ort nicht zu verhindern [seien]. Der Bergbau habe in der Vergangenheit viele Fehler gemacht und müsse sich jetzt vor allem selbst helfen“ (ebd., S. 99). Zudem müsse auch die Kohle „dem Prinzip der freien Marktwirtschaft und des Konkurrenzkampfes unterliegen“ (ebd., S. 101). Es sei nicht möglich, für einen bestimmten Industriezweig spezielle Maßnahmen durchzuführen: „Man müsse verhindern, einen Präzedenzfall für andere Industriezweige zu schaffen“ (ebd.). Auch die SPD verhielt sich zunächst weitgehend passiv (ebd., S. 104ff.).

Erst 1963/64 setzte in der SPD vor allem auf Drängen der Kommunalverbände ein Wandel hin zu einer aktiven, konservierenden und nachsorgenden Strukturpolitik ein. 1964 schließlich initiierte die SPD die sogenannte „gemeinsame Kohlefraktion“ (ebd., S. 106), die aus allen im Landtag vertretenen Parteien (CDU, SPD und FDP) bestand und durch eine gemeinsame Resolution getragen wurde. Sie forderte von der Bundesregierung, den Import von Konkurrenzenergien zur Steinkohle zu begrenzen (ebd.). Mit der sich zuspitzenden Entwicklung der Bergbaukrise drängte die SPD darüber hinaus zunehmend auf eine staatliche Unterstützung der Steinkohle, gewann so als Partei an Bedeutung und wurde schließlich zur **Ruhrgebietspartei**, die von 1966 bis 2005 die Landesregierung stellte (Goch, 2009; Nonn, 2009, S. 108). Nach der gewonnenen Landtagswahl 1966 erklärte die SPD die Überwindung der Bergbaukrise und die **Rettung der Steinkohlengebiete** mittels ihrer Sanierung zur Hauptaufgabe der Regierung (Nonn, 2009, S. 110). Die Autorinnen und Autoren vermuten, dass das Ziel, die Kohleindustrie des Ruhrgebiets zum Preis massiver staatlicher Unterstützung zu erhalten, nicht nur auf deren reale wirtschaftliche Bedeutung in den 1960er Jahren, sondern auch auf die oben beschriebe Wahrnehmung des Ruhrgebiets in der Nachkriegszeit zurückzuführen ist (siehe auch Berghahn, 1985). Verstärkend kam hinzu, dass auch vor dem Hintergrund der **nationalen Versorgungssicherheit** (gerade während des kalten Krieges) der Erhalt der deutschen Kohlegewinnung als mit Abstand größte heimische Energiequelle politisch priorisiert wurde (Antrag der Fraktion der SPD und der Fraktion der CDU, 1983). Das Paradigma der nationalen Versorgungsicherheit dient bis heute zur Begründung der Braunkohlegewinnung (siehe z. B. IG BCE, 2017, 2018).

Angesichts der von Kohle und Stahl abhängigen Arbeitsplätze und der mit deren Verlust einhergehenden Gefährdung des sozialen Friedens argumentierte die SPD, dass der Strukturwandel nicht mehr sich selbst überlassen werden könne. Der Ausspruch, der die soziale Sprengkraft des Strukturwandels im Ruhrgebiet verdeutlicht, wird 1966 in der Zeitschrift „Der Spiegel“ zitiert: "Wenn es an der Ruhr brennt, hat der Rhein nicht genügend Wasser, das Feuer zu löschen.", (Der Spiegel, 1966). Nach anfänglicher Zurückhaltung der CDU gab es in der Landesregierung von NRW über zahlreiche Wahlen und parteipolitische Konstellationen hinweg den Konsens, dass der Strukturwandel **sozialverträglich** gestaltet werden müsse, um die soziale und politische Stabilität des Ruhrgebiets zu sichern (Bogumil et al., 2012, S. 17 f.). Dafür wurde ein kontinuierlicher Aushandlungsprozess zwischen Bund, Land und Gewerkschaften etabliert. Es galt bis zum Ende des Steinkohleabbaus das Diktum: **„Kein Bergmann darf ins Bergfreie fallen“** (siehe z. B. Antrag der Fraktion der SPD, 1987). Dies wurde erreicht, indem jüngere Beschäftigte von stillgelegten Zechen in solche, die noch weiterliefen, verlegt wurden, während ältere Beschäftigte frühzeitig in den Ruhestand versetzt wurden. Unternehmensbedingte Kündigungen sollten nach Möglichkeit vermieden

werden. Dadurch konnten soziale Strukturbrüche vermieden werden, wie sie in anderen Regionen vorkamen (siehe beispielsweise den abrupten Zusammenbruch der Braunkohleindustrie in der Lausitz nach der deutschen Wiedervereinigung (Ragnitz et al., 2021) oder die Stilllegung der Kohleminen in Großbritannien in den 1980er Jahren (Bielstein, 1988)). Aus individueller Sicht aber blieb zumindest für einige „Kumpel" der Verlust des angestammten Arbeitsplatzes eine Belastung, auch da oft eine starke Identifizierung mit der „eigenen" Zeche und der Region zu beobachten war. Das Angebot, an anderen Standorten weiterzuarbeiten, wurde daher nicht unbedingt als sozialverträglich wahrgenommen, da dadurch entweder lange Wege oder ein Umzug nötig wurden.

Auch wenn die von der Landesregierung durchgeführten staatlichen Interventionen in dieser Phase der Strukturpolitik von einigen Expertinnen und Experten zwiespältig bewertet werden, da enorme Fördermittel in die Altindustrien Kohle und Stahl investiert wurden (Prognos AG & InWIS-Institut, 2015), wurde die Erfüllung des Anspruchs der **sozialen Sicherung**, die als wichtiges Paradigma die Landespolitik von NRW prägte, in den Interviews als maßgebliche Errungenschaft gewürdigt. In den Interviews wurde zudem herausgestellt, dass Politik und Sozialpartner konservativ handeln mussten, um soziale Einbrüche zu verhindern. Dieser Anspruch, den Strukturwandel sozialverträglich zu gestalten, lieferte Begründungen für konservierende und nachsorgende Formen der Strukturpolitik. Zusammen mit dem sich entwickelnden „Korpsgeist" zwischen Gewerkschaften und der SPD führte dies zu politischen Interventionen, die den Strukturwandel eher bremsten (Prognos AG & InWIS-Institut, 2015).

Konsenskultur, Korporatismus und Kirchturmdenken

Prägend für das Montanzeitalter des Ruhrgebiets waren zum einen die Herausbildung einer „umfassende[n] politische[n] und wirtschaftliche[n] Koalition" (Bogumil et al., 2012, S. 14). Diese Koalition umfasste alle wichtigen ökonomischen und politischen Akteure, nach dem zweiten Weltkrieg auch die Gewerkschaften, und führte zu einer **„Konsenskultur der Eliten"** (ebd.):

> *„Diese Kultur war geprägt durch eine starke Betonung von einhelligen, zwischen Wirtschaft und Politik abgestimmten Entscheidungen und Strategien und einer ebenfalls starken Neigung, Konflikte möglichst gar nicht erst aufkommen zu lassen."*
> *(Ebd., S. 14 f.)*

Zum anderen prägte die industriepolitischen Strukturen des Ruhrgebiets, dass in der Montanindustrie in großen Einheiten gewirtschaftet wurde: Bergwerke, Energieunternehmen und Stahlwerke waren Großunternehmen, die im Laufe der einsetzenden Krise zu noch größeren Einheiten zusammenwuchsen (Fusionen, Konzentrationsprozesse). Die Marktbeziehungen waren durch Marktmacht und monopolartige Strukturen mit eingeschränktem Wettbewerb gekennzeichnet. Demgegenüber standen (und z. T. stehen) die Gewerkschaften als mächtige Beschäftigtenvertretung, die sich sowohl auf hohe Mitgliederraten stützen konnten als auch auf ein Wertegerüst der (Bergbau-)"Kumpel", in dem Kameradschaft und ein Sich-aufeinander-verlassen-können (vor dem Hintergrund der Gefahren der Arbeit unter Tage) eine hohe Bedeutung hatten. Insgesamt wirkte die Arbeit unter Tage stark identitätsstiftend – sowohl für die Bergarbeiter als auch für die Region insgesamt. Der Rückgang der Kohleindustrie stellte deshalb für die betroffenen Beschäftigten sowie für die gesamte Region nicht nur einen Verlust von Einkommensquellen und marktwirtschaftlicher Wertschöpfung dar, sondern bedrohte auch die regionale Identität.

Die Beziehungen zwischen Politik, Industrie und Beschäftigten war korporatistisch organisiert, d. h. durch formalisierte Beteiligungsverfahren der Interessensvertretungen. Dabei versuchten Vertreterinnen und Vertreter von Industrie und Beschäftigten im Rahmen der Montanmitbestimmung Konflikte zu vermeiden und gegenüber der Politik mit abgestimmten Forderungen aufzutreten. Ein entscheidender Meilenstein war die Gründung der RAG am 01.01.1969. Durch die Zusammenlegung der einzelnen Zechenunternehmen bekamen aufgrund ihrer Größe auch die Betriebsräte und

Gewerkschaften mehr Macht. Diese Form der korporatistischen Zusammenarbeit als Leitbild ist bis heute wirkmächtig.

> *„'Was hat das Ruhrgebiet gelernt?' Es hat schon lange Arbeitsteilung gelernt. Das ist hier in unseren Genen eingearbeitet. Nicht im Sinne von Erbgut, sondern im Sinne von regional Gelerntem, regional Erwartetem, regionalem Standard. Das wird kritisch als Korporatismus beschrieben. Nach dem Motto: 'Arbeitgeber, Arbeitnehmer fest untergehakt und nichts ändert sich'. Das ist die kritische Sicht auf die Seite. Die positive Seite ist Solidarität und Arbeitsteilung." (Schwarze-Rodrian, 2017, Interviewzitat)*

Komplementär zu den Konsolidierungsbemühungen stand das "Kirchturmdenken" (Bogumil et al., 2012, S. 14) der einzelnen Städte. Der Strukturwandel im Ruhrgebiet wird von einem befragten Experten aus heutiger Sicht als ein „ungeordneter Vorgang" beschrieben. So behinderten der Korporatismus und das Kirchturmdenken den Strukturwandel. Die Beziehungen zwischen der Industrie und der Lokalpolitik waren im Ruhrgebiet traditionell sehr eng (und sind es auch heute noch). Mithin verhinderte eine Koalition aus Lokalpolitik und regionaler Industrie, u. a. durch eine Blockade des Grundstücksmarktes („Bodensperre"), dass strukturpolitische Interventionen der Landesregierung ihre Wirkung entfalten konnten (Nonn, 2009, S. 114). Eine machtvolle und am Erhalt des Status quo interessierte Koalition lokaler Akteure bremste in dieser Phase den Strukturwandel und führte dazu, dass die strukturpolitischen Maßnahmen vor allem konservierend und nachsorgend ausgerichtet waren (Hospers, 2004, S. 151).

Modernisierung und Umweltschutz

Ein weiterer Frame, der in der ersten Phase der Strukturpolitik vor allem durch eine Rede von Willy Brandt im Jahr 1961 Bedeutung gewann, ist der des **nachsorgenden** (regionalen) **Umweltschutzes:**

> *„Reine Luft, reines Wasser und weniger Lärm dürfen keine papiernen Forderungen bleiben. Erschreckende Untersuchungsergebnisse zeigen, dass im Zusammenhang mit der Verschmutzung der Luft und des Wassers eine Zunahme von Leukämie, Krebs, Rachitis und Blutbildveränderungen sogar schon bei Kindern festzustellen ist. Es ist bestürzend, dass diese Gemeinschaftsaufgabe, bei der es um die Gesundheit von Millionen Menschen geht, bisher fast völlig vernachlässigt wurde. Der Himmel über dem Ruhrgebiet muss wieder blau werden." (Zitiert nach Brüggemeier et al. 2012, S. 8)*

Der Frame des nachsorgenden (regionalen) Umweltschutzes zielte darauf ab, die lokalen ökologischen und gesundheitlichen Auswirkungen der Kohleindustrie – größtenteils durch End-of-Pipe-Technologien – zu reduzieren (Schepelmann, Kemp, Klement, & Schneidewind, 2013). Handlungsleitend, in Form von tatsächlichen Interventionen, wurde dieser Frame allerdings erst in der zweiten Phase der Strukturpolitik, als die verschiedenen Technologieprogramme des Landes NRW und schließlich auch das Aktionsprogramm Ruhr (APR) neben der Förderung der Wettbewerbsfähigkeit auch zum Ziel hatten, die Umweltbelastungen des Kohlebergbaus zu minimieren (siehe Kapitel 4.1.2).

Neben diesem Leitbild trug auch die Forderung, man müsse die Region wieder **wettbewerbsfähig** machen, zu einer strukturpolitischen Ausrichtung auf **technologische Modernisierung** bei (Prognos AG & InWIS-Institut, 2015, S. 99 f.). Diese Ausrichtung nahm in den nachfolgenden Phasen noch an Bedeutung zu. Bereits in dieser ersten Phase knüpfte die Strukturpolitik maßgeblich an ein modernes Narrativ des technologischen Fortschritts an, bei dem jedoch nicht primär Wandel, sondern Bewahrung der Altindustrien mittels technologischer Modernisierung im Vordergrund stand (Prognos AG & InWIS-Institut, 2015, S. 104 f.). Ziel für die Kohlewirtschaft war es, sie zu modernisieren und das Ruhrgebiet zu einer modernen Wirtschaftsregion zu machen.

„Es gab Perioden, in denen Strukturpolitik formuliert wurde als: 'Wir müssen in Technologie investieren, wir müssen ganz modern werden', [...] Ich würde sagen, das geht bis Ende der 80er ungebrochen, nach dem Motto: 'Wie finden wir Modernität?'" (Schwarze-Rodrian, 2017, Interviewzitat)

„Jetzt ging es nicht mehr um den Aufbau ganz neuer Strukturen, auf gewissermaßen unberührten Boden, sondern um die Modernisierung alternder Industrieregionen. [….]. Diese auf Modernisierung zielende Politik war Neuland und ist es bis heute immer wieder geblieben." (Clement, 1996, S. 7)

Das erste aktive und gleichzeitig regionsspezifisch strukturpolitische Programm „Entwicklungsprogramm Ruhr" (EPR) wurde auch von der eher wirtschaftsliberalen FDP in der sozialliberalen Koalition befürwortet. Wirtschaftsminister Riemer (FDP) sagte bei den Haushaltsberatungen im Landtag im Januar 1975: „Wirtschaftspolitik hatte in früheren Zeiten – wenn von der Zeit vor der sozialliberalen Koalition gesprochen wird – den Vorteil, dass man schon ein hervorragender Wirtschaftspolitiker war, wenn man nichts tat. Das gab es ja. Inzwischen muss man etwas tun und sich etwas einfallen lassen" (Goch, 2009).

Bildung und Wissenschaft als Zukunftsinvestition

Bereits in der ersten Phase der Strukturpolitik wurden die Grundlagen für die bildungs- und hochschulpolitische Erneuerung der Region gelegt. Zuvor gab es im Ruhrgebiet keine Universität. Ein Beispiel der Bildungsoffensive im Revier ist die Gründung der Ruhr-Universität, die Mitte der 1960er Jahre als Symbol für eine neue Bildungspolitik in Bochum, einer Arbeiterhochburg im Ruhrgebiet, erbaut wurde. Die Bildungsinvestitionen wurden von mehreren Interviewpartnern hervorgehoben:

"Die frühe Erkenntnis war, dass es nötig ist, in die Köpfe zu investieren, sie dann auszubauen, sie kontinuierlich zu qualifizieren oder zu unterstützen. [...] Das hat ein paar Milliarden gekostet, war aber strategisch richtig und zahlt sich in der Länge auch aus. Es ist eigentlich eine strukturpolitische Voraussetzung für die Modernisierung des Ruhrgebiets." (Schwarze-Rodrian, 2017, Interviewzitat)

Der Aufbau einer Bildungs- und Wissenschaftslandschaft war vor allem ökonomisch motiviert und zielte darauf ab, als Region wieder nationale und internationale **Wettbewerbsfähigkeit** zu erlangen (Bogumil et al., 2012, S. 42 f.). Darüber hinaus bedeutete der Aufbau einer Wissensinfrastruktur für Städte auch Standortentwicklung und städtebauliche Aufwertung. Eine Forschungs- und Entwicklungslandschaft wurde und wird als eine endogene Stärke mit Entwicklungspotenzial wahrgenommen, wovon heute zahlreiche Städte im Ruhrgebiet profitieren. Der Ausbau von Bildungs- und Wissenschaftsinstitutionen wurde in allen zukünftigen Phasen verstärkt. Auch wenn Investitionen in Bildung grundsätzlich aktive, in die Zukunft gerichtete Interventionen darstellen und damit vorausschauende Züge tragen, müssen sie im Ruhrgebiet zugleich als reaktive, das heißt, erst auf den massiven Nachholbedarf der Region reagierende, Interventionen bewertet werden.

Zusammenfassend waren die wichtigsten Frames in der ersten Phase der Strukturpolitik der Erhalt und z. T. auch die Neuschaffung von **Arbeitsplätzen** (im Sinne einer **sozialen Sicherung**), die (Wieder-)Erlangung von **Wettbewerbsfähigkeit** mittels **technologischer Modernisierung**, die Entwicklung hin zu einer **Wissensregion** sowie die (Wieder-)Herstellung einer bewohnbaren Umwelt (**nachsorgender, regionaler Umweltschutz**) (wobei letzterer erst in der zweiten Phase der Strukturpolitik tatsächlich mit Maßnahmen unterlegt wurde). Zusammengenommen dienten diese Leitbilder einem umfassenden Modernisierungsdiskurs, welcher besagte, dass die Wirtschaftlichkeit des montanindustriellen Komplexes durch eine industriell-technologische Weiterentwicklung gesichert und seine negativen Umweltauswirkungen eingedämmt werden könnten.

Damit dominierten in der ersten Phase deutlich Frames, die den Wirkungsdimensionen „Ökonomie“ und „Soziales“ (im Sinne von Abfederung sozialer Härten durch Arbeitsplatzverluste) zuzuordnen sind. Zusätzlich können jedoch auch Wirksamkeiten in den zwei anderen Dimensionen „regionale Identität“ (Bewahrung der Identität als Bergbauregion und Aufbau einer zusätzlichen Identität als Wissensregion) und „Ökologie“ (Reduzierung der Umweltbelastungen durch die Kohleindustrie) beschrieben werden. Die Verbesserung der Bildungsmöglichkeiten der Bevölkerung und die Reduzierung der Gesundheitsbelastung durch den Kohlebergbau wirkten sich darüber hinaus positiv auf die Dimension „Soziales“ aus.

5.3 Zentralisierte Strukturpolitik (1975–1986)

Wie zukunftsfähig ist die Steinkohle?

Die Steinkohle war bereits weit vor dieser Phase nicht mehr rentabel, fand sich in Folge von weltwirtschaftlichen Entwicklungen („Ölpreisschock“) jedoch überraschend in der Rentabilitätszone wieder und galt daher wieder als attraktive **Zukunftsbranche**. Ab 1973 wurden Hoffnungen auf eine (partielle) Rückkehr zur heimischen Steinkohle beflügelt. Sie schien attraktiv, da mit ihr die Importabhängigkeit reduziert werden konnte (Goch, 2009, S. 130). Lokale Akteure glaubten bereits davor an den „Ruhrgebietsmythos“, dass die Zukunft der Region nach wie vor die Kohle und der Stahl seien (Hospers, 2004, S. 151), und wurden darin in dieser Phase bestärkt. Auch in Interviews wurde betont, dass in dieser Phase die historische Entwicklungsoption des Ruhrgebiets anders ausgesehen habe – die Kohle wurde in der Region als zukunftsträchtiger Energieträger betrachtet. Auch die Kopplung von Kohle und Atomenergie (Kohlehydrierung) wurde in dieser Phase als Zukunftsoption genannt (Goch, 2009, S. 130).

Strukturpolitik im Dialog entwickeln

In dieser Phase wurde verstärkt eine „Politik des Dialoges“ (Goch, 2009, S. 153) durchgeführt, u. a. weil Bürgerinnen und Bürger, Gruppen und Organisationen sowie eine organisierte Zivilgesellschaft neue Ansprüche auf Partizipation anmeldeten (ebd., S. 152).

Den Beginn der **dialogorientierten Strukturpolitik** markierte die Ruhrgebietskonferenz am 8./9. Mai 1979. An der Konferenz nahmen Vertreterinnen und Vertreter aus Politik, Wissenschaft, Verbänden und Gewerkschaften teil. Sie entwickelten gemeinsam inhaltliche Schwerpunkte für das APR. Die Teilnehmenden der Konferenz hatten keine Entscheidungskompetenz und waren nicht demokratisch legitimiert, konnten aber durch die Ruhrgebietskonferenz ihre Interessen, Ansprüche und Forderungen artikulieren (Schlieper, 1980, S. 475). In der Debatte um eine Weiterentwicklung der Ruhrgebietskonferenz wurde diskutiert, ob solche Konferenzen in Zukunft auch Entscheidungskompetenzen eingeräumt werden könnten (Schlieper, 1980, S. 478). Dies wurde nicht umgesetzt, jedoch folgte die Landesregierung in den folgenden Jahren weitestgehend den Einigungen, die auf den Konferenzen getroffen wurden (Bundesregierung, 1990). Der Ansatz der dialogorientierten Strukturpolitik wurde in der folgenden Phase der regionalisierten Strukturpolitik mit dem Instrument der Regionalkonferenzen verstärkt.

Zentralisierte Strukturpolitik

Im scheinbaren Gegensatz zu der Dialogorientierung steht die **Zentralisierung** der Planungshoheit bei der Landesregierung in dieser Phase (siehe Kapitel 4.1.2), die darauf abzielte, das Ruhrgebiet als Region weiter zu entwickeln:

> *"Dafür braucht man das Land. Und Mut, etwas zu sagen, was so ein einzelner Bürgermeister von Gelsenkirchen nicht sagen darf. Man braucht auch parteiübergreifende Zusammenarbeit. Das ist nichts, was man in 5 Jahren entscheidet. Wenn man das nur auf der flachen Ebene macht, kriegt man keine langfristigen Prozesse bewegt."*
> *(Landsberg, 2027, Interviewzitat)*

Ein zentrales strukturpolitisches Element, das APR, wurde vor den Landtagswahlen 1980 verkündet und diente angesichts der hohen Arbeitslosenzahlen im Revier auch dazu, der oppositionellen CDU „den Wind aus den Segeln zu nehmen" (Goch, 2009, S. 152). Die von der Landesregierung gelenkte Strukturpolitik ist hier also auch ein Mittel zum Machterhalt der langjährigen Regierungspartei SPD.

Technologieförderung als Zukunftssicherung

Die strukturpolitische Debatte war von Beginn an stark mit dem Paradigma der **Zukunftssicherung durch Technologieentwicklung** verbunden. Auch in dieser Phase beinhalteten die strukturpolitischen Interventionen Begriffe wie „Technologie-, Innovations- und Technologietransferförderung" (Goch, 2009, S. 153). Trotzdem zielten sowohl die Technologieprogramme von 1974–1989, also auch das APR, noch wesentlich auf den Erhalt der Montanindustrie durch technologische Modernisierung ab (Goch, 2009, S. 150, 154) und müssen deshalb als konservierend wirkende strukturpolitische Interventionen angesehen werden. Mit dem Technologieprogramm Wirtschaft von 1974, das sich nicht auf die traditionellen Branchen des Ruhrgebiets, sondern insbesondere auf mittelständische Unternehmen bezog, zeigte sich allerdings gleichzeitig ein erster Ansatz einer am Leitbild der wirtschaftlichen Diversifizierung orientierten Strukturpolitik (ebd., S. 151).

Mit dem Paradigma der Zukunftssicherung durch Technologieentwicklung stand auch in der zweiten Phase der Strukturpolitik die Dimension „Ökonomie" im Vordergrund der strukturpolitischen Interventionen.

5.4 Regionalisierte Strukturpolitik (1987–1999)

Post-industrieller Strukturwandel und Dienstleistungsgesellschaft

Die Entwicklungen im Ruhrgebiet korrelierten aus globaler Sicht mit dem Trend in den meisten Ländern, dass der tertiäre Sektor in den 1970er Jahren an Bedeutung gewann – Stichwort: Dienstleistungsgesellschaft. Die zunehmende Globalisierung führte ab den 1980er Jahren generell zu einer Verlagerung industrieller Produktion in Niedriglohnländer. Vor diesem Hintergrund sind die Entwicklungen im Ruhrgebiet nicht als Einzelfall anzusehen, sondern spielten sich weltweit parallel in vielen Regionen und Branchen ab. Dennoch war das Ruhrgebiet aufgrund seiner spezifischen industriellen Prägung vom Wandel besonders betroffen. Die genannten globalen Prozesse bildeten den Hintergrund eines wirtschafts- und strukturpolitischen Diskurses vor dem sich die regionalisierte Strukturpolitik der späten 1980er und 1990er Jahre im Ruhrgebiet ausbildete. Das Paradigma der **Diversifizierung** der Wirtschaftsstruktur als Grundlage für eine robuste Wirtschaft setzte sich im strukturpolitischen Diskurs immer mehr durch.

Regionalisierung und Europäisierung der Strukturpolitik

In den 1980er Jahren vollzog sich ein Paradigmenwechsel in der Strukturpolitik: Statt wie zuvor auf die Modernisierung der Montanindustrie oder eine – sie ersetzende – „große Lösung" (Bogumil et al., 2012, S. 17) für das Ruhrgebiet zu hoffen, setze sich die Erkenntnis durch, dass „die Disparitäten zwischen den verschiedenen Regionen nicht schematisch mit immer gleichen Strategien und Instrumenten angegangen werden konnten" (Goch, 2009, S. 156):

> *„Da es aber offenbar in der Gegenwart und Zukunft kaum einen industriellen Komplex mehr geben könnte, der dazu in der Lage ist, einen Raum von der Größe des Ruhrgebiets zu prägen und vorwärtszubringen, war es illusorisch, für die gesamte Region auf einen einheitlichen Strukturwandel in eine bestimmte, für alle Teilregionen gleiche Richtung zu setzen." (Ebd., S. 156 f.)*

Das neue Leitbild der Strukturpolitik lautete entsprechend: **Regionalisierung.** Regionale und funktionale Akteure mussten im Rahmen der Regionalkonferenzen (siehe Abschnitt 4.1.3) „Regionale Entwicklungskonzepte" vorlegen und damit einen regionalen Konsens über Entwicklungsstrategien aufzeigen.

Gleichzeitig sah sich das Land NRW zunehmend durch Aktivitäten der EU betroffen, die es als Eingriff in seine Autonomie in den Politikfeldern Umweltpolitik und regionale Strukturpolitik wahrnahm. NRW-Wirtschaftsminister Günther Einert klagte, dass die „Rechtssetzungstätigkeit der EG mehr und mehr die Gesetzgebungs- und Verwaltungsaufgaben der Länder berührt und fortlaufend eine Einschränkung der politischen Gestaltungsmöglichkeiten der Landtage wie der Landesregierungen bewirkt" (zitiert nach Voelzkow, 2017, S. 182). Wolfgang Clement, damals Chef der Staatskanzlei, zog die Schlussfolgerung, dass sich die Länder nicht nur über die Europapolitik des Bundes Gehör verschaffen dürften, sondern selbst in Brüssel präsent sein müssten, um bei Bedarf eigene Interessen vertreten zu können: „Es gehört zu den vitalen Interessen der Länder in der Bundesrepublik, ihre Gestaltungsspielräume auch gegenüber der europäischen Ebene zu verteidigen und nach Möglichkeit auszubauen" (ebd.). Der dominante Frame, mit dem politische Akteure hier argumentieren, ist **Subsidiarität**. Auch Ministerpräsident Johannes Rau bekräftigte dieses Argument:

> *„Die Landesregierung Nordrhein-Westfalen hat [...] eine Reihe von Initiativen ergriffen, mit dem Ziel, gemeinsam mit den anderen Bundesländern und – wenn möglich – mit anderen europäischen Regionen dafür zu sorgen, dass in einer künftigen europäischen Verfassung die Regionen eine wesentliche Rolle spielen. Dezentralisierung, Föderalismus – das sind unsere Antworten auf Zentralismus und Nationalismus." (Ebd.).*

Wachsendes Umweltbewusstsein und ökologische Modernisierung

Ein weiteres Leitbild, das in dieser Phase wichtiger wurde, war der Umweltschutz. Bereits in den 1970er Jahren wuchs das Umweltbewusstsein in der deutschen Bevölkerung enorm und bewegte sich bis in die 1980er Jahre von der Peripherie ins Zentrum des politischen Diskurses (UBA, 2016). Hunderttausende Bürgerinnen und Bürger organisierten sich in Umweltschutzorganisationen und auch die Gewerkschaften begannen, sich mit dem Thema Luftreinhaltung und Umweltschutz zu beschäftigen. Durch ökologische Krisen, z. B. das Waldsterben oder sauren Regen, sowie eine Serie von Umweltkatastrophen (z. B. Seveso, Tschernobyl) verstärkte sich das Umweltbewusstsein der deutschen Bevölkerung weiter. Die Partei „Die Grünen" setzte Akzente in der politischen Landschaft und übte Druck auf die anderen Parteien sowie die Regierungen aus, sich mit den Themen Klimaschutz und Ökologie zu befassen.

Ab 1995 waren „Die Grünen" Juniorpartner einer rot-grünen Landesregierung in NRW. Das Konzept der **ökologischen Modernisierung** wurde in der Umweltpolitik unter der Regierung von Johannes Rau, die von 1978 bis 1998 andauerte, zunehmend populärer. Das Konzept stellte die

Schlüsselrolle von technologischen Innovationen für einen ökologischen Umbau der Industriegesellschaft sowie deren politische und kulturelle Entstehungsbedingungen in den Vordergrund (von Weizsäcker, Lovins und Lovins 1996). Es löste den Fokus auf „End-of-Pipe-Technologien" ab und umfasste die Vision eines ökologischen Strukturwandels der Industriegesellschaften (Schepelmann et al., 2013). Die IBA Emscher Park kann als ein wesentlicher Meilenstein einer regionalisierten und „ökologischen Strukturpolitik" (Schepelmann et al., 2013) angesehen werden. Im Gegensatz zu Interventionen in den vorherigen Phasen der Strukturpolitik zielte sie erstmals gleichermaßen auf die Wirkungsdimensionen „Ökonomie" einerseits und „Ökologie" und „regionale Identität" anderseits ab. Zudem legte sie in der Wirkungsdimension „Soziales" den Fokus nicht wie bisher auf die Absicherung sozialer Härten, sondern auf die Verbesserung der Lebensqualität durch „weiche Standortfaktoren" (z. B. die Schaffung von Räumen zur sozialen Teilhabe).

Die IBA Emscher Park als strukturpolitische Innovation

Die IBA Emscher Park steht in mehrfacher Hinsicht für neue Paradigmen in der Strukturpolitik des Ruhrgebiets. Daher wird im Folgenden am Beispiel des Formats IBA Emscher Park und ähnlicher Formate ein Überblick über einige Diskurse gegeben, die mit der Erfahrung dieses spezifischen Förderansatzes verbunden waren und noch sind.

Ein institutioneller Treiber für den Ansatz der IBA Emscher Park war das 1980 neu gegründete Ministerium für Landes- und Stadtentwicklung (ab 1985 Ministerium für Stadtentwicklung, Wohnen und Verkehr) mit Minister Christoph Zöpel an der Spitze und Karl Ganser als Abteilungsleiter für Stadtentwicklung. Diese Personen verfolgten eine strategische Agenda, die aus der Perspektive bisheriger Strukturpolitik mit folgenden Neuorientierungen verbunden waren:

- Endogene Entwicklungsstrategien (bezogen auf Lebens- und Umweltqualität und eine bestandsorientierte Modernisierung),
- Aufbrechen bestehender korporatistischer Strukturen, neue Beteiligungsformen – damit auch Einbeziehung von Akteuren, die nicht ursächlich Teil des Problems sind (Industrie, Beschäftigte), aber Teil der Lösung sein könnten (Künstlerinnen und Künstler, neue Branchen und Berufe),
- Bedeutung „weicher Standortfaktoren" (Städtebau, Wohnen, Kultur).

Daneben bestand die „alte" strukturpolitische Strategie aber fort, die auf eine Stärkung der Exportbasis, die Förderung neuer Technologien, die Ansiedlung von Großunternehmen (z. B. Opel, Nokia), neue Erwerbsarbeitsplätze sowie auf Großstrukturen, Flächenbereitstellung und moderne Verkehrsinfrastruktur für entsprechende Neuansiedlungen setzte.

Im Prinzip blieb diese Dualität eher endogener und weltmarktorientierter Ansätze in der strukturpolitischen Förderung bis heute erhalten. Ansätze einer basisorientierten Quartiersentwicklung und Konzepte der technologiebezogenen Leitmarktorientierung stehen noch heute in getrennten Transformationsarenen meistens unverbunden nebeneinander.

Die Auseinandersetzung über den strukturpolitischen Ansatz lässt sich vor allem an der Konzeption der IBA Emscher Park nachvollziehen. Anstelle von Großprojekten sollte die IBA Emscher Park aus dezentralen Einzelprojekten entstehen, die einer gemeinsamen Entwicklungsperspektive folgen. In projektorientierter Zusammenarbeit sollte ein Pfad für Kooperationen und nachhaltige Stadtentwicklung im nördlichen Ruhrgebiet eingeschlagen werden (Ganser 1999; Sack 1999). Leitgedanken waren damals „Wandel ohne Wachstum" und „Innovationen in einem nicht-innovativen Milieu" (Ganser 1999). Die Handlungsansätze der IBA Emscher Park waren gekennzeichnet durch einen perspektivischen Inkrementalismus (Ganser 1999) und diverse prozessuale Innovationen (Kilper 1999). Ausgehend von einer langfristigen Vision für einen Erneuerungsprozess einer alten Industrieregion wurden zahlreiche kleinerer Projekte angestoßen. Lösungen wurden modellhaft in eigenständigen lokalen Akteursbündnissen, „innovativen Inseln" (Adrian 1994, S. 91), gefunden, während sich die

IBA Emscher Park GmbH auf die Prozessgestaltung, d. h. die Mobilisierung von Akteuren und Ressourcen durch Vergabe von Förderprioritäten im Wettbewerb konzentrierte (Ganser et al. 1993, S. 115).
Der IBA Emscher Park lag ein erweitertes Verständnis von „Strukturpolitik“ zugrunde: Insgesamt zielten alle ihre Teilprojekte auf eine Verbesserung der Standort- und Lebensqualität – durch die Renaturierung der Emscher, die Schaffung von Parks, die städtebauliche Sanierung von Wohnungen und durch soziale und kulturelle Erneuerung (Arbeiten und Wohnen an einem Standort, Industriedenkmäler als neue Treffpunkte). Die gesamte Herangehensweise war aus der Perspektive der politischen Steuerung regionaler Entwicklung eine soziale Innovation (Füg 2015). Neu war auch die starke Querschnittsorientierung der Themen und Projekte: Städtebau, Landschaftsplanung, Kulturentwicklung, Wohnen und Arbeiten wurden integriert behandelt. Dies stellte bisherige Formen der Problembearbeitung in der Strukturpolitik, die durch sektorale und großflächige Ansätze geprägt war, in Frage.
Auch die Auswahl des Gebiets war mutig. Die Emscherzone mit ihren Altlasten, Flächenbrachen, alten Wohnquartieren und sozialen Problemen war nicht gerade prädestiniert, ein zukünftiges Modell für einen erfolgreichen Strukturwandel zu werden.

> *„'Wir machen eine Internationale Bauausstellung Emscher-Park'. Das war in der politischen Kommunikation eine Sensation. Und die war höchst umstritten. Nach dem Motto: 'Ihr habt einen völligen Knall!' Den Namen dieses Flusses, den keiner kennt, der nur den Nachbarn bekannt ist und die nennen den ‘Köttelbecke‘.“*
> *(Schwarze-Rodrian, 2017, Interviewzitat)*

Die IBA Emscher Park war der städte- und landschaftsplanerische Versuch, mit künstlerischen und ästhetischen Mitteln in die Strukturkrise im nördlichen Ruhrgebiet einzugreifen und somit neue Impulse für eine neue ökologische und ökonomische Kultur zu setzen. Der IBA Emscher Park wird dadurch auch eine kulturelle und identitätsstiftende Bedeutung zugewiesen.

> *"'Arbeiten im Park', die industrielle Kultur, die Industriekultur, als Wurzeln der Identität und auch als Wurzeln des Handelns hier anzusehen, Wohnformen weiterzuentwickeln, [...] eine behutsame Stadterneuerung anzusetzen, das sind lauter qualitative Begriffe, die scheinbar erstmal nicht im strukturökonomischen Sinne liegen, die aber die Rahmenbedingungen für eine neue Attraktivität darstellen."*
> *(Schwarze-Rodrian, 2017, Interviewzitat)*

Abschließend lässt sich sagen, dass mit der IBA Emscher Park neue (durchaus umstrittene) Paradigmen des strukturpolitischen Diskurses implementiert wurden. Dabei wurde die IBA Emscher Park, auch von ihren Befürworterinnen und Befürwortern, oft nicht mehr als Teil der eigentlichen Strukturpolitik gesehen, sondern als Ansatz einer umfassenden Stadtentwicklung – als Alternative zur Strukturpolitik.

5.5 Kompetenzfeldorientierte Strukturpolitik (ab 2000)

Der Ausstieg aus der Kohle: Im Konsens und sozialverträglich

2007 einigten sich der Bund, das Land NRW und das Saarland darauf, die Steinkohlesubventionen bis 2018 schrittweise einzustellen. Dabei zeigten sich die seit Beginn der Strukturpolitik bestehenden Leitbilder der **Konsenskultur** und **Sozialverträglichkeit** weiterhin wirkmächtig: Der **Ausstiegsbeschluss** wurde mit Einvernehmen der IG BCE und der RAG gefällt:

> *„Ein Subventionsausstieg wäre unter der Federführung einer schwarz-gelben Koalition gewiss schneller möglich gewesen. Aber wir wollten es im Konsens mit den Gewerkschaften. Das hat eben seinen Preis [...] Es entstehen hohe gesellschaftliche Kosten, aber der soziale Frieden war uns wichtig."*
> *(Maizière 2009, zit. nach Frigelj, 2009, S. 245 f.)*

Gegen den Widerstand des NRW-Ministerpräsidenten Norbert Röttgen (CDU) wurde mit der Begründung der Sozialverträglichkeit als Ausstiegsdatum das Jahr 2018 durchgesetzt, obwohl dieses gegenüber einem Ausstieg, z. B. im Jahr 2014, Mehrkosten in Höhe von 12 Milliarden Euro bedeutete (Frigelj, 2009, S. 229). Die IG BCE erklärte in einer Anhörung des deutschen Bundestages:

> *„Eine Beendigung, ein Ausstieg vor 2018, bedeutet soziale- und Strukturbrüche in den Regionen, in denen Bergbau heute noch stattfindet, weil die Zeit nicht ausreichen würde, sich darauf einzustellen." (Zitiert nach Frigelj, 2009, S. 228)*

Die Bedingungen, die zur sozialen Absicherung der Beschäftigten im Bergbau beschlossen wurden, waren (mit Ausnahme des Beamtenstatus') deutschlandweit einmalig: Beschäftigten, die 2007 mindestens 42 Jahre alt waren (über Tage arbeitend) bzw. 37 Jahre alt waren (unter Tage arbeitend), wurde ihre Anstellung und anschließende Finanzierung bis zur vorzeitigen Verrentung im 62. Lebensjahr garantiert. Beschäftigte, die in „Anpassung gingen", erhielten bis an ihr Lebensende 80 % des letzten Nettogehaltes plus Deputate, das heißt Naturalleistungen (Frigelj, 2009, S. 229). Damit trug selbst der Beschluss zur Beendigung des Steinkohlebergbaus noch konservierende und nachsorgende strukturpolitische Züge.

Der endgültigen Stilllegung von Deutschlands ehemaligem industriellen Herzens war ein langer gesellschaftlicher und politischer Aushandlungsprozess, ein langsamer Umschwung der öffentlichen Meinung sowie ein Bröckeln des mehrere Jahrzehnte bestehenden politischen Konsens zum unbedingten Erhalt der heimischen Steinkohle vorausgegangen:

Bereits im Oktober 1994 Jahre erklärte das Bundesverfassungsgericht den seit 1974 geltenden Preisaufschlag auf die Strompreise der Energieversorgungsunternehmen, der den Steinkohleeinsatz bei der Stromerzeugung sichern sollte („Kohlepfennig"), als verfassungswidrig. In der Begründung heißt es, dass die Allgemeinheit der Stromverbraucherinnen und Stromverbraucher keine besondere Finanzierungsverantwortung für diese Aufgabe trifft. Diese Zäsur wurde durch einen generellen Stimmungswandel und einen Bedeutungsverlust der Pro-Kohle-Politik auf Bundesebene in den 1990er Jahren begleitet. Ein Experte erläuterte im Interview, dass die Kohlepolitik unter Helmut Kohl nicht mehr so stark präferiert wurde, wie unter Helmut Schmidt. Mit Blick auf die Rolle der Landespolitik wurde jedoch betont, dass politische Entscheidungen zu einem endgültigen Ende des Steinkohleabbaus trotz der abnehmenden nationalen Unterstützung nicht möglich waren, „bis ein Kipppunkt überwunden war, wo man nicht mehr davon ausging: 'Wir werden abgewählt, weil wir aus der Steinkohle austreten'".

Dieser Kipppunkt wird von manchen Expertinnen und Experten im Jahr 1997 verortet. Zu diesem Zeitpunkt war die Größe und Macht der Gewerkschaften bereits stark geschwunden. Es war nicht mehr möglich zu Massendemonstrationen nach Bonn oder gar nach Berlin zu mobilisieren. 1997

fusionierte die IG Bergbau und Energie (IG BE) mit der IG Chemie-Papier-Keramik (IG CPK) und der Gewerkschaft Leder (GL) zur Industriegewerkschaft Bergbau, Chemie, Energie (IG BCE) im Versuch, den Einflussverlust durch Vereinigung zu kompensieren. Im Ruhrgebiet gab es außerdem eine Abnahme des Zusammenhaltgefühls zwischen Gewerkschaften und Beschäftigten. Die korporatistische Form der politischen Interessensvertretung durch gewerkschaftliche Organisation und des „rheinischen Kapitalismus" zerfiel zusehends (Leggewie, 2013). Gleichzeitig zerfiel zunehmend im Landtag von NRW die zuvor über Jahrzehnte bestehende, parteiübergreifende „Kohlefraktion", bis sich CDU und FDP 2005 explizit für ein Ende der Steinkohlesubventionen aussprachen (Frigelj, 2009, S. 195).

Eine weitere Ursache für diesen Umschwung kann auch in der deutschen Wiedervereinigung gesehen werden. Hierdurch kam es zu einem politischen Paradigmenwechsel in Deutschland, der dazu führte, dass das Ruhrgebiet insgesamt weniger im öffentlichen und medialen Fokus stand. Auch wurde das Narrativ der Steinkohle als für die nationale Versorgungssicherheit unerlässliche heimische Energiequelle mit denen, durch die Wiedervereinigung gewonnenen, enormen Braunkohlevorräten in Ostdeutschland erheblich geschwächt (ebd.). Darüber hinaus begannen die bereits in den vorherigen Jahrzenten immer wieder aufgeblitzten Folgen und **Schäden des Bergbaus für Umwelt, Menschen und Infrastruktur** in den Mittelpunkt der Öffentlichkeit zu rücken und das dominante Bild der Kohle als Wohlstandsbringerin anzugreifen (Frigelj, 2009, S. 197 f.): Während zuvor zur Lösung dieser Schäden nur eine ökologische Modernisierung des Bergbaus mittels End-of-Pipe Technologien angestrebt wurde (siehe oben), stellten sie um die Jahrtausendwende den weiteren Kohlebergbau als Ganzes in Frage. Als der Rahmenbetriebsplan 2002 bis 2019 für das Bergwerk Walsum vorsah, Steinkohle noch weiter unter dem nahe gelegenen Rhein abzubauen, wodurch neue Hochwasserrisiken ausgelöst worden wären, formierte sich so starker Protest von Anwohnenden sowie von Lokalpolitikerinnen und Lokalpolitikern, dass Walsum vorzeitig geschlossen wurde (Frigelj, 2009, S. 197 f.).

Stärken stärken

Zur Jahrtausendwende materialisierte sich in der Strukturpolitik ein Ansatz, der den Fokus auf wachstumsintensive endogene Potenziale legt. Das Paradigma **„Stärken stärken"** (Bogumil et al., 2012, S. 59) wurde zum dominanten Ansatz in der Strukturpolitik. Dieses Konzept unterscheidet sich klar von den konservierenden und nachsorgenden Ansätzen der vorangegangenen Phasen und kann als vorausschauende Strukturpolitik bezeichnet werden. Grundsätzlich erfolgte die strukturpolitische Ausrichtung auf wirtschaftliche Kompetenzfelder bzw. auf erfolgversprechende und gemeinhin als **Zukunftsbranchen** verstandene Felder.

Dieses neue Paradigma wurde durch den damaligen Ministerpräsidenten Wolfgang Clement (SPD) stark vorangetrieben. Die Institutionalisierung in Form der Projekt Ruhr GmbH im Jahr 2000 (siehe Kapitel 4.1.4) wurde durch Clement selbst als "Chefsache" behandelt (dpa/lnw, 2000).

Der Fokus auf wirtschaftliche Kompetenzfelder ist in der Strukturpolitik grundsätzlich nicht neu. Unter den Stichworten „regionale Innovationssysteme" (Asheim und Isaksen 2002; Bracyzk, Cooke und Heidenreich 2004) und „Clusterpolitik" (Gärtner & Frenzel, 2014; Heinze, Hilbert, Nordhause-Janz, & Rehfeld, 1998) wurde er bereits in den 1990er Jahren entwickelt und fokussiert auf organisch gewachsene Beziehungen zwischen wissenschaftlichen und wirtschaftlichen Akteuren (Ausbildung, Forschung und Entwicklung) sowie auf die gesamte Wertschöpfungskette. Damit folgte die Strukturpolitik im Ruhrgebiet dem neuen Mainstream der Auffassung, wie moderne Strukturpolitik auszusehen habe – wobei es, wie im Abschnitt zur IBA Emscher Park oben beschrieben, durchaus konträre Positionen im Diskurs gab und gibt. Eine bis heute wichtige Rahmenbedingung für die Ausgestaltung der Strukturpolitik ist die Tatsache, dass immer mehr Mittel der EU verteilt werden und diese z. T. mit strengen Verwendungsauflagen vergeben werden (ZEW, 2009). Damit werden auch die Diskurse und Entscheidungen über die Strukturpolitik z. T. europäisiert.

Die Festlegung der Kompetenzfelder und der Leitmärkte erfolgte auf Landesebene in NRW und wurde im Kapitel 4.1.4 ausführlich vorgestellt. Dabei wurden die Kompetenzfelder nicht „top-down“ vorgegeben, sondern im Dialog zwischen Wirtschaftsförderung, Unternehmen, Hochschulen und Forschungseinrichtungen identifiziert. Das frühere Leitbild der Politik des Dialoges setzte sich also fort. Dabei war und ist es nur bedingt möglich, Stärken und Zukunftsbranchen im Vorhinein festzulegen. Daher wird diese Form der Strukturpolitik von einem Experten im Interview als „Lernprozess“ beschrieben, welcher auf vorangegangenen Etappen der Strukturpolitik aufbaut und in dem es vor allem darum geht, Entscheidungen unter Bedingungen der Unsicherheit und des Nicht-Wissens zu treffen.

Die (Auswahl der) strukturpolitische(n) Förderschwerpunkte wurde mit **endogenen Wirtschaftspotenzialen** begründet und sollte **Arbeitsplätze sichern und schaffen** (Bogumil et al., 2012, S. 59). Als Argument für die gewollte Auflösung einer monostrukturellen wirtschaftlichen Abhängigkeit, also die Diversifikation der Wirtschaft, galt die dadurch erzielbare höhere regionale Resilienz. Die daraus resultierende uneinheitliche Verteilung der Förderung kann als Ausdruck einer vollzogenen Binnendifferenzierung des Ruhrgebiets gesehen werden, in der die Leitbranchen Kohle und Stahl wesentlich an Bedeutung verloren haben. Der strukturpolitische Clusteransatz, der mit dem Leitbild „Stärken stärken“ begründet wurde, forcierte also auch eine funktionale Spezialisierung der Ruhrgebietsstädte.

> *"[D]er langfristige Erfolg ist die Diversifizierung dieser Wirtschaft in verschiedene Branchen, in verschiedene Kompetenzfelder und damit einher geht auch die Diversifizierung der Städte.“ (Schwarze-Rodrian, 2017, Interviewzitat)*

Die Politik der funktionalen und räumlichen Differenzierung führte auch zu Konkurrenzbeziehungen zwischen lokalen Akteuren, was durchaus als positiv angesehen wurde und wird: Die Schwerpunktbildung in den Städten sei wichtig, um Egoismen der einzelnen Städte zurückzustellen. Nicht jede Stadt müsse alles machen und zu gleichen Teilen von strukturpolitischer Förderung profitieren. Gleichzeitig kritisierten u. a. Bogumil et al., dass das nach wie vor bestehende „Kirchturmdenken“ der Städte im Ruhrgebiet die für eine erfolgreiche Clusterbildung intensive Vernetzung von Städten erschwerte (Bogumil et al., 2012, S. 136 f.). Darüber hinaus ging im Zuge der Orientierung an funktionaler und räumlicher Differenzierung zunehmend die Wahrnehmung einer einheitlichen Strukturpolitik des Ruhrgebiets verloren, wie ein Experte feststellte: „Wir haben aber keinen übergreifenden Ansatz mehr. Es gab sicher ‘Den blauen Himmel über der Ruhr‘ und die ‘Wissenschaftslandschaft‘. Es gibt nun den RVR und die Planungskompetenz, aber nur zerfledderte Einzelansätze.“

Die Wahrnehmung der „Zerfledderung“ der Strukturpolitik ging einher mit einer sich auflösenden Identität des Ruhrgebiets als Einheit. Die Diskurse zur „regionalen Identität“ werden im Folgenden im Detail aufgegriffen.

Energieregion Nr. 1

Ein wesentliches Narrativ über das Ruhrgebiet ist das als Deutschlands „Energieregion Nr. 1“. So schreibt die IHK zu Essen auf ihrer Webseite: „Energieversorgung und Energietechnik – in diesen Feldern ist das Ruhrgebiet Europas führender Standort und Kompetenzregion Nr. 1“ (essen.ihk24.de 2016). Auch das Projekt „InnovationCity Ruhr“ baut auf diesem Vorreiter-Narrativ auf und legitimiert den angestrebten klimagerechten Stadtumbau durch die folgende Vision: „Eine Investition, mit der die traditionelle Energieregion die Chance hat, weltweit Vorreiter für Klimaschutz und umweltfreundliche Technologien zu werden“ (icruhr.de, 2016). Das heißt, dass mit dem Narrativ des Ruhrgebiets als Energieregion einerseits eine wirtschaftliche Vorreiterstellung begründet oder anvisiert wird. Andererseits wird es benutzt, um damit eine besondere Verantwortung der Region, z. B. im Klimaschutz, zu begründen.

Dabei findet (eingebettet in die Clusterpolitik des Landes NRW) zunehmend eine Ausweitung auf NRW insgesamt statt. So wird etwa in der Selbstdarstellung des Clusters „Energiewirtschaft“ kaum mehr Bezug auf das Ruhrgebiet genommen. NRW insgesamt wird als "Europas modernste und bedeutendste Energieregion" dargestellt (energieregion.nrw, 2017). Durch diese regionale Ausweitung werden nach dem Bedeutungsverlust des Steinkohlebergbaus die noch aktiven Braunkohletagebaue des Rheinischen Reviers Teil der Energieregion. Der Fokus des Clusters „Energiewirtschaft“ liegt aber weniger auf Kohletechnologien als auf Themen und Technologien, die für die Umsetzung der Energiewende heute und zukünftig relevant sind.

Armenhaus oder Metropole Ruhr?

Der Strukturwandel führte dazu, dass sich die „regionale Identität“ des Ruhrgebiets stark auf die gemeinsame wirtschaftliche Vergangenheit beschränkt, aber ein zukunftsorientiertes gesellschaftliches Narrativ fehlt. Rasmus Beck, der Geschäftsführer der wmr wird in der „Immobilien-Zeitung“ unter der Überschrift „‘Das Revier steht für Glückauf und ...?‘“ mit diesen Worten zitiert:

> *„Dieses Fragezeichen muss gefüllt werden. Darin sehe ich die entscheidende Aufgabe des Ruhrgebiets: Wie sieht unser neues Thema aus, jenseits von Stahl, Kohle und Bier? Erst wenn diese Frage beantwortet ist, kann man die Antwort auch selbstbewusst nach außen kommunizieren.“ (Karl, Thorsten, 2015)*

Eine pointierte Erklärung für das Fehlen eines gemeinsamen Narrativs gibt Stefan Goch: „Es gibt schon lange nicht mehr ein Ruhrgebiet“ (Goch, 2017, Interviewzitat). Er weist darauf hin, dass dem Ruhrgebiet eine zukunftsgerichtete Identität verloren gegangen ist. Gemeinsam ist den Städten des Ruhrgebiets nur noch die Industrievergangenheit. Hinzuzufügen wäre, dass auch kulturelle Gemeinsamkeiten, wie der Fußball und die Trinkhallen-Kultur sowie Infrastruktur, wie die A 40, die unterschiedlichen Städte miteinander verbinden. Aber eine gemeinsame wirtschaftliche Struktur, die eine ähnliche Zugkraft wie der montanindustrielle Komplex hätte, gibt es im Ruhrgebiet nicht mehr.

Die Wahrnehmung des Ruhrgebiets ist bipolar: Armenhaus und strukturschwaches Schlusslicht einerseits – zukunftsfähige „Metropole Ruhr“ (Bogumil et al., 2012, S. 133) andererseits.

In dem Buch „Viel erreicht – wenig gewonnen“ zeigen Jörg Bogumil et al. (2012), dass im Ruhrgebiet – im Vergleich mit den süddeutschen Bundesländern – noch große Schwächen oder gar ein Innovationsrückstand vorliegen. Mit Blick auf die Bildungs- und Wissenschaftspolitik attestieren sie, dass das Leitbild der Wissensregion noch nicht bei der Bevölkerung angekommen sei. Zwar gäbe es viele Hochschulen und Studierende, aber keinen tiefgreifenden Wandel in der Kultur und mithin keinen Wandel hin zu einer Wissensgesellschaft (ebd., S. 54). Bogumil et al. konstatieren fortgesetzte „traditionsbasierte[...] kollektive[...] Mentalitätsentwicklungen der Region und Wahrnehmungen, die einer ‘Kultur der Selbstständigkeit‘ und anderen Flexibilitätserfordernissen abträglich“ (ebd., S. 55) sei.

Die Schlusslichtdiskussion wird auch durch Berichte über Studien und Rankings verankert. Sie konterkariert den regionalen Stolz auf die vollbrachten Leistungen im Strukturwandelprozess. Und sie wird häufig verknüpft mit einer Kritik an der Ausgestaltung der Strukturpolitik.

> *„Der Armutsbericht des Paritätischen Wohlfahrtsverbands spricht eine andere Sprache. Danach gehört das Ruhrgebiet neben Berlin zu den mit Abstand besorgniserregendsten Regionen in Deutschland. Die Armutsquote liegt bei 18,9 Prozent, die Hartz-IV-Quote bei 14,1 Prozent. Tendenz steigend. Bis in die 50er-Jahre war das Ruhrgebiet eine der reichsten Regionen Deutschlands. [...] Es ist das Revier der verpassten Chancen: Statt früh auf Strukturwandel zu setzen, hielten die SPD-geführten*

Landesregierungen von Heinz Kühn über Johannes Rau bis Peer Steinbrück über Jahrzehnte an einer überkommenen Industriepolitik fest.“ (Beucker, 2012)

So wichtig die Paradigmen der sozialen Sicherung, der Sozialverträglichkeit und des Nachteilsausgleich über Jahrzehnte hinweg waren, so kritisch werden viele der strukturpolitischen Antworten im medialen Diskurs dargestellt. Die nachsorgenden Formen der Strukturpolitik werden im Zusammenhang mit einem „blockierten Strukturwandel“ gesehen:

"Die Folgen dieser Politik, gestützt durch milliardenschwere Subventionen für die Steinkohle und von der Hoffnung getragen, dass sich der wirtschaftliche Wandel irgendwie aufhalten ließe, werden lange zu spüren sein.“ (Berger, Peter, 2014; siehe auch Frigelj, 2009, S. 248 f.)

Im starken Gegensatz dazu steht die Darstellung des Ruhrgebiets als **Metropole Ruhr**. Der Anspruch, dass das Ruhrgebiet eine der bedeutendsten Industrieregionen Europas ist, wird etwa von der 2007 gegründeten wmr vertreten. Auch trugen die verschiedenen wirtschaftlichen Erfolge durchaus zu einer neuen Identität bei:

"Ein Meilenstein war für mich auch, dass die Dortmunder die Stahlindustrie verloren haben und dann dieses ‘dortmund-project‘ gestartet ist. Weil das bis heute für mich eines der herausragenden Clusterprojekte ist. [...] Das 'dortmund-project‘ hat der ganzen Stadt nachweislich und langfristig eine neue Identität gegeben. Eine neue Perspektive. [...] [E]ben die Kehrtwende von ‘Wir waren Stahlstandort und alles ist vorbei‘ zu ‘Wir haben ein tolles Technologiezentrum und können Mikrostrukturtechnik und IT‘." (Landsberg, 2017, Interviewzitat)

Ein weiterer Meilenstein dieser Phase ist die Kulturhauptstadt Europas „RUHR.2010“, mit dem zu einem gewissen Teil die vollbrachten Erfolge des Strukturwandels gefeiert wurden.

"Insofern ist die europäische Kulturhauptstadt als Riesen-Beteiligungs-, Mitfeier-Teil gelaufen, wo also Millionen Menschen im Ruhrgebiet diese Industriekultur jetzt als ihre Identität und den geschafften Strukturwandel gefeiert haben." (Schwarze-Rodrian, 2017, Interviewzitat)

Dieses Ereignis steht in enger Verbindung mit dem Imagewandel des Reviers zur **„Kreativ- und Kulturwirtschaft Ruhr“** (Bogumil et al., 2012, S. 121) und knüpfte auch an die verbindenden Elemente der Ruhrgebietsstädte an, z. B. mit dem „Still-Leben Ruhrschnellweg“ (siehe Kapitel 4.1.4).

In einem Zeitungsartikel zur Kulturhauptstadt Europas 2010 brachte eine Vertreterin des wmr „RUHR.2010“ auch mit der gewachsenen und pragmatischen Kooperation der Ruhrgebietsstädte in Verbindung:

"Spätestens seit dem großen internationalen Medienecho rund um deren Aktionen habe sich die Region nicht nur als Kulturmetropole etabliert, sondern sich als spannende Gemeinschaft von 53 Kommunen mit einer beispielhaften Kooperationsfähigkeit Respekt verschafft.“ (Börsen-Zeitung, 2015)

Zusammenfassend ist festzuhalten, dass die in der Phase der regionalisierten Strukturpolitik begonnene, im Gegensatz zu vorhergegangen Strukturpolitik stärkere Berücksichtigung der Wirkungsdimensionen „Ökologie“ und „regionale Identität“ in der Phase der kompetenzfeldorientierten Strukturpolitik, z. B. mit Interventionen wie der „InnovationCity Ruhr“, weiter fortgeführt wurde. Der Diskurs um die „regionale Identität“ und die Strukturpolitik des Ruhrgebiets ist insgesamt durch sehr heterogene Wahrnehmungen und Darstellungen geprägt: "Viel erreicht, wenig gewonnen" (Bogumil et al., 2012), zwischen Schlusslicht und Kulturmetropole, mit einem Ruhrgebiet als Einheit und mit sich zunehmend wirtschaftlich spezialisierenden Städten. Dies zeigt deutlich,

dass der Strukturwandel im Ruhrgebiet und damit der Wandel von Deutschlands größtem montan-industriellen Komplex zur Metropole Ruhr nicht abgeschlossen ist und dass das Ruhrgebiet nach wie vor auf der Suche nach seiner (neuen) Identität ist (ebd).

6 Fazit und Lernerfahrungen

Der Strukturwandel im Ruhrgebiet ist kein abgeschlossener Prozess, sondern vollzieht sich seit den ersten Krisen des Steinkohlebergbaus in den späten 1950er Jahren bis heute und dauert weiter an. Er hat sich entlang der Kohlegewinnung im Ruhrgebiet im Zeitverlauf vom Süden in den Norden verlagert. Insgesamt schrumpfte die Zahl der Beschäftigten von rund 500.000 Personen während des Höhepunkts der deutschen Steinkohlegewinnung im Jahr 1957 auf rund 4.500 Personen im Jahr 2016.

Verglichen mit den aktuellen Debatten um die Zukunft der (Braun-)Kohle ist hervorzuheben, dass der Rückgang und schließlich die Beendigung des Steinkohlebergbaus in Deutschland im Jahr 2018 allein auf seine geringe Wettbewerbsfähigkeit gegenüber Importkohle und anderen Energiequellen zurückzuführen ist und nicht auf Klimaschutzüberlegungen. Klimaschutzüberlegungen waren weder Treiber des Strukturwandels noch Ziel der Strukturpolitik im Ruhrgebiet.

Der Strukturwandel im Ruhrgebiet wurde durch eine Vielzahl von strukturpolitischen Interventionen begleitet, die vor allem darauf abzielten, soziale und wirtschaftliche Verwerfungen zu vermeiden und die Region zu stärken. Die strukturpolitischen Interventionen zielten damit insbesondere auf die ökonomische und die soziale Wirkungsdimension. Darüber hinaus wurde, u. a. mit dem Entwicklungsprogramm Ruhr (EPR), insbesondere der Ausbau der Infrastruktur initiiert. Neben der Bildungsinfrastruktur wurden die Verkehrsinfrastruktur sowie verschiedene Freizeitangebote weiter ausgebaut. Heute ist das Ruhrgebiet eine der dichtesten Forschungs- und Hochschullandschaften in Deutschland.

Insgesamt waren die strukturpolitischen Interventionen im Ruhrgebiet stark konservierend sowie nachsorgend ausgerichtet. Über Jahrzehnte verfolgte die Strukturpolitik vor allem das Ziel, den deutschen (Stein-)Kohlebergbau als heimische Energiequelle aus dem Ruhrgebiet zu sichern bzw. – später – sein Auslaufen zu verlangsamen. Dafür wurden zum einen die Kohlegewinnung massiv subventioniert und soziale Sicherungssysteme für die Arbeitnehmerschaft (insbesondere Frühverrentung ohne größere Einkommensverluste) geschaffen. Zum anderen wurde (insgesamt erfolglos) versucht, die marktwirtschaftliche Wettbewerbsfähigkeit des Kohleabbaus mittels technologischer Innovationen und ökonomischer Rationalisierungsmaßnahmen wiederherzustellen. Der Grund für diese Politik der Erhaltung ist in der speziellen Bedeutung zu sehen, die der Steinkohlebergbau und das Ruhrgebiet für Westdeutschland hatten: die wirtschaftliche Bedeutung der Montanindustrie, die energiepolitische Bedeutung der Steinkohle als eigene Energiereserve, die Größe des Ruhrgebiets und die hohe Anzahl an Personen, die ökonomisch an die Steinkohle gebunden waren. Hierzu zählen nicht nur die direkt Beschäftigten und deren Familien, sondern der gesamte Montansektor (Kohle und Stahl) sowie seine Zulieferbetriebe.

Diese Formen der konservierenden und nachsorgenden Strukturpolitik konnten zwar einerseits erreichen, dass soziale Verwerfungen im Ruhrgebiet – anders als beispielsweise in den englischen Bergbauregionen – weitgehend verhindert wurden. Andererseits führten sie zu enormen finanziellen Kosten und dazu, dass die notwendige Diversifizierung der regionalen Wirtschaft lange blockiert wurde, z. B. weil Bergbaufirmen sich weigerten, ihre brachliegenden Flächen an andere Unternehmen zu verkaufen.

Wie auch in anderen Regionen setzte sich in der Strukturpolitik für das Ruhrgebiet über die Zeit hinweg die Erkenntnis durch, die regionalen Stärken vor Ort in die strukturpolitischen Strategien miteinzubinden. Mit der regionalisierten Strukturpolitik ab Ende der 1980er Jahre und der stärker vorausschauenden, kompetenzfeldorientierten Strukturpolitik zu Beginn der Jahrtausendwende differenzierte sich die Wirtschaft im Ruhrgebiet weiter aus.

Bei der Suche nach Lernerfahrungen für andere Regionen und folgende Strukturwandelprozesse ist es zunächst wichtig festzustellen, dass eine Bewertung der Wirkung von Einzelmaßnahmen nur

schwer möglich ist, da die Wirkung stark von den Wechselwirkungen mit anderen strukturpolitischen Interventionen abhängig ist. Auch Rahmenbedingungen und Entwicklungen aus anderen Politikfeldern haben starken Einfluss auf die Wirkung einzelner strukturpolitischer Interventionen. Für eine mögliche Anwendung (Übertragbarkeit) in einer anderen Region müssen deren regionale Spezifika berücksichtig werden. Hierzu gehören insbesondere auch die sozialen Sicherungssysteme in den jeweiligen Ländern, die in Deutschland einen großen Teil der möglichen negativen Folgen des Strukturwandels im Ruhrgebiet abfedern konnten, das aber evtl. nicht in jedem Land für jede Region tun können.

Wenn es darum geht, die Lernerfahrungen des Ruhrgebiets auf andere Regionen anzuwenden, ist außerdem eine realistische Einschätzung der möglichen Erfolge einer Strukturpolitik und eine ehrliche politische Kommunikation von zentraler Bedeutung, um Enttäuschungen, Vertrauensverluste und Politikverdrossenheit vorzubeugen: Die sozial-ökonomischen Daten des Ruhrgebiets zeigen, dass trotz großer finanzieller Anstrengungen nicht jeder verlorene Arbeitsplatz in der Kohlegewinnung unmittelbar durch einen neu geschaffenen, qualitativ gleichwertigen, vergleichbar gut entlohnten, industriellen Arbeitsplatz ersetzt werden konnte.

Trotz dieser Einschränkungen lassen sich aus der Analyse der historischen Prozesse im Ruhrgebiet Lernerfahrungen extrahieren, die auch für andere Regionen und folgende Strukturwandelprozesse hilfreich sein können:

So zeigen die Erfahrungen aus dem Ruhrgebiet, wie wichtig es ist, Wandel nicht nur zuzulassen, sondern diesen auch frühzeitig aktiv zu begleiten und zu gestalten. Hierzu ist eine vorausschauende Strukturpolitik, die gezielt die endogenen Potenziale einer Region stärkt, ergänzt um nachsorgende Interventionen, die die sozialen Härten des Strukturwandels abfedern, förderlich. Im Ruhrgebiet konnte die (bis in die späten 1950er Jahre) vorherrschende monoindustrielle Struktur nicht durch die Ansiedlung einzelner Großbetriebe substituiert werden. Vielmehr kann aus den Erfahrungen des Ruhrgebiets gelernt werden, dass eine langfristige, kleinräumige wirtschaftliche Diversifizierung erfolgsversprechender ist, um einen Ausstieg aus Kohlenutzung und Bergbau abzufedern.

Dabei ist Strukturpolitik weit mehr als Wirtschaftsförderung und Ansiedlungspolitik. Vielmehr ist es erforderlich, die verschiedenen Politikfelder (z. B. Strukturpolitik, Arbeitsmarkt- und Bildungspolitik) gezielt aufeinander abzustimmen. Gerade der Ausbau der regionalen Infrastruktur, wie z. B. die Sicherung und Steigerung der Mobilität und der Ausbau der Bildungs- und Forschungslandschaft, sind Ansätze, die erfolgreiche Strukturpolitik überhaupt erst ermöglichen. Die Wirkungen des EPR und auch des Aktionsprogramms Ruhr (APR) zeigen, dass integrierte Interventionen hilfreich sind, um den Wandel zu gestalten. Die Kopplung von Branchenförderung, Ausbau der Infrastruktur (Mobilität, Bildung und Forschung) und flankierenden Maßnahmen zur sozialen Sicherung müssen als integriertes Gesamtpaket verstanden werden.

Weiterhin zeigt die Analyse der zurückliegenden Strukturpolitik für das Ruhrgebiet, dass Bottom-up-Ansätze, also die frühzeitige Einbindung und Beteiligung regionaler Akteure, hilfreich sind, um den Strukturwandel aktiv zu gestalten. Diese Beteiligungsprozesse können sowohl regionales Wissen und Erfahrungen in die Gestaltung des Wandels einfließen lassen als auch die Akzeptanz des Wandels erhöhen. Wie erläutert sind hierbei nicht nur die „klassischen“ strukturpolitischen Akteure einzubinden (Einrichtungen der Wirtschaftsförderungen, Gewerkschaften, Unternehmen, Kammern, Arbeitsagentur), sondern auch weitere Akteure (Verbände, NGOs etc.). Wichtig ist es, hierfür zu beachten, dass der Aufbau einer neuen Governance-Struktur einen längeren Zeitrahmen benötigt und dass der Aushandlungsprozess durch die verschiedenen Interessengruppen komplexer wird.

Hinsichtlich der Governance-Struktur bestand zudem eine wesentliche strukturpolitische Herausforderung darin, dass das Ruhrgebiet, ähnlich wie die überwiegende Mehrheit von anderen Kohlebergbauregionen, keine administrative Einheit darstellt. Eine erfolgreiche, spezifisch auf die

entsprechende Region ausgerichtete Strukturpolitik setzt deshalb die Schaffung von partizipativen Governance-Strukturen, jenseits administrativer Grenzen, voraus.

Ein konkretes Beispiel für einen innovativen Ansatz zur Gestaltung von Strukturpolitik ist die Internationale Bauausstellung (IBA) Emscher Park: Während die Strukturpolitik bis dahin vor allem auf die Förderung der ökonomischen und sozialen Dimension wirkte (im Sinne von Wirtschaftswachstum und Abfederung sozialer Härten), zielte die IBA Emscher Park viel stärker auch auf die ökologische Dimension (Renaturierung der Emscher) und auf die Dimension der „regionalen Identität" (Bewahrung der Identität als Bergbauregion durch Transformation von Industriestätten zu Kulturstätten) sowie auf die Aspekte der Teilhabe und Lebensqualität aus der Dimension „Soziales". Sie schaffte Räume für breite gesellschaftliche Teilhabe, wertete den Standort kulturell, ökologisch und ökonomisch auf und erhöhte so insgesamt die Lebensqualität für die Bürgerinnen und Bürger der Region. Der Ansatz der IBA Emscher Park versteht Strukturpolitik explizit als integrierte Stadt- bzw. Regionalentwicklungspolitik und ist damit ein prominentes Beispiel, wie verschiedene Politikfelder integriert werden können.

Die Diskursanalyse verdeutlicht, dass politische Handlungsspielräume nicht ausschließlich durch die materiellen Folgen des Strukturwandels und den erwarteten Verbesserungen strukturpolitscher Interventionen beschränkt werden, sondern im Wesentlichen auch durch Diskurse und die sich in diesen widerspiegelnden öffentlichen Wahrnehmungen bestimmt werden. So konnte sich die SPD frühzeitig als Vertreterin der Interessen der Beschäftigten etablieren. Im Gegenzug beschränkte dies ihre politische Handlungsfreiheit, den Wandel proaktiv zu gestalten. Im Rahmen der strukturpolitischen Gestaltung muss berücksichtigt werden, dass die Montanindustrie nicht nur die ökonomische Struktur des Ruhrgebiets entscheidend prägte, sondern auch seine Identität. Die zukunftsorientierte Gestaltung dieser Identität als Bergbauregion (z. B. durch die Konversion der Zeche Zollverein in ein UNESCO-Weltkulturerbe) half, Brüche in der individuellen und kollektiven regionalen Identität abzumildern.

Abschließend lässt sich feststellen, dass Strukturpolitik nicht streng planbar ist. Allein aufgrund der langen Zeiträume, in denen sich Strukturwandelprozesse vollziehen, kommt es immer wieder zu veränderten Rahmenbedingungen, die so a priori nicht vorhersehbar sind. Daher muss Strukturpolitik eine Balance finden zwischen Zielorientierung und Flexibilität. Dabei wird die Strukturpolitik der Zukunft einerseits anderen Herausforderungen gegenüberstehen als die Strukturpolitik der Vergangenheit. Andererseits werden sich die Erwartungen an Strukturpolitik weiter verändern. Die „Fallstudie Ruhrgebiet" zeigt, wie sich in der Vergangenheit die Paradigmen der Strukturpolitik selbst (also auch die Frage, was mit Strukturpolitik überhaupt erreicht werden soll) gewandelt haben. Auch in Zukunft werden sich die normativen Zielsetzungen für die Strukturpolitik weiter verändern. Nachhaltigkeit und Klimaschutz sind z. T. bereits als weitere wichtige Ziele neben den „klassischen" Zielen Arbeitsplatzerhalt und Wirtschaftsförderung anerkannt.

Strukturpolitik insgesamt, insbesondere aber eine proaktive, vorausschauende Strukturpolitik, an die der Anspruch gestellt wird, eine unbekannte (sogar unerkennbare) Zukunft zu gestalten, ist damit immer auch in gewissem Maße experimentell. Von politischen Akteuren und anderen Entscheidungsträgerinnen und Entscheidungsträgern erfordert dies Mut, um hier voranzugehen – umso mehr als der Wandel für viele Betroffene Unsicherheit über die persönliche Zukunft bedeutet und diese Unsicherheit der Bürgerinnen und Bürger (und Wählerinnen und Wähler) den politischen Druck auf die Strukturpolitik erhöht.

Die historische Analyse des Strukturwandels und der Strukturpolitik der letzten 60 Jahre im Ruhrgebiet zeigt aber auch, welch immenser Erfahrungsschatz hier bereits vorhanden ist. Dabei sind die abstrahierten Lernerfahrungen, die in dieser Studie dargestellt wurden, nur ein kleiner Teil des vorhandenen Wissens, der auch für andere Prozesse und Regionen von sehr hohem Wert sein kann. Gerade bei den Praktikerinnen und Praktikern vor Ort existiert viel konkretes Erfahrungswissen,

das über Formate wie Peer-to-Peer-Learning für andere Regionen und/oder Sektoren zur Verfügung gestellt werden kann.

7 Quellenverzeichnis

Alemann, U. von, Heinze, R. G., & Hombach, B. (Hrsg.). (1990). Die Kraft der Region: Nordrhein-Westfalen in Europa. Bonn: Dietz.

Antrag der Fraktion der SPD. (1987). Entschließung zur Regierungserklärung am 14. Oktober 1987 „Sicherung der Zukunft der heimischen Kohle“, Drs: 10/2461, 13.10.1987.

Antrag der Fraktion der SPD und der Fraktion der CDU. (1983). Entschließung zu der Regierungserklärung „Zur Kohlesituation in Nordrhein-Westfalen“. Drs.: 9/2679, 22.06.1983.

Asheim, B. T., & Isaksen, A. (2002). Regional Innovation Systems: The Integration of Local ‘Sticky’ and Global ‘Ubiquitous’ Knowledge. The Journal of Technology Transfer, 27(1), S. 77–86. https://doi.org/10.1023/A:1013100704794.

Bauer, T. K., Dürig, W., Kambeck, R., Kluve, J., Lageman, B., Neumann, U., & Schmidt, C. M. (2005). Förderung des Ruhrgebiets – Stellungnahme zur Anhörung des Ausschusses für Wirtschaft, Mittelstand und Technologie des Landtags Nordrhein-Westfalen. Essen: Rheinisch-Westfälisches Institut für Wirtschaftsforschung.

Benedict, A. (1997). Regionale Planung und Strukturförderung: Zur Geschichte des Siedlungsverbandes Ruhrkohlebezirk (SVR) und seines Nachfolgers Kommunalverband Ruhrgebiet. In L. J. Heid & J.-P. Barbian (Hrsg.), Die Entdeckung des Ruhrgebiets. Das Ruhrgebiet in Nordrhein-Westfalen 1946-1996. Essen: Klartext Verlag.

Berger, Peter. (2014). Opfer der falschen Industriepolitik: Die Krise des Ruhrgebiets ist auch die Folge eines blockierten Strukturwandels. Kölner Stadt-Anzeiger, 06.12.2014, S. 4.

Berghahn, V. R. (1985). Unternehmer und Politik in der Bundesrepublik. Frankfurt am Main: Suhrkamp.

Betz, G. (2011). Das Ruhrgebiet – europäische Stadt im Werden? Strukturwandel und Governance durch die Kulturhauptstadt Europas RUHR.2010. In O. Frey & F. Koch (Hrsg.), Die Zukunft der Europäischen Stadt - Stadtpolitik, Stadtplanung und Stadtgesellschaft im Wandel. S. 324–342. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.

Beucker, P. (2012). Im Ruhrgebiet geht’s steil bergab: Wo die Sonne verstaubt. taz, 21.12.2012. Abgerufen von https://taz.de/Im-Ruhrgebiet-gehts-steil-bergab/!5076789/ (11.10.2016).

Bielstein, K. (1988). Gewerkschaften, Neo-Konservatismus und ökonomischer Strukturwandel. Zur Strategie und Taktik der Gewerkschaften in Großbritannien. Bochum: Studienverl. Brockmeyer.

Bogumil, J., Heinze, R. G., Lehner, F., & Strohmeier, K. P. (2012). Viel erreicht - wenig gewonnen: Ein realistischer Blick auf das Ruhrgebiet. Essen: Klartext Verlag.

Börsen-Zeitung. (2015). Über die Kooperation zur Modellregion: Wie 53 Städte mit handlungsorientiertem Pragmatismus den Strukturwandel meistern – Vielfalt, Weltoffenheit und Toleranz als Schlüssel. Börsen-Zeitung, 09.05.2015, S. B7.

Bracyzk, H.-J., Cooke, P., & Heidenreich, M. (2004). Regional Innovation Systems: The Role of Governances in a Globalized World. London & New York: Routledge.

Brüggemeier, F.-J., Scheck, H., Schepelmann, P., & Schneidewind, U. (2012). Vom „Blauen Himmel“ zur Blue Economy - Fünf Jahrzehnte ökologische Strukturpolitik. Bonn: Friedrich-Ebert-Stiftung.

Bundesregierung (1990). Antwort der Bundesregierung auf die Große Anfrage der Abgeordneten Schmitz (Baesweiler), Bauer, Dr. Biedenkopf, Dr. Blank, Dr. Blens, Borchert, Breuer, Dr. Daniels (Bonn), Daweke, Dr. Fell, Frau Fischer, Gerstein, Dr. Göhner, Dr. Grünewald, Günther, Hauser (Krefeld), Freiherr Heereman von Zuydtwyck, Herkenrath, Dr. Hoffacker, Dr. Hüsch, Frau Karwatzki, Krey, Kroll-Schlüter, Dr. Kronenberg, Lamers, Frau Limbach, Louven, Marschewski, Dr. Meyer zu Bentrup, Michels, Dr. Möller, Müller (Wesseling), Pesch, Dr. Pinger, Dr. Pohlmeier, Reddemann, Dr. Rüttgers, Schemken, Schulhoff, Seesing, Dr. Stercken, Tillmann, Vogel (Ennepetal), Dr. Vondran, Wilz, Windelen, Dr. Wulff und Genossen und der Fraktion der CDU/CSU sowie der Abgeordneten Dr. Graf Lambsdorff, Cronenberg (Arnsberg), Dr.-Ing. Laermann, Baum, Gattermann, Dr. Hirsch, Dr. Hoyer, Nolting und der Fraktion der FDP. Drucksache 11/6756, 21.03.1990.

Clement, W. (1996). Vorwort. In R. G. Heinze, E. Helle, J. Hilbert, J. Nordhause-Janz, N. Nowak, W. Potratz, & K. Scharfenorth (Hrsg.), Strukturpolitik zwischen Tradition und Innovation — NRW im Wandel. S. 7–8. Opladen: Leske + Budrich.

Creed, W. E. D., Langstraat, J. A., & Scully, M. A. (2002). A Picture of the Frame: Frame Analysis as Technique and as Politics. Organizational Research Methods, 5(1), S. 34–55. https://doi.org/10.1177/1094428102051004.

Dahlbeck, E. & Gärtner, S. 2019: Gerechter Wandel für gerechte Generationen. Erfahrungen aus dem Strukturwandel im Ruhrgebiet. Studie im Auftrag des WWF Deutschland. Berlin.

Danielzyk, R. (1992). Gibt es im Ruhrgebiet eine „postfordistische Regionalpolitik?“ Geographische Zeitschrift, 80(2), S. 84–105.

Deloitte & Touche GmbH. (2013). Evaluierung von wettbewerblichen Auswahlverfahren des Ziel-2-Programms (2007-2013). Düsseldorf: Ministeriums für Wirtschaft, Energie, Industrie, Mittelstand und Handwerk des Landes Nordrhein-Westfalens.

Der Spiegel. (1966). Bergbau: Wenn es brennt. Der Spiegel, 06.06.1966. http://www.spiegel.de/spiegel/print/d-46407498.html (05.10.2018).

dpa/lnw. (2000). Strukturwandel im Revier soll beschleunigt werden: Projekt Ruhr GmbH offiziell gestartet. RP online, 08.04.2000. http://www.rp-online.de/politik/projekt-ruhr-gmbh-offiziell-gestartet-aid-1.2264247 (14.02.2018).

energieregion.nrw. (2017). Cluster EnergieRegion.NRW. http://www.energieregion.nrw.de/energieregion/themen/das-cluster-management-12070.asp (14.02.2018).

Farrenkopf, M. (2009). Wirtschaftswunder und erste Kohlekrisen. In Landtag NRW (Hrsg.), Schriften des Landtags NRW: Bd. 19. Kumpel und Kohle: Der Landtag NRW und die Ruhrkohle 1946 bis 2008. S. 49–95. Düsseldorf.

Frigelj, K. (2009). Der lange Weg zum Ausstiegsbeschluss – das Ende der Steinkohle-Subventionen für Nordrhein-Westfalen. In Landtag NRW (Hrsg.), Schriften des Landtags NRW: Bd. 19. Kumpel und Kohle: Der Landtag NRW und die Ruhrkohle 1946 bis 2008. S. 166–253. Düsseldorf.

Ganser, K. (1999). Nachhaltige Regionalentwicklung durch die IBA Emscher Park. In D. Kurth, R. Scheuvens, & P. Zlonicky (Hrsg.), Laboratorium Emscher Park. S. 14–19. Dortmund: Institut für Raumplanung.

Gärtner, D. S., & Frenzel, A. (2014). Präventiver Strukturwandel - Strukturpolitische Möglichkeiten für die Innovationsregion Rheinisches Revier. http://rheinisches-revier.de/fileadmin/user_upload/pdf/allgemein/IAT-Stude_IRR_.pdf (10.01.2018).

Goch, S. (1996). Politik zur ökonomischen, sozialen und ökologischen Bewältigung des Strukturwandels im Ruhrgebiet – Ein Überblick. In R. Bovermann, S. Goch, & H.-J. Priamus (Hrsg.), Das Ruhrgebiet - ein starkes Stück Nordrhein-Westfalen: Politik in der Region 1946 - 1996. S. 380–426. Essen: Klartext Verlag.

Goch, S. (2001). Eine Region im Kampf mit dem Strukturwandel: Bewältigung von Strukturwandel und Strukturpolitik im Ruhrgebiet. Essen: Klartext Verlag.

Goch, S. (2009). Politik für Ruhrkohle und Ruhrrevier - Von der Ruhrkohle AG zum neuen Ruhrgebiet. In Landtag NRW (Hrsg.), Schriften des Landtags NRW: Bd. 19. Kumpel und Kohle. Der Landtag NRW und die Ruhrkohle 1946 bis 2008. S. 125–165. Düsseldorf.

Goch, S. (2011). Sinnstiftung durch ein Strukturpolitikprogramm: Die Internationale Bauausstellung Emscher-Park. In G. J. Betz, R. Hitzler, & M. Pfadenhauer (Hrsg.), Urbane Events. S. 67–84. Wiesbaden: VS Verl. für Sozialwissenschaften.

Goffman, E. (1974). Frame analysis: an essay on the organization of experience. Harvard University Press.

gvst.de. (2012). Glossar - S - Steinkohleneinheit. http://www.gvst.de/site/glossar/glossar_s.htm#steinkohleneinheit (26.10.2017).

Heinze, R. G., Helle, E., Nordhause-Janz, J., Nowak, N., Potratz, W., & Scharfenorth, K. (Hrsg.). (1996). Strukturpolitik zwischen Tradition und Innovation — NRW im Wandel. Opladen: Leske + Budrich.

Heinze, R., Hilbert, J., Nordhause-Janz, J., & Rehfeld, D. (1998). Industrial clusters and the governance of change: lessons from North Rhine-Westphalia (NRW). In H.-J. Braczyk, P. Cooke, & M. Heidenreich (Hrsg.), Regional innovation systems: the role of governances in a globalized world. S. 263–283. London: UCL Press.

Hospers, G.-J. (2004). Restructuring Europe’s Rustbelt. Intereconomics, 39(3), S. 147–156.

icruhr.de. (2016). Der Wettbewerb: InnovationCity Ruhr. http://www.icruhr.de/index.php?id=132 (06.10.2017).

IG BCE. (2017). Berliner Erklärung der IG BCE: Energie, Industrie, Klima – Unsere Zukunftsstrategie. Eine Offensive für Innovation und Investition. https://www.igbce.de/vanity/renderDownloadLink/224/160148 (10.03.2018).

IG BCE. (2018). Roadmap für Neustart in der Energiewende. https://www.igbce.de/mitglieder/igbce-aktuell/01-2018/roadmap-fuer-den-neustart/160934 (10.03.2018).

Karl, T. (2015). „Das Revier steht für Glückauf und ...?". Immobilien Zeitung, 13.08.2015, S. 19.

Kiese, M. (2012). Regionale Clusterpolitik in Deutschland. Bestandsaufnahme und interregionaler Vergleich im Spannungsfeld von Theorie und Praxis. Marburg: Metropolis Verlag.

Kilper, H., Latniak, E., Rehfeld, D., & Simonis, G. (1994). Das Ruhrgebiet im Umbruch - Strategien regionaler Verflechtung. Opladen: Leske + Budrich.

Kommission Montanregionen des Landes Nordrhein-Westfalen. (1989). Bericht der Kommission Montanregionen des Landes Nordrhein-Westfalen. Düsseldorf: Ministerium für Wirtschaft, Mittelstand und Technologie des Landes Nordrhein-Westfalen.

Kriegesmann, B., Böttcher, M. & Lippmann, T. (2015). Wissenschaftsregion Ruhr. Essen: Regionalverband Ruhr (RVR).

Landesregierung NRW. (2014). Innovationsstrategie des Landes Nordrhein-Westfalen im Rahmen der EU-Strukturfonds 2014-2020. https://www.mkw.nrw/fileadmin/Medien/Dokumente/Forschung/F%c3%b6rderung/EU_Forschungs-_und_Innovationsfoerderung/Innovationsstrategie.pdf (06.10.2017).

Landtag NRW (Hrsg.). (2009). Kumpel und Kohle: Der Landtag NRW und die Ruhrkohle 1946 bis 2008. Düsseldorf.

Leggewie, C. (2013). Zukunft ohne Barone. Wie das Ruhrgebiet wieder zu Kräften kommt. Merkur, 67 (769), S. 560–568.

metropoleruhr.de. (2019). Regionalverband Ruhr - Aufgaben und Verbandsgebiet. http://www.metropoleruhr.de/regionalverband-ruhr/ueber-uns/gebiet-aufgaben.html (26.10.2017).

Müller-Jentsch, W. (2014). Mitbestimmungspolitik. In W. Schröder (Hrsg.), Handbuch Gewerkschaften in Deutschland. 2. Aufl., S. 505–534. Wiesbaden: Springer VS.

Muth, J., & Rehfeld, D. (2004). Strukturpolitik in ausgewählten europäischen Regionen - Ergebnisse einer vergleichenden Untersuchung. http://www.iatge.de/aktuell/veroeff/2004/muth01.pdf (26.10.2017).

Nonn, C. (2009). Der Höhepunkt der Bergbaukrise. In Landtag NRW (Hrsg.), Schriften des Landtags NRW: Bd. 19. Kumpel und Kohle: Der Landtag NRW und die Ruhrkohle 1946 bis 2008. S. 96–124. Düsseldorf.

Nordhause-Janz, J., & Rehfeld, D. (2011). Wirtschaftsbericht Ruhr 2011: Leitmärkte und regionale Zukunftsfelder. Gelsenkirchen/Mühheim an der Ruhr: Wirtschaftsförderung metropoleruhr GmbH.

Petzina, D. (1984). Industrieland im Wandel (1945-1980). In W. Kohl (Hrsg.), Westfälische Geschichte. Band 3. Das 19. und 20. Jahrhundert. Wirtschaft und Gesellschaft. S. 439–531. Düsseldorf: Schwann.

Porter, M. E. (1990). The Competitive Advantage of Nations. New York: The Free Press.

Potthoff, R. (2012). Nylon, Pütts und Rock'n'Roll: Erinnerungen an die 50er Jahre im Ruhrgebiet. Essen: Klartext Verlag.

Prognos AG, & InWIS-Institut. (2015). Lehren aus dem Strukturwandel im Ruhrgebiet für die Regionalpolitik (Endbericht Nr. Projekt-Nr. 08/14). Basel/Berlin/Bremen/Brüssel/Düsseldorf/München/Stuttgart: Bundesministerium für Wirtschaft und Energie (BMWi).

RAG Aktiengesellschaft. (2015). Verantwortung für die Regionen - Bericht 2015 (Nachhaltigkeitsbericht). http://www.rag.de/fileadmin/rag_de/user_upload/DOKUMENTE-DWNLD/Downloads_Publikationen/160524_RAG_Online_Nachhaltigkeitsbericht_2015_7MB_web_passwort.pdf (26.10.2017).

Ragnitz, J.; Markwardt, G.; Schwartzkopff, J.; Reitzenstein, A.; Wehnert, T.; Kurwan, J.; Beutel, J. (2021a). Analyse des historischen Strukturwandels in der Lausitz. Fallstudie. Climate Change 31/2021. https://www.umweltbundesamt.de/publikationen/analyse-des-historischen-strukturwandels-lausitz

Ragnitz, J.; Markwardt, G.; Schwartzkopff, J.; Reitzenstein, A.; Wehnert, T.; Kurwan, J.; Beutel, J. (2021b). Analysis of the historical structural change in the German lignite mining area of Lusatia. case study. Climate Change 32/2021. https://www.umweltbundesamt.de/publikationen/analysis-of-the-historical-structural-change-lusatia

Rehfeld, D. (2006). Kompetenzfeldwirtschaft im Ruhrgebiet. Zeitschrift für Wirtschaftsgeographie, 50(1), S. 245–257.

Rehfeld, D., & Nordhause-Janz, J. (2017). Integration – Fragmentation – Reintegration? Studying cluster evolution, regional path development and cluster policies in the Ruhr Area. In D. Fornahl & R. Hassink (Hrsg.), The Life Cycle of Clusters - A Policy Perspective. S. 242–258. Cheltenham / Northhampton (Mass.): Edward Elgar Publishing Ltd.

Reitzenstein, A., Popp, R., Oei, P.-Y., Stognief, N., Brauers, H., Kemfert, C., Kurwan, J. und Wehnert, T. (2021). Structural change in coal regions as a process of economic and social-ecological transition: Lessons learnt from structural change processes in Germany. Climate Change 33/2021. https://www.umweltbundesamt.de/publikationen/structural-change-in-coal-regions

Roland Berger Strategy Consultants. (2001). Kompetenzfelder für das Ruhrgebiet. Abschlussbericht. Detailanalysen und Handlungsfelder für die Kompetenzfelder Energie, Logistik/Verkehr, Information und Kommunikation, Medizintechnik, Neue Materialien, Mikrosystemtechnik im Ruhrgebiet. Düsseldorf: Ministerium für Wirtschaft, Mittelstand, Energie und Verkehr des Landes Nordrhein-Westfahlen (MWMEV).

ruhrbarone.de. (2009). Über zwanzig Jahre IBA Emscher Park, einen Bürgermeister fürs ganze Revier und eine große Bürgerinitiative - Interview mit Christoph Zöpel. https://www.ruhrbarone.de/uber-zwanzig-jahre-iba-emscher-park-einen-burgermeister-furs-ganze-revier-und-eine-grose-burgerinitiative-interview-mit-christoph-zopel/2710 (10.02.2018).

ruhrgebiet-regionalkunde.de. (2010). Regionalkunde Ruhrgebiet - Bodensperre. http://www.ruhrgebiet-regionalkunde.de/html/aufstieg_und_rueckzug_der_montanindustrie/huerden_des_strukturellen_wandels/bodensperre.php%3Fp=4,1.html (26.10.2017).

Sack, M. (1999). Siebzig Kilometer Hoffnung: die IBA Emscher-Park: Erneuerung eines Industriegebiets. Deutsche Verlags-Anstalt.

Schepelmann, P., Kemp, R., Klement, J., & Schneidewind, U. (2013). The eco-restructuring of the Ruhr area as an example of a managed transition. Gehalten auf der 4th International Conference on Sustainability Transitions, Zürich.

Schlieper, A. (1980). Die Ruhrgebietskonferenz - Ansätze einer regionalen Strukturpolitik. S. 475–478. http://library.fes.de/gmh/main/pdf-files/gmh/1980/1980-07-Berichte-475.pdf (09.10.2017).

Statistik der Kohlenwirtschaft (2019): Der Kohlenbergbau in der Energiewirtschaft der Bundesrepublik Deutschland im Jahre 2018. https://kohlenstatistik.de/wp-content/uploads/2019/10/Kohlenwirt_Silberheft_final.pdf (10.03.2028).

Umweltbundesamt. (2016). Umweltbewusstsein und Umweltverhalten in Deutschland 2014 – Vertiefungsstudie: Trends und Tendenzen im Umweltbewusstsein. https://www.umweltbundesamt.de/sites/default/files/medien/1/publikationen/umweltbewusstsein_und_umweltverhalten_in_deutschland_2014_vertiefungsstudie_trends_final_neu.pdf (11.03.2018).

Untiedt, G., Ridder, M., Meyer, S., & Biermann, N. (2010). Zukunft der Europäischen Strukturfonds in Nordrhein-Westfalen: Abschlussbericht. http://www2.efre.nrw.de/1_NRW-EU_Ziel_2_Programm_2007-2013/3_Ergebnisse/Gutachten_GEFRA_MR_ZukunftSF_NRW-2010-0801_Final.pdf (09.10.2017).

Voelzkow, H. (2017). Die Kraft der Region? In F. Hoose, F. Beckmann, & A.-L. Schönauer (Hrsg.), Fortsetzung folgt. Kontinuität und Wandel von Wirtschaft und Gesellschaft. S. 179–200. Wiesbaden: Springer VS.

Weizsäcker, E. U. von, Lovins, A. B., & Lovins, H. (1996). Faktor vier: Doppelter Wohlstand - halbierter Verbrauch (9.). München: Droemersche Verlagsanstalt.

ZEW - Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung. (2009). Zukunft der EU-Strukturpolitik. ftp://ftp.zew.de/pub/zew-docs/gutachten/BMWI-Strukturpolitik-Kurzfassung20090213.pdf (09.10.2017).

8 Anhang: Frame-Übersicht

Frames sind Interpretationsschemata, mit denen gesellschaftlichen Gruppierungen soziale Diskursfragmente und Ereignisse kategorisieren und interpretieren (Creed et al., 2002; Goffman, 1974). Die Frameanalyse arbeitet heraus „where actors see issues, policies and policy situations in conflicting ways which embody different systems of belief and related prescriptions for action" (Schön und Rein, 1994, p. xviii).

Die hier identifizierten Frames wurden den vier Wirkungsdimensionen („Ökonomie", „Soziales", „Ökologie", „regionale Identität") zugeordnet, die dieser Untersuchung zugrunde liegen. Frames, die primär auf Kompetenzverteilung und Möglichkeiten politischer Einflussnahme fokussieren, wurden der Metaebene „Politik" zugeordnet.

Ökonomie

Endogene Wirtschaftspotenziale	Bezugnahme auf die wirtschaftlichen Eigenpotenziale des Ruhrgebiets bzw. der ansässigen Unternehmen
Planungssicherheit	Betonung der Bedeutung berechenbarer Rahmenbedingungen für die Wirtschaft
Regionale Bedeutung bestehender Industrien (Kohle, Chemie, Glas, Papier etc.)	Positive Bezugnahme auf die strukturelle Bedeutung ansässiger Wirtschaftszweige
Versorgungssicherheit	Bezugnahme auf sichere Energieversorgung
Wettbewerbsverzerrung	Negativer Frame, mit dem oft politische und ökonomische Interventionen abgelehnt werden
Wettbewerbsfähigkeit	Positive Betonung der Marktkräfte und unterstützender strukturpolitischer Interventionen, insbesondere in Allokationsfragen
Zukunftsbranchen	Positive Bezugnahme auf wirtschaftliche Diversifizierung in zukunftsfähige Branchen

Soziales

Arbeitsplatzsicherung/ -schaffung	Bezugnahme auf die Schaffung von Arbeit bzw. die Abwehr von Arbeitslosigkeit
Arbeitsqualität	Betonung von Arbeitsplatzattraktivität im Sinne von Bezahlung, Arbeitsbedingungen, sozialem Status etc.
Bezahlbarkeit von Energie	Betonung der sozialen Seite der Versorgungssicherheit, im Sinne der Abwendung von Energiearmut
Nachteilsausgleich (Ost-West, regional)	Forderung von Gerechtigkeit bzw. Angleichung der Lebensverhältnisse zwischen verschiedenen geographischen Räumen
Soziale Sicherung	Bezugnahme auf vielfältige soziale Probleme sowie deren Lösung

Ökologie

Klimaschutz	Bezugnahme auf den Klimawandel und politische Konzepte, dessen Folgen zu mindern
Nachsorgender Umweltschutz (regional)	Bezugnahme auf die lokale Umwelt im Sinne von Landschaft, Luft-, Wasser- und Bodenqualität

Regionale Identität

Bewahrung regionaler Kultur	Positive Bezugnahme auf lokale Traditionen und deren Verteidigung gegen externe Kräfte
Regionale Anziehungskraft	Bezugnahme auf die Attraktivität und das Image einer Region, oft verbunden mit Forderungen zu deren Verbesserung

Politik (Metaebene)

Bürokratieabbau	Negative Bezugnahme auf Bürokratie als Investitionshemmnis oder Kostenfaktor
Subsidiarität	Forderung, eine politische Entscheidung auf der bestgeeigneten politischen Ebene zu verorten
Verantwortliche Haushaltspolitik	Aufruf zur verantwortungsvollen Verwendung von Steuergeldern, oft im Sinne einer „Schwarzen Null“