

Politik in den Montanregionen - Politik für die Montanregionen

Zum Bericht der „Kommission Montanregionen“

Bodo Hombach, geb. 1952 in Mülheim/Ruhr, Ausbildung als Fernmeldetechniker, Abitur, Studium der Sozialarbeit, Gewerkschaftssekretär, von 1977 bis 1979 Landesgeschäftsführer der Gewerkschaft Erziehung und Wissenschaft (GEW) in Nordrhein-Westfalen (NRW), seitdem Landesgeschäftsführer der SPD in NRW.

Seit kurzem liegt der Bericht der „Kommission Montanregionen“ vor, die unter der Leitung von Prof. Mikat (Ruhr-Universität Bochum) eine detaillierte Analyse der sozio-ökonomischen Situation der Montanregionen und eine Vielzahl von Handlungsempfehlungen für eine regional angepasste Erneuerungspolitik erarbeitete.

Der sehr umfangreiche Bericht gliedert sich in vier Teile. Teil A gibt eine kurze Einführung in die Arbeit der Kommission. Der zweibändige Teil B befaßt sich mit den spezifischen Standortbedingungen, den besonderen Problemlagen und Entwicklungspotentialen der einzelnen Montan-Teilregionen. Im Teil C werden zunächst die allgemeinen Bestimmungsfaktoren des Strukturwandels in Nordrhein-Westfalen abgehandelt, um auf dieser Grundlage den konkreten Handlungsbedarf zu bestimmen. Im Teil D findet sich eine zusammenfassende Übersicht der Kommissionsempfehlungen und -vorschläge.

Eine Stärke des Berichts hegt eindeutig in der sehr detaillierten Aufarbeitung der vorliegenden Studien und Forschungsergebnisse zur Entwicklung von Wirtschaft und Arbeitsmarkt der Montanregionen sowie zu den Bestimmungsfaktoren dieser Entwicklungsdynamik. Die Kommission referiert die Ergebnisse der sektoralen Strukturberichterstattung der bekannten wirtschaftswissenschaftlichen Institute, die Gutachten des Sachverständigenrates zur Beurteilung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung und diverse Veröffentlichungen des Bundes, der Länder, der Verbände und anderer Institutionen. Sie verzichtet zwar weitgehend auf eine eigene Analyse des Strukturwandels, weil - so die Begründung - derzeit weniger ein Mangel an Analyse als vielmehr ein Mangel an geeigneten Maßnahmen für eine beschäftigungswirksame Bewältigung des Strukturwandels bestehe; das zusammengetragene statistische und sonstige Material aber ist in seiner regionalen Tiefenschärfe bislang ohne Vergleich.

Die Auswertung der einschlägigen Expertisen und Statistiken ergibt nach Einschätzung der Kommission, daß „weltweite Veränderungsprozesse... ein-

zelne Sektoren und Regionen vor unterschiedliche Belastungen gestellt (haben)" (Teil C, S. 2), was „sowohl die Problemproportionen wie auch die Problemprioritäten verändert" (ebd.)- Vor allem die (alt)industriellen Kernregionen stehen vor „Umstellungs- und Anpassungsschwierigkeiten", wobei das „Hauptproblem ist, Überkapazitäten anzupassen und zugleich Produkte und Produktionsprozesse weiter zu modernisieren, mit allen Konsequenzen für Wachstum, Investition und Beschäftigung einschließlich ihrer jeweiligen Verflechtungsbereiche" (ebd.)- Die „grundlegenden Veränderungen in den Preis- und Kostenrelationen" werden von der Kommission als zentrale Variable des Strukturwandels und als Ursache der regionalen Strukturprobleme der (alt)-industriellen Problemregionen ausgemacht. Die regional unterschiedlichen Arbeitslosenquoten werden dafür als das „wichtigste Indiz" genannt.

Die Kommission kommt zu dem Ergebnis, daß die Montanregionen als eine extrem exportabhängige Raumeinheit mit einem hohen Lebensstandard und mit einem vergleichsweise hohen Lohnniveau ihre wirtschaftliche Stellung nur dann werden halten können, wenn sie technologisch hochwertige Produkte und Verfahren weiterentwickeln, die den Angeboten konkurrierender Regionen *qualitativ* überlegen sind. Auf diese grundsätzliche Überlegung bauen die Empfehlungen der Kommission auf.

Ich wül hier nur auf einige der zahlreichen Empfehlungen der Kommission eingehen. Zuvor jedoch sollen kurz die Hintergründe der Kommissions-Arbeit angesprochen und die generellen Leitgedanken des Berichts vor dem Hintergrund der parallel zur Arbeit der Kommission laufenden politischen Praxis reflektiert werden.

Auftrag und Vorgehensweise der Kommission Montanregionen

Anfang 1987 kündigten die Stahlunternehmen und der Steinkohlenbergbau weitere Entlassungswellen an, was zur Beunruhigung in der Bevölkerung führte. Der nordrhein-westfälische Landtag diskutierte angesichts der damit absehbaren neuen Probleme auf dem Arbeitsmarkt die Situation und die Zukunftsaussichten der Montanregionen. Der Konsens darüber, daß Maßnahmen gegen die regional höchst konzentrierten Wirtschafts- und Arbeitsmarktprobleme in den Montanregionen erforderlich sind, führte in der Debatte des Landtages zu einer „Gemeinsamen EntschlieÙung" aller im Landtag vertretenen Fraktionen, derzufolge ein damals noch nicht näher spezifiziertes „Zukunftsprogramm Montanregionen" entworfen und aufgelegt werden müsse.

Um das geforderte Programm sachlich angemessen ausformen zu können, sollte eine Expertenkommission Vorschläge und Empfehlungen erarbeiten. Mitte 1987 nahm die vom Ministerpräsidenten Rau berufene und hochkarätig besetzte „Kommission Montanregionen" ihre Arbeit auf. Gleich zu Beginn sah sich die Kommission jedoch veranlaßt, den an sie gerichteten Erwartungsdruck gewissermaßen nach oben und nach unten zu schrauben. Sie sah sich aus durchaus verständlichen Gründen nicht in der Lage, quasi im Schnellver-

fahren Vorgaben für ein politisches Programm zu machen. Weil sich die Kommission nicht darauf beschränken wollte und sollte, bereits vorliegende Vorschläge zu einem behelfsmäßigen Programmwurf zusammenzubinden, vergrößerte sich der Zeitbedarf für die Arbeit der Kommission erheblich. Der Bericht der Kommission - so wurde mit der Landesregierung abgesprochen - sollte möglichst detailliert sein und den Besonderheiten der Teilregionen des Untersuchungsgebietes Rechnung tragen. Die Kommissionsmitglieder haben sich deshalb die Mühe gemacht, in zahlreichen und intensiven Gesprächen mit den Vertretern einzelner Teilregionen die Grundlagen für eine umfassende und genaue Beschreibung der regionalen Situation und der Entwicklungsperspektiven zu schaffen. Damit ergab sich aber auch geradezu zwangsläufig, daß die Kommission von der Aufgabe entlastet wurde, konkrete Vorschläge für das „Zukunfttsprogramm Montanregionen“ zu machen, denn so lange konnte die Landesregierung nicht warten.

Konturen einer neuen Regionalpolitik

Schon zu der Zeit, als die Kommission ihre Arbeit aufnahm, präsentierte die Landesregierung die „Zukunfttsinitiative Montanregionen (ZTM)“. Dieses zunächst auf 4 Jahre angelegte und mit insgesamt 2 Milliarden DM ausgestattete Programm wurde in seiner inhaltlichen Dimension bewußt breit gehalten und ist offen für regionalspezifische Forderungen und Vorschläge, die an den örtlich vorhandenen Potentialen und Bedürfnissen ansetzen. Die ZIM setzt auf das Handlungs- und Kreativitätspotential der regionalen Akteure und stiftet zu einer Intensivierung der regionalen Kommunikation und Kooperation an. Die ZIM verzichtet möglichst weitgehend auf komplizierte Fördergesetze und -richtlinien und setzt stattdessen auf eine Finanzierung von Einzelmaßnahmen und Modeüvorhaben, die als Gemeinschaftsinitiativen der regionalen Institutionen regionalspezifische Lösungswege suchen. Von daher ist die ZIM vor allem von ihrer Vorgehensweise her eine *politische Innovation*. „Nach Auffassung der Landesregierung bedarf es in den einzelnen Montanregionen spezifischer, auf die besonderen Probleme und Chancen der jeweiligen Region ausgerichteter örtlicher oder regionaler „Aktionsprogramme“. Die Programme sollen unter Einbeziehung und Nutzung der Eigeninitiative und des Sachverständes der örtlichen und regionalen Träger der Wirtschaft einschließlich der Stahlunternehmen selber entwickelt und ausgeführt werden“.¹

An dem nunmehr vorliegenden Bericht der Kommission Montanregionen ist im Hinblick auf die gewählte Vorgehensweise der ZIM besonders interessant, daß offensichtlich auch die Kommission der Gestaltungskraft der dezentralen Ebene große Bedeutung beimißt. Wie ein roter Faden ziehen sich in den verschiedensten Zusammenhängen immer wieder die Forderungen nach einer gruppenübergreifenden Konsensbildung vor Ort und nach einer Abstimmung über die jeweiligen Schwerpunkte der Erneuerungskonzepte durch den

¹ J. Rau, Unsere Politik für die Zukunft der Montanregionen. Regierungserklärung vor dem Landtag Nordrhein-Westfalen am 10. Juli 1987 (abgedruckt in: Die Landesregierung informiert, hrsg. vom Presse- und Informationsamt der Landesregierung), Düsseldorf 1987, S. 6.

Bericht. Die Kommission Montanregionen setzt damit wie die Landesregierung auf den „*ProduktionsfaktorKooperation*“, der in den Regionen des Landes zur Entfaltung gebracht werden soll.

Folgt man der Kommission, so sind für die neue Regionalpolitik drei Eigenschaften zentral:

1. Durch die auf der regionalen Ebene zu formulierenden Erneuerungskonzepte soll ein effektiver und effizienter Einsatz der öffentlichen Fördermittel gewährleistet werden. Die Kommission verspricht sich von der Aktivierung der regionalen Ebene eine „ganzheitliche“ Politik, die durch eine problembezogene Analyse der regionalen Situation und durch eine entsprechend regionalspezifische Formulierung und Umsetzung von Erneuerungskonzepten höhere Wirkungsgrade erzielt. „Die Entwicklungsprobleme im Ruhrgebiet sind durch wirtschaftspolitische Maßnahmen allein nicht zu lösen. Notwendig sind gezielte Konzepte, die Lebensumstände, Arbeit und Produktion attraktiver machen. Deshalb ist ein Zusammenwirken von Strukturpolitik, Arbeitsmarktpolitik und Technologiepolitik, Bildungspolitik, Kulturpolitik, Städte- und Wohnungsbaupolitik sowie Umweltschutz- und Verkehrspolitik notwendig“ (Teil C, S. 59). Die neue Regionalpolitik will also eine *politikfeldübergreifende Verdichtung* verschiedener Maßnahmen zu regionalen Erneuerungskonzepten erreichen.

2. Eine solche Integration verschiedener Politikfelder und die Verdichtung vielfältiger Maßnahmen zu einem gezielten Erneuerungskonzept ist letztlich nur durch eine aktive Beteiligung der regionalen Ebene zu leisten; „... strukturpolitische Erneuerungskonzepte müssen primär auf der regionalen Ebene entstehen“ (Teil C, S. 380). Die geforderte Regionalpolitik ist also insbesondere im Hinblick auf die Formulierung des Handlungsbedarfs und die Umsetzung der Initiativen *dezentral* angelegt.

3. „Eine wesentliche Voraussetzung für die Verbesserung der Wachstumschancen und eine Beschleunigung des Strukturwandels sieht die Kommission in einem zielgerichteten Zusammenwirken aller wirtschaftlich relevanten Gruppen. Jeder Verbesserungsansatz muß auf eine Aktivierung der Kräfte in Wirtschaft und Staat und darauf zielen, Koordinierungs- und Kooperationsformen für eine eigenständige und sich selbst tragende Entwicklung im Lande zu finden“ (Teil C, S. 81); „... strukturpolitische Entscheidungen müssen in der Verantwortungsgemeinschaft aller Träger der regionalen Wirtschaftspolitik getroffen werden“ (Teil C, S. 380). Die neue Regionalpolitik will damit den *regionalen Konsens* in der Revitalisierungspolitik fördern.

Eine den regionalen Standortbedingungen, Entwicklungsengpässen und Entwicklungspotentialen angemessene Politik wirtschaftlicher Revitalisierung setzt also nach Einschätzung der Kommission voraus, daß die Akteure auf den dezentralen Ebenen die Handlungsfelder einer regional angepaßten Erneuerungspolitik erkennen und kooperativ umsetzen. Nach meiner Meinung ist es ein großes Verdienst der Kommission Montanregionen, nicht nur

den Handlungsbedarf für die Landes- und die Bundesregierung zu benennen, sondern auch die konkreten Handlungsanforderungen an die regionalen und lokalen Akteure zu spezifizieren.

Die Kommission hat die drei genannten Eigenschaften einer neuen Regionalpolitik zur Arbeitsgrundlage ihrer zahlreichen Besuche in den verschiedenen Montan-Teilregionen gemacht. Heute läßt sich sagen, daß die Kommission dadurch selbst zu der als notwendig erachteten Netzwerkbildung bei den lokalen und regionalen Akteuren beigetragen hat. Sie hat damit bereits vor der Erstellung ihres Berichts wichtige Impulse gesetzt. Die regionalen Gesprächsrunden, die von den Mitgliedern der Kommission in den Teilregionen im Vorfeld des Berichts initiiert wurden, hatten insofern einen wichtigen Prozeßnutzen, als dadurch der regionale Dialog intensiviert und bis hin zu konkreten Gemeinschaftsinitiativen produktiv gesteigert wurde. Damit ist in gewisser Weise bereits die über die Arbeit der Kommission vermittelte, organisierte Suche nach Problemlösungen selbst zu einem ersten Schritt der Problemlösung geworden.

Was die prozeduralen Aspekte einer Politik wirtschaftlicher Revitalisierung altindustrieller Kerngebiete anbelangt, befürwortet die Kommission den Ansatz der Dezentralisierung bei gleichzeitiger Intensivierung regionaler Kooperation. Sie hat in ihrer Arbeit zugleich zu dem Erfolg dieses Politikansatzes und der „Zukunftsinitiative Montanregionen“ beigetragen.

Anmerkungen zu den Empfehlungen der Kommission Montanregionen

Die Kommission konzentriert sich bei ihren Vorschlägen auf die Handlungsfelder *Infrastruktur, Qualifikation, Arbeitsmarkt, Attraktivität und Betriebsansiedlung* sowie *Zukunftstechnologie*, weil nach ihrer Einschätzung hier „besondere Anknüpfungspunkte für die Entwicklung regionsspezifischer Erneuerungskonzepte liegen“ (Teil D, S. 1). Ich kann und will hier nicht auf alle Vorschläge der Kommission eingehen, sondern mich auf einige Empfehlungen konzentrieren, die sich an die lokalen und regionalen Akteure richten und auf eine Stärkung der Kooperation in den genannten Handlungsfeldern hinauslaufen. Dabei sollen zum einen einige ergänzende Überlegungen angestellt und zum anderen einige aus meiner Sicht kritische Punkte des Berichts angesprochen werden.

a) Infrastrukturausstattung

Zu dem Handlungsfeld Infrastruktur (Straßen- und Schieneninfrastruktur, Wasserstraßen und Luftverkehr, Ver- und Entsorgung, kommunikationstechnische Infrastruktur, soziale Infrastruktur) führt die Kommission aus, daß die Ausstattung in den Montanregionen zumindest als zufriedenstellend einzustufen ist und in der Regel weniger Ausbau- als vielmehr Modernisierungsbedarf besteht.

Bei näherem Hinsehen fällt jedoch auf, daß die einzelnen Aspekte der Infrastrukturausstattung von der Kommission in unterschiedlicher Intensität

beleuchtet wurden. So sind vor allem die Vorschläge zur Straßen- und Schieneninfrastruktur sehr detailliert (Teil C, S. 264 ff.). Die Mitglieder der Kommission müssen bei ihren Besuchen in den einzelnen Teilregionen häufig im Stau gestanden haben, denn die Sorgfalt bei der Analyse einzelner Autobahn- und Straßenabschnitte und bei der Beschreibung des Bedarfs an Erneuerung oder Ergänzung ist überraschend. Die Aussagen in bezug auf das Kultur- und Freizeitangebot sind hingegen eher oberflächlich und wenig instruktiv.

Möglicherweise ist es aber verfehlt, die ungleichgewichtige Behandlung der verschiedenen Teilaspekte der Infrastrukturausstattung der Kommission zuzuschreiben. Der Bericht der Kommission ist ja im wesentlichen eine Wiedergabe der Ergebnisse der Gespräche, die von der Kommission in den Teilregionen geführt wurden. Von daher ist es durchaus denkbar, daß die vergleichsweise intensive Analyse der Verkehrsinfrastrukturen und die eher randständige Behandlung der sozialen Infrastrukturausstattungen eine Sichtweise widerspiegelt, die die Wahrnehmung und Arbeitsweise der regionalen Akteure kennzeichnet. Wenn dem so sein sollte, bestünde nach meiner Einschätzung aller Anlaß zu der Frage, ob die Leitlinien der lokalen und regionalen Politik dem Bedarf an wirtschaftlicher und sozialer Erneuerung in den Montanregionen entsprechen.

b) Arbeitsmarkt

Die Kommission beschränkt sich in ihren Aussagen zur Arbeitsmarktpolitik im wesentlichen auf die Arbeitszeitverkürzung, die Teilzeitarbeit, die Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen, den alternativ-ökonomischen Sektor und die Frauenbeschäftigung (Teil C, S. 316 ff.).

Die Ausführungen zur *Arbeitsverkürzung* sind wenig instruktiv. Die Kommission referiert kurz und knapp die bekannten Positionen der Tarifparteien, ohne eine eigenständige Position zu formulieren. Das gleiche gilt für die *Teilzeitbeschäftigung*. Sowohl bei der Arbeitszeitverkürzung als auch bei der Teilzeitbeschäftigung sind nach Meinung der Kommission die Tarifparteien aufgefordert, Vereinbarungen zu finden.

Im Hinblick auf die *Arbeitsplatzbeschaffungsmaßnahmen* (ABM) fordert die Kommission eine Einbindung dieser Maßnahmen „in ein Strukturkonzept“ (Teil C, S. 322 ff., Teil D, S. 11). In der Tat sind, was die bisherige Praxis der Arbeitsmarktpolitik im Bereich der Arbeitsplatzbeschaffungsmaßnahmen anbelangt, erhebliche Defizite festzustellen, die zum einen der unkalkulierbaren Politik der Bundesregierung und der Bundesanstalt für Arbeit geschuldet sind, die zum anderen aber auch der häufig nicht hinreichend koordinierten Umsetzung dieses Instruments durch die Akteure vor Ort zuzuschreiben sind.

Der Kommission ist sicherlich zuzustimmen, wenn sie eine mittelfristig angelegte Ausgestaltung der ABM fordert, die mit den Erneuerungskonzepten

der Regionen abgestimmt ist. ABM können durchaus ein wichtiges Instrument der Wirtschafts- und Strukturpolitik sein, wenn sich die Akteure vor Ort auf eine regional angepaßte und auf die Zukunft ausgerichtete Nutzung dieses Instruments verständigen.²

Auch die Forderungen der Kommission, private Trägerorganisationen (zum Beispiel Klein- und Mittelbetriebe) verstärkt in die ABM-Förderung einzubeziehen und das ABM-Instrument stärker auf die Aus- und Weiterbildung auszurichten, zeigen den hohen Stellenwert, den die Kommission den ABM als einem möglichen Element von regionalen Erneuerungskonzepten zuschreibt.

Angesichts dieser Bedeutungszuschreibung ist jedoch geradezu überraschend, daß sich die Kommission nicht ausdrücklich für eine quantitative Ausweitung dieses arbeitsmarktpolitischen Instruments ausspricht. Die Kommission hält sich zurück, weil die Widerstände gegen die ABM als Instrument der Arbeitsmarktpolitik immer noch nicht gebrochen sind. Dabei bestünde aus regionalökonomischer Sicht aller Anlaß, einen verstärkten Einsatz von ABM zu fordern, denn der Umverteilungs- und (Kaufkraft-)Stabilisierungseffekt ist gerade für die mit hohen Arbeitslosenquoten belasteten Montanregionen wichtig. Neuere Untersuchungen der regionalen Verteilung der arbeitsmarktpolitischen Ausgaben, insbesondere auch für ABM, zeigen, daß die Aufwendungen für ABM nicht proportional zur jeweiligen Arbeitslosenquote verlaufen.³ Die Montanregion, also eine Region mit relativ hoher Arbeitslosigkeit, profitiert - im Verhältnis zu ihren Arbeitslosenzahlen - *unterdurchschnittlich* von den ABM-Mitteln der Bundesanstalt für Arbeit.

Bezogen auf den *alternativ-ökonomischen* Sektor zeigt sich die Kommission unsicher, weil es - so die Begründung - empirisch fundierte statistische Aussagen über dessen Entwicklung und dessen gesamtwirtschaftliche Auswirkungen nicht gebe. Trotz der von Seiten der Handwerkskammern und der Industrie- und Handelskammern vorgetragenen Kritik an einer staatlichen Förderung des alternativ-ökonomischen Sektors ringt sich die Kommission dann aber doch zu einer Befürwortung der staatlichen Stützung „dieser Alternativbetriebe“ durch, „wenn sie den allgemein im Bereich der Wirtschaftsförderung geltenden Grundsätzen folgt“ (Teil C, S. 325).

Angesichts der Ergebnisse einer neueren Untersuchung⁴ treffen die Kritikpunkte der Gegner einer staatlichen Förderung des alternativ-ökonomischen

2 Vgl. hierzu bereits R. G. Heinze/J. Hilbert/H. Voelzkow, Integrierte Umwelt- und Beschäftigungspolitik als Perspektive für alte Industrieregionen, in: W. Fricke u. a. (Hrsg.), Jahrbuch Arbeit und Technik in Nordrhein-Westfalen 1987, Bonn 1987, S. 353 ff.; B. Hombach, Die Integration von Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik auf regionaler Ebene: „Marginalisierung“ oder „Erneuerung von unten?“, in: R. G. Heinze/B. Hombach/H. Scherf (Hrsg.), Sozialstaat 2000. Auf dem Weg zu neuen Grundlagen der sozialen Sicherung, Bonn 1987, S. 239 ff.

3 Vgl. B. Reissert, Regionale Invidenz der Arbeitsmarktpolitik und ihrer Finanzierung, in: Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hrsg.), Politikansätze zu regionalen Arbeitsmarktproblemen, Hannover 1988, S. 109 ff.

4 K. Mackscheidt/K. Gretschmann (unter Mitarbeit von F. Schulz, C. Graff und D. Krischausky), Die Auswirkungen von Selbsthilfeaktivitäten auf die herkömmlichen Leistungssysteme. Eine theoretische und empirische Analyse am Beispiel der Beschäftigungsselbsthilfe Jugendlicher - erstellt im Auftrag des Bundesministers für Jugend, Familie, Frauen und Gesundheit, Köln 1989.

Sektors in aller Regel nicht zu; die Kommission liegt mit ihrem Urteil insofern also richtig. Im Hinblick auf den spezifischen Beratungsbedarf der alternativ-ökonomischen Betriebe kommt die erwähnte Untersuchung jedoch zu einem anderen Ergebnis. Was die Kommission für diesen Bereich vorsieht, ist in erster Linie eine technisch-administrative Beratung. Diese Ausrichtung wird mit der „Andersartigkeit“ des alternativ-ökonomischen Sektors begründet; die zugehörigen Betriebe seien „in stärkerem Maße gefährdet als traditionelle Gründer, zumal dann, wenn sie auf bewährte Organisationsformen verzichten und auch neue Ziele verwirklichen wollen“ (Teil C, S. 323). Alternativität wird damit zu einem Defizit der Alternativbetriebe erhoben, das durch Beratung möglichst kompensiert werden müsse. Im Gegensatz dazu fordern Mack-scheidt/Gretschmann, daß „die Berater heute eine Initiativ- und Erhaltungs-funktion für die in Selbsthilfeunternehmen angelegten alternativen sozialen Ziele erfüllen“. Eine nur auf technisch-administrative Aspekte zentrierte Beratung würde „nur einer Ökonomisierung der Projekte Vorschub (leisten), aber nicht das spezifische andere der Selbsthilfeunternehmen - etwa die Produktivkräfte Solidarität, Dezentralität, Selbstentfaltung usw. (stärken)“ (S. 179).

Was die *Frauenerwerbsarbeit* angeht (Teil C, S. 325 ff.), stellt die Kommission zunächst fest, daß der Beschäftigtenanteil der Frauen in den Montanregionen erheblich unter den Durchschnittswerten des Landes NRW und des Bundes liegt. Es besteht also offensichtlich Handlungsbedarf. Die Kommission fordert deshalb, daß die Beschäftigungschancen für Frauen durch gezielte Maßnahmen verbessert werden. Als geeignete Maßnahmen werden in diesem Zusammenhang aufgeführt:

- bedarfsgerechte Fortbildungs- und Umschulungsangebote;
- vorgeschaltete Orientierungs- und Vorqualifizierungsmaßnahmen;
- Verbesserung der Einstiegsmöglichkeit für Frauen in gewerblich-technische Berufe;
- betriebliche Frauenförderpläne.

Mit diesem Maßnahmenkatalog wendet sich die Kommission in erster Linie an die Betriebe und an die Einrichtungen zur beruflichen Aus- und Weiterbildung. Die Landesregierung wird zu prüfen haben, welche Instrumente des Staates dazu beitragen können, die Bereitschaft der Betriebe und der aus- und weiterbildenden Einrichtungen zu erhöhen, mit gezielten Maßnahmen die Beschäftigungschancen für Frauen zu verbessern.

c) Qualifikation

Was die Empfehlungen der Kommission im Hinblick auf das Handlungsfeld *Qualifikation* angeht, ist nach meiner Einschätzung vor allem die Forderung herauszustellen, in den Regionen für den Strukturwandel geeignete Fortbildungs- und Umschulungseinrichtungen aufzubauen. Defizite hegen weniger in der Zahl an Fortbildungs- und Umschulungsträgern als vielmehr in der Zusammenarbeit. „Kritisch wird aus einigen Regionen angemerkt, daß

zwar eine informelle Kooperation der Bildungsträger existiert, es jedoch deutlich an einer Systematisierung und Institutionarisierung der Zusammenarbeit mangelt. Interessierte Arbeitnehmer und Arbeitssuchende stehen dem nicht mehr zu überschauenden Angebot an beruflichen Bildungsmaßnahmen oft hilflos gegenüber. So betreiben zum Beispiel in der Region Dortmund-Unna 120 Einrichtungen Weiterbildung, deren Gesamtkapazität nach Auskunft der Industrie- und Handelskammer bisher noch nicht erfaßt wurde" (Teil C, S. 161).

In der Tat: Eine Vielzahl von unterschiedlichen Einrichtungen und Institutionen bieten Weiterbildungsmaßnahmen an. Neben den Betrieben (betriebliche Ebene) sind die Industrie- und Handelskammern, die Handwerkskammern, Arbeitgeberverbände, Kirchen, Gewerkschaften, staatliche Einrichtungen und kommerzielle Weiterbildungsunternehmen Träger der beruflichen Weiterbildung (überbetriebliche Ebene). Mit der Vielzahl der Träger der überbetrieblichen Weiterbildung geht eine nicht mehr überschaubare Vielzahl der Ausbildungsgänge, Unterrichtsmethoden, Unterrichtsstile, Ausbildungsabschlüsse und Teilnahmezertifikate einher.

Die - im Kontrast zur beruflichen Erstausbildung - bemerkenswerte *Heterogenität und Unübersichtlichkeit* des Systems der außer- und überbetrieblichen beruflichen Weiterbildung wurde und wird zum Teil damit gerechtfertigt, daß die Weiterbildung schnell und flexibel auf neue und regional wie branchenmäßig spezifizierte Qualifizierungsanforderungen zu reagieren habe. Außerdem sei die Weiterbildung in vielen Fällen so eng mit einzelbetrieblichen Markt- und Wettbewerbsstrategien verknüpft, daß das „volle Mitziehen“ und die Inanspruchnahme einheitlicher und standardisierter Weiterbildungsprogramme durch die Wirtschaft kaum zu erwarten seien. Nunmehr aber gewinnen, wie auch der Kommissions-Bericht zeigt, solche Stimmen an Gewicht, die trotz dieser „Hemmschwellen“ einen wachsenden Bedarf für eine stärkere Kooperation und Abstimmung in der beruflichen Weiterbildung sehen.

Für diese Forderung spricht auch eine gerade in den Montanregionen deutlich werdende Fehlentwicklung in der beruflichen Weiterbildung. Unter den Bedingungen der anhaltenden Massenarbeitslosigkeit und der vorgegebenen institutionellen Ausgestaltung der Weiterbildung differenzieren sich zwei Sektoren der Weiterbildung aus, die zusammenhangslos nebeneinanderstehen: Auf der einen Seite finden sich die öffentlich finanzierten und organisierten Weiterbildungsangebote, die sich vornehmlich auf Arbeitslose und von der Arbeitslosigkeit bedrohte Arbeitnehmer beziehen. Auf der anderen Seite finden sich die betrieblich finanzierten und organisierten Angebote, vornehmlich für die höher qualifizierten Arbeitnehmerkategorien.

Bezogen auf den erstgenannten Sektor sind Defizite hinsichtlich der Integration in das Beschäftigungssystem zu konstatieren, die nicht zuletzt dadurch verursacht werden, daß die Weiterbildungsangebote ohne betriebliche Anbin-

dung und auf Basis sehr vager Vermutungen über den Qualifikationsbedarf der Betriebe erfolgen. Vermutlich wird das Angebot an öffentlich finanzierten Weiterbildungsmaßnahmen, zumindest für die Arbeitslosen, in erster Linie durch die verfügbaren Maßnahmeträger und deren zufällig zusammengewürfeltes Programm und weniger durch den konkreten Bedarf der Unternehmen bestimmt.

Im Hinblick auf die betrieblich finanzierten Weiterbildungsangebote ist demgegenüber zu kritisieren, daß sie zumeist betriebsspezifisch und selektiv auf einzelne Spezialkenntnisse ausgerichtet sind, die nur unmittelbar und kurzfristig verwertbar sind. Hier geht es nicht um die Weiterentwicklung von Qualifikationen, sondern um kurzfristige Anpassungsmaßnahmen, die für die Arbeitnehmer zumeist nur auf dem betriebsinternen Arbeitsmarkt kurzfristige Vorteile bringen. Wenn aber Weiterbildung als *Modernisierungsressource* gesehen wird, die über „den Umweg“ der Qualifizierung der Mitarbeiter das technologische Potential steigert und die bestenfalls dazu beiträgt, daß die Arbeitnehmer selbst auf die Einführung und kreative Anwendung neuer Technologien drängen, dann dürfte sich der betrieblich finanzierte Sektor der Weiterbildung als noch sehr defizitär erweisen.

Die Zerteilung der Weiterbildung und die Heterogenität der einzelnen Maßnahmen dürften in ihrem „Wildwuchs“ in nicht unerheblicher Weise zur Differenzbildung zwischen betriebsexternen und betriebsinternen Arbeitsmärkten beigetragen haben. Die Herausbildung und verstärkte Inanspruchnahme von internen Arbeitsmärkten ist bei Vollbeschäftigung unproblematisch; bei hoher Arbeitslosigkeit aber, und alles spricht dafür, daß die Arbeitslosigkeit im nächsten Jahrzehnt nicht wird abgebaut werden können,⁵ werden sie zu einer Zugangsbarriere für arbeitssuchende Arbeitslose. Statt die durch öffentlich finanzierte Weiterbildungsmaßnahmen qualifizierten Arbeitslosen in das Beschäftigungssystem zu integrieren und deren Qualifikation zu nutzen, greifen die Betriebe auf ihre bereits vorhandenen Arbeitnehmer zurück und passen deren Qualifikationsprofil allenfalls entsprechend den kurzfristigen Anforderungen und nur soweit wie unbedingt nötig an.

d) Attraktivität und Betriebsansiedlungen

Unter „Attraktivität“ versteht die Kommission „alle Eigenschaften und Ausstattungen einer Region . . . , die sie für die aktuellen und potentiellen Bewohner lebenswert machen“ (Teil C, S. 163). So würden betriebliche Standortentscheidungen heute nicht mehr nur allein nach der Verfügbarkeit der benötigten Produktionsfaktoren im engeren Sinne (Boden, Arbeitskräfte) oder nach der Verkehrsanbindung (Transportwege) getroffen, sondern beispielsweise auch nach der möglichen Nähe zur Forschung oder zu den Kunden. Die Attraktivität einer Region bemesse sich darüber hinaus ganz entschei-

⁵ Vgl. z. B. W. Klauder/P. Schnur/M. Thon, Arbeitsmarktperspektiven der 80er und 90er Jahre. Neue Modellrechnungen für Potential und Bedarf an Arbeitskräften, in: Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, Heft 1/1985, S. 41 ff.

dend an dem Unternehmensumfeld. Lebensqualität sei gefragt. Entsprechend müsse eine attraktive Region mit bedarfsgerechten Wohnungs-, Freizeit-, Kultur- und Bildungsmöglichkeiten ausgestattet sein.

Grundsätzlich sei das Erscheinungsbild der Montanregionen nicht nur ein Resultat des mehr oder minder „schlechten Rufes“, das mit plakativen Imagekampagnen korrigiert werden könne, sondern auch Resultat des „überzeugenden Handelns der wirtschaftlich Verantwortlichen“ (Teil C, S. 164). Die Überzeugungskraft des Handelns scheint dabei nach Einschätzung der Kommission wiederum davon abzuhängen, ob und inwieweit sich die lokalen und regionalen Akteure in Netzwerken zur Kooperation bereift finden. Aus ihrer Sicht sind die „Kommunikations- und Kooperationsmöglichkeiten zwischen Wirtschaft, Verwaltung und Politik und insbesondere zwischen den Unternehmen noch nicht ausgeschöpft“ (Teil C, S. 176).

Das wird zum Beispiel anhand der Gewerbeflächenpolitik verdeutlicht. Trotz der lokal und regional unterschiedlichen Verfügbarkeit an Gewerbeflächen gibt es, wie die Kommission bemängelt, „keine nennenswerte kommunale und überregionale Kooperation in der Flächen- wie auch der Ansiedlungspolitik“ (Teil C, S. 174). Folgerichtig empfiehlt die Kommission, daß „in Zukunft zur Lösung von Flächenproblemen eine stärkere Bündelung von Planungs-, Management- und Marketingkapazitäten sowie eine Kooperation mit allen örtlich relevanten Institutionen vorgenommen“ (ebd.) wird.

e) Zukunftstechnologien

Die Kommission sieht in einer Stärkung des „System“-Charakters des „ausgebauten und differenzierten Wissenschafts- und Forschungssystem der Montanregionen“ (Hochschulen, Max-Planck- und Fraunhofer-Institute, Sonderforschungsbereiche, „An-Institute“, Landes- und Bundesinstitute) einen wichtigen Ansatzpunkt für die Politik der wirtschaftlichen Revitalisierung. Die häufig feststellbare Konkurrenz der Hochschulen sei diesem „System“-Charakter eher abträglich und solle möglichst vermieden werden. Vielmehr solle eine „auf gegenseitiger Absprache beruhende Arbeitsteilung zwischen den Hochschulen“ (Teil C, S. 334 ff.) gefunden werden. Auch für das Wissenschafts- und Forschungssystem setzt die Kommission auf den „Produktionsfaktor Kooperation“: „Es geht darum, für die regionale Entwicklung Kooperationsformen zu finden, die die jeweiligen Schwerpunkte der Hochschulen und Institute mit den unternehmerischen Potentialen der Regionen zu einem ‚Technologiesystem‘ verknüpfen“ (Teil C, S. 225).

Der Aufbau solcher Netzwerke zwischen universitärer oder außeruniversitärer Forschung und Entwicklung einerseits und der unternehmerischen Anwendung in Form neuer Produkte und Verfahren ist bekanntlich ein schwieriges Geschäft. Insbesondere in jenen Regionen, die - wie beispielsweise die Emscher-Zone - mit Forschungs- und Entwicklungseinrichtungen vergleichsweise unterbesetzt sind, besteht hier - wie die Kommission zu Recht herausstellt - noch erheblicher Handlungsbedarf. Die Kommission macht

hierzu dankenswerterweise mehrere konkrete Vorschläge, die nach meiner Einschätzung von der Landesregierung bei der Auswertung des Berichts besonders berücksichtigt werden sollten.

Wichtig erscheint mir auch die Empfehlung, „die wirtschafts- und sozialwissenschaftlichen Fachbereiche stärker an die regionalen Probleme heranzuführen, um so die betriebswirtschaftlichen, organisatorischen und damit auch managementmäßigen Defizite beziehungsweise entsprechenden Bedarf besser abdecken zu können“ (Teil C, S. 336). Bislang scheint der Forschungs- und Entwicklungstransfer auf den ingenieurwissenschaftlich dominierten Technologietransfer beschränkt zu sein. Damit wird jedoch nur ein — wenn auch wichtiges - Segment des Transferbedarfs abgedeckt. Wie sich am Beispiel „Computer Integrated Manufacturing (CIM)“ zeigen läßt, kann der Einsatz neuer Technologien nicht losgelöst von Fragen der betrieblichen Organisation der Arbeitsgestaltung oder der Qualifikationsstruktur der Mitarbeiter behandelt werden. Hier gilt es, die wirtschafts- und sozialwissenschaftlichen Disziplinen stärker als bisher in den Transfer einzubeziehen. Auch an diesem Punkt geht es letztlich um Kooperation: Die Zusammenarbeit der Hochschulangehörigen im Transfer über die Grenzen der Fachbereiche hinweg.

Gesamteinschätzung

Bei der Formulierung ihrer Empfehlungen hat sich die Kommission offensichtlich auch vom *Konsensprinzip* leiten lassen. Der Leser sieht sich zumindest häufig enttäuscht, wenn er klare Aussagen der Kommission zu einem in der öffentlichen Diskussion strittigen Thema erwartet. Viele kontroverse Punkte werden von der Kommission mit vagen Andeutungen und einem expliziten Verzicht auf eine klare Position „umschiff“. So wird beispielsweise zum Thema Arbeitszeitverkürzung lapidar angemerkt, dieser mögliche Ansatzpunkt einer beschäftigungswirksamen Politik werde von den Gesprächspartnern in den Regionen uneinheitlich beurteilt; die Kommission enthalte sich deshalb jeder Stellungnahme und verweise auf die Zuständigkeit der Tarifpartner.

Diese Vorgehensweise der Kommission mag im Einzelfall der Erwartung des Lesers nicht entsprechen. Andererseits hat diese Selbstbeschränkung auf weitgehend konfliktfreie Vorschläge durchaus auch ihre Vorteile. Zum einen kann der Bericht kaum partei- oder interessenpolitisch mißbraucht werden. Fast jede Interessengruppe wird mit den Ergebnissen der Kommission leben können. Allenfalls die Vertreter des Umweltschutzes werden - nach meiner Einschätzung auch nicht ganz zu unrecht - eine Vernachlässigung ihrer Anliegen - zum Beispiel im Hinblick auf die Empfehlungen zum Autobahnbau - bemängeln. Zum anderen konzentriert sich durch die konsensorientierte Vorgehensweise der Kommission die Diskussion darauf, wie eine Politik der Revitalisierung der Montanregionen aussehen könnte, die den sachlichen Problemlagen angemessen und *zugleich* aus der Sicht aller relevanten Kräfte konsensfähig ist. Die weitgehende Ausblendung der konfliktträchtigen

Aspekte einer regionalen Strukturpolitik könnten damit auch als eine spezifische Stärke des Berichts interpretiert werden.

Was der Bericht jedoch nach meiner Meinung vermissen läßt, ist eine deutliche Aussage zur *begrenzten Reichweite der gemachten Empfehlungen*. Denn selbst bei einer optimistischen Einschätzung der Innovationskraft der Montanregionen besteht kein Anlaß zu der Hoffnung, die Arbeitslosigkeit könnte kurzfristig abgebaut oder wenigstens auf ein niedriges Niveau zurückgeschraubt werden. Nur vereinzelt und versteckt finden sich in dem Bericht Hinweise auf den Fortbestand des Problemdrucks, der auch bei einem vergleichsweise günstigen Verlauf des Strukturwandels auf den Montanregionen in den nächsten Jahren lasten wird: „Unter den gegebenen Wachstums- und Produktivitätsraten ist auch bei einer Stärkung der Investitionstätigkeit nicht mehr als ein schrittweiser Abbau der Arbeitslosigkeit zu erwarten und mit einer hohen Arbeitslosenquote zu rechnen“ (Teil C, S. 316).

Im Klartext heißt das, daß auch eine neugefaßte, den Vorschlägen folgende effektivere Regionalpolitik die Beschäftigungseinbrüche bei Kohle und Stahl und anderen schrumpfenden Branchen der Montanregionen kaum kompensieren kann. Sie kann gewisse neue regionale Wachstumspotentiale erschließen und dadurch eine weitere Zunahme der Arbeitslosigkeit abbremsen, möglicherweise sogar zu einer spürbaren, jedoch unzureichenden Rückführung der Arbeitslosigkeit beitragen. Nach meiner Einschätzung sind diese möglichen Erfolge einer neuen Regionalpolitik für die Montanregionen zwar wichtig und unverzichtbar, sie reichen aber in ihrer zwangsläufig begrenzten Reichweite nicht aus. Wenn die Arbeitslosigkeit auch bei günstigen Rahmenbedingungen und bei einem Greifen der verschiedenen Maßnahmen wirtschaftlicher Revitalisierung nicht deutlich zurückgeführt werden kann, dann müssen wegen der sozialen Folgen eines dauerhaften Bestandes an hoher Arbeitslosigkeit auch einige zentrale Konstruktionsmerkmale der sozialen Sicherung überdacht werden.⁶ Nach den vorgegebenen Funktionsprinzipien der sozialen Sicherung führt eine anhaltende Arbeitslosigkeit in eine „Verarmungsautomatik“, die zwangsläufig in einer „Zwei-Drittel-Gesellschaft“ endet. In den Regionen mit überdurchschnittlicher Arbeitslosigkeit wird diese *Spaltung der Gesellschaft* besonders deutlich. Von daher steht zu befürchten, daß sich die „Neue Armut“ der mit Arbeitslosigkeit besonders stark belasteten Teilregionen (beziehungsweise sogar Stadtteile) zu einem *Standortnachteil* auswächst, der die ohnehin disparitären räumlichen Entwicklungsmuster weiter verstärkt. Die in der Sozialpolitik diskutierten Alternativen (zum Beispiel eine soziale Grundsicherung) böten daher den Problemregionen nicht nur eine Kaufkraftstabilisierung, sondern zugleich - in Kombination mit einer aktiven Arbeitsmarktpolitik - auch eine neue soziale Basis für den Strukturwandel und die wirtschaftliche Revitalisierung.

⁶ Vgl. dazu die Beiträge in: Heinze/Hombach/Scherf (Hrsg.), Sozialstaat 2000 sowie die im Rahmen des Programms „Mensch und Technik - Sozialverträgliche Technikgestaltung“ erstellte neuere Untersuchung von K. Gretschmann/R. G. Heinze/J. Hilbert/E. Schulz/H. Voelzkow, Neue Technologien und soziale Sicherung. Antworten auf die Herausforderungen des Wohlfahrtsstaats, Opladen 1989.