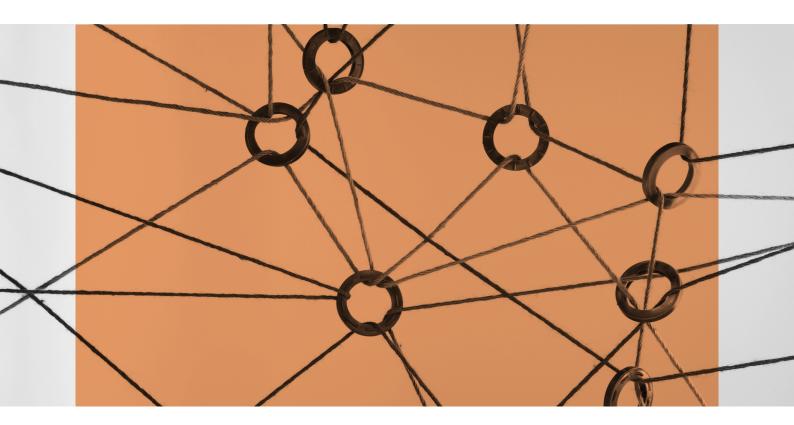
Handlungsfelder und Akteure der Strukturpolitik

Eine Metastudie aus arbeitsorientierter Perspektive





Impressum

STUDIE

Handlungsfelder und Akteure der Strukturpolitik – Eine Metastudie aus arbeitsorientierter Perspektive

ERSTELLT IM AUFTRAG VON
Stiftung Arbeit und Umwelt der IG BCE

- Inselstraße 6, 10179 Berlin
- Königsworther Platz 6, 30167 Hannover

Telefon +49 30 2787 1314

Projektleitung: Dr. Kajsa Borgnäs

DURCHFÜHRUNG DER STUDIE PCG – Project Consult GmbH

- Dr. Jörg Weingarten (Projektleitung)
- Marie Kleßmann
- Benedikt Schreiter
- Sebastian Schwidder

LEKTORAT

Gisela Lehmeier, FEINSCHLIFF

SATZ UND LAYOUT

navos – Public Dialogue Consultants GmbH

TITELBILD

© Foto-Ruhrgebiet / fotolia

DRUCK Copy To Go

VERÖFFENTLICHUNG: September 2018

BITTE ZITIEREN ALS

PCG – Project Consult GmbH (2018) Handlungsfelder und Akteure der Strukturpolitik – Eine Metastudie aus arbeits-orientierter Perspektive. Im Auftrag der Stiftung Arbeit und Umwelt der IG BCE.

Vorwort

Interventionen in marktwirtschaftliche Prozesse und politische Einflussnahmen auf regionale und strukturelle Entwicklungen – Strukturpolitik – sind immer wieder Gegenstand politischer und wirtschaftswissenschaftlicher Debatten. Geführt werden diese Debatten wesentlich aus zwei Anschauungen heraus.

Die erste Anschauung ist grundsätzlicher Natur: Sollte der Staat aus strukturpolitischen Erwägungen in marktwirtschaftliche Entwicklungen eingreifen? Der Ordoliberalismus, insbesondere aber der Neoliberalismus, weisen eine reservierte Haltung, wenn nicht eine grundsätzliche Ablehnung auf. So war beispielsweise die Politik der EU-Kommission über lange Zeiträume von einer grundsätzlichen Ablehnung sektoraler Strukturpolitik geprägt. Die praktische Relevanz jeglicher Verweigerung strukturpolitischer Interventionen kann etwa in Großbritannien oder in der USA besichtigt werden. Ganze Regionen sind deindustrialisiert und ökonomisch sowie sozial vom Rest des Landes abgehängt. Es ist eine der wenigen positiven Folgen der Finanzund Wirtschaftskrise 2008, dass seitdem staatliche Interventionen wieder ideologiefreier debattiert werden können.

Die zweite Haltung fragt nach den Erfolgen beziehungsweise Misserfolgen regionaler und sektoraler Strukturpolitik. Erhebliche vom Steuerzahler erbrachte Mittel werden in Deutschland und Europa für strukturpolitische Maßnahmen aufgebracht. Bürger und Steuerzahler haben also ein berechtigtes Interesse daran, dass die strukturpolitischen Gelder effizient und den jeweiligen Zielen entsprechend verwendet werden.

Die Notwendigkeit einer modernen und aktiven Strukturpolitik wird in den kommenden Jahren und Jahrzehnten wachsen, aus klima- und energiepolitischen Gründen sowie wegen des technologischen Fortschritts und der Digitalisierung, die die Transformation unserer wirtschaftlichen Strukturen beschleunigen.

Die vorliegende Studie fragt nach den notwendigen Voraussetzungen und Rahmenbedingungen für eine Strukturpolitik, die mit effizientem Mitteleinsatz den technologisch-ökonomischen Wandel im Sinne der Menschen und Regionen mitgestaltet. Die Studie beleuchtet die verschiedenen Paradigmen und Ebenen der Strukturpolitik. Anhand von Beispielen – insbesondere den Erfahrungen aus dem Ruhrgebiet und dem ostdeutschen "Chemiedreieck" - will die Studie einen Beitrag leisten, gegenwärtige und zu erwartende Strukturwandelprozesse besser zu gestalten. Sie greift damit auch in die aktuelle Debatte zu den strukturpolitischen Herausforderungen und den Handlungsmöglichkeiten der Regionen ein, die von der Energiewende und einem Auslaufen der Braunkohleverstromung betroffen sein werden.

Nicht zuletzt zeigt die Studie, dass neben dem Staat, Unternehmen und regionalen Netzwerken auch die Gewerkschaften wichtige Handlungsakteure in der Strukturpolitik sind. Gewerkschaften haben sich schon immer für eine aktive Strukturpolitik eingesetzt, insbesondere um Beschäftigung und Gute Arbeit zu sichern sowie um regionale Disparitäten zu bekämpfen. Damit leisten sie einen Beitrag, den gesellschaftlichen Zusammenhalt in der Transformation zu organisieren.

Ich wünsche eine angenehme Lektüre.

Dr. Kajsa Borgnäs

Direktor Stiftung Arbeit und Umwelt der IG BCE

Inhalt

Abb	oildungsverzeichnis	5
Tab	ellenverzeichnis	5
1	Einleitung	6
2	Strukturpolitische Paradigmen	8
2.1	Wirtschaftstheoretischer Hintergrund	8
2.2	Strukturpolitische Interventionen zwischen Ausgleich und Wachstum	10
2.3	Arbeitsorientierte Strukturpolitik	
2.4	Strukturpolitik im Handgemenge politischer Interventionen	12
2.5	Akteure und Institutionen als Motoren im Strukturwandel	13
3	Strukturpolitische Entwicklungslinien	16
3.1	Phase der Re-Industrialisierung	16
3.2	Phase der Neo-Industrialisierung	16
3.3	Phase der regionalisierten Strukturpolitik	17
3.4	Clusterstrategie und Spitzencluster-Wettbewerbe	18
3.5	Das Praxisbeispiel ostdeutsches Chemiedreieck	19
3.6	Integrative Entwicklungsansätze	19
3.7	Neuere Entwicklungen und die Frage der Anpassungsfähigkeit	20
4	Die Beteiligung von Gewerkschaften im strukturpolitischen Diskurs	22
5	Instrumente der Strukturpolitik	26
5.1	Instrumente der Strukturpolitik: EU-Ebene	27
5.2	Instrumente der Strukturpolitik: Bundesebene	28
5.3	Die regionale Ebene: Standortfaktoren und Investitionsanreize	30
5.4	Exkurs: Sonderwirtschaftszonen und staatliche Beihilfen	32
6	Aktuelle Herausforderungen der Strukturpolitik	34
6.1	Regionale Resilienz	34
6.2	Präventive Strukturpolitik	35
7	Fazit und Handlungsempfehlungen	40
7.1	Die Chancen im präventiven Strukturwandel für die "Kohleregionen" nutzen	40
7.2	Anregungen für die Regionalentwicklung in den Braunkohleregionen	41
8	Literaturverzeichnis	44

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1: Theorie der langen Wellen	9
Abbildung 2: Gestalteter und ungestalteter Strukturwandel	12
Abbildung 3: Aufgaben von regionalen Netzwerken in der Strukturpolitik	15
Abbildung 4: Idealtypische Verflechtung eines Betriebes mit seinem Umfeld	31
Abbildung 5: Einordnung von Beispielen eines präventiven Strukturwandels	36
Tabellenverzeichnis	
Tabelle 1: Merkmale regionaler Kooperation	14
Tabelle 2: Entwicklungsansätze in der Strukturpolitik	20
Tabelle 3: Projektbeispiele im Rahmen von GUBIS	24
Tabelle 4: Unterscheidung von harten und weichen Standortfaktoren	

1 Einleitung

"Die Frage ist, ob wir versuchen, industrielle Wandlungsprozesse vorauszusehen und selbst Initiative zu ergreifen, um sie zu bewältigen oder ob wir später, wenn wir vor vollendeten Tatsachen stehen, nur noch reagieren".¹

Die Veränderung wirtschaftlicher Strukturen durch Produkt- und Prozessinnovationen, das Aufkommen neuer Branchen und der Niedergang von Unternehmen und Sektoren werden im Kontext solcher sozio-ökonomischer Umbrüche mit dem Begriff des Wandels umschrieben. Die Reaktionen einzelner Betriebe auf die sich ändernden wirtschaftlichen oder politischen Rahmenbedingungen führen in der Summe zu einem Wandel in der Branche und schließlich zum Strukturwandel. Dieser strukturelle Wandel schlägt sich in seinen Konsequenzen insbesondere auf das sozial-räumliche Gefüge und die Arbeitswelt nieder.

Solche wirtschaftlichen Transformationsprozesse können zwar als andauernder Prozess in den Volkswirtschaften verstanden werden,² das obige Zitat der britischen Gewerkschaftlerin und EU-Parlamentarierin Judith Kriton-Darling weist aber drauf hin, dass strukturpolitische Initiativen zur regionalen Gestaltung wirtschaftlicher Umbruchphasen idealerweise nicht reaktiv erfolgen dürfen. Akteure in Betrieb, Politik und Gesellschaft sollten sich frühzeitig auf Wandelungsprozesse einstellen.

Beispiele wie die heimische Textil- oder die Montanindustrie zeigen, dass solche Wandlungsprozesse nicht über Nacht hereinbrechen. Strukturelle Krisen zeichnen sich zumeist als Vorboten längerfristiger konjunktureller Probleme, politischer und unternehmerischer Entscheidungen ab.³ In der Folge sehen Experten den strukturellen Wandel als "ein Konglomerat aus sektoralen, branchenbezogenen und technisch-arbeitsorganisatorischen Veränderungen", das sich räumlich nicht ausschließlich auf der lokalen, sondern besonders auf der regionalen Ebene bemerkbar macht.⁴

Staatliche Politik zur Beeinflussung und Abfederung solcher Wandlungsprozesse wird als Strukturpolitik bzw. unter den Aspekten der räumlichen Entwicklungsförderung (Abbau von Disparitäten oder Wachstumsförderung) auch als Regionalpolitik bezeichnet.

Sobald sich der räumlich-strukturelle und industrielle Wandel auf Wirtschaft und Beschäftigung niederschlagen, können im Kern drei Zielebenen strukturpolitischer Interventionen unterschieden werden:⁵

- Erhalt, so dass ein Sektor auch gegen rein marktwirtschaftliche Regeln längerfristig aufrechterhalten werden kann. Ein Beispiel hierzu bildet der heimische Steinkohlenbergbau, der in der Bereitstellung von Ausbildungsplätzen und als strategische Energiereserve eine hohe Bedeutung hatte.
- Anpassung, zur Reduktion identifizierter Marktmängel sowie der überbrückenden Strukturerhaltung, um den Wandel sozialverträglich abzufedern. Auch hier kann der heimische Steinkohlenbergbau als Beispiel einer erfolgreichen Anpassungsstrategie identifiziert werden.⁶

¹ KIRTON-DARLING 2006: zitiert aus dem Handbuch "Restructuring" des TRACE-Projektes. Siehe dazu European Trade Union Federation (Hrsq.): 10.

² MONHEIM 2010: 9.

³ Etwa in der Frage der Energiewende, der Stein- und Braunkohleförderung.

⁴ GOCH 2004a: 11.

⁵ ZIEGLER 2008: 318.

⁶ Siehe dazu z. B. WEINGARTEN 2010.

 Gestaltung, durch aktive Beeinflussung zukünftiger Wirtschaftsstrukturen, indem neue Marktentwicklungen eingeleitet oder unterstützt werden. Dies betrifft insbesondere neuere strukturpolitische Interventionsformen, wie etwa den BioRegio Wettbewerb zu Beginn des Millenniums oder die aktuellen Cluster- und Leitmarktinitiativen.

Wie in der vorliegenden Studie aufgezeigt wird, liegt dem deutschen und europäischen strukturpolitischen Verständnis ein regionaler und sektoraler Gestaltungsauftrag zugrunde, der versucht, Disparitäten abzubauen sowie wirtschaftliche, infrastrukturelle und arbeitsmarktliche Impulse für Branchen und Regionen zu setzen.

Dieses strukturpolitische Verständnis zeigt sich nicht zuletzt auch vor dem Hintergrund der Implementierung der Kommission "Wachstum, Strukturwandel und Beschäftigung", in der Fachressorts verschiedener Bundesministerien, Länder, Gewerkschaften, Kommunen sowie betroffene Unternehmen und regionale Akteure ab 2018 zusammenarbeiten. Mithilfe der Ergebnisse dieser Kommission sollen Unternehmen, Politik, Bürger und Beschäftigte in den deutschen Kohleregionen realistische und greifbare Zukunftsperspektiven erhalten.⁷ Die Chancen und Potentiale der frühzeitigen Antizipation des Wandels und der präventiven Strukturpolitik, die auch Thema der vorliegenden Studie sind, werden innerhalb der Kommission diskutiert.

Diese Kommission soll sich neben den Fragen zu Kohlestrom und Klimaschutz auch mit den Aspekten des strukturellen Wandels in den Kohleregionen beschäftigen. In Teilen Ostdeutschlands und Nordrhein-Westfalens hängen tausende Arbeitsplätze an der Braunkohle. Durch die zu erwartenden Beschlüsse der Kommission sollen insbesondere Kommunen, Versorger, Zulieferer und auch die Beschäftigten verbundener Unternehmen die Möglichkeit haben, rechtzeitig die Herausforderungen und Konsequenzen für die eigene Handlungsebene zu erörtern und nach Wegen des (sozialverträglichen) Umgangs und der Steuerung des Kohleausstiegs für die eigene Institution und Region zu suchen. Dazu muss ein sorgfältig geplanter Einstieg

in den Strukturwandel der Braunkohlereviere gewählt werden, der Perspektiven entwickelt und hilft, gute Industriearbeit zu sichern.

Doch wie fügen sich struktur- und regionalpolitische Herausforderungen, die sich aus der arbeitsorientierten Perspektive in den Braunkohlerevieren ergeben, in den Kontext der Debatten zur Gestaltung des Strukturwandels ein? Dieser und anderen Fragestellungen geht die vorliegende Studie nach.

Die Studie verfolgt das Ziel, den strukturpolitischen Diskurs der letzten Jahrzehnte aufzugreifen und gleichzeitig neuere Trends in der Debatte um strukturpolitische Interventionserfordernisse zu analysieren, insbesondere aus arbeitsorientierter Perspektive. Der vorliegende Bericht liefert eine systematische und zusammenfassende Bewertung der bereits publizierten Arbeiten in diesem Politikfeld. Dabei beziehen sich die Ausführungen einerseits auf die zentralen strukturpolitischen Diskurse, andererseits werden konkrete Interventionsfelder und Initiativen zum vorsorgenden Strukturwandel vorgestellt. Wie noch zu zeigen sein wird, kommt verschiedenen regional- und strukturpolitischen Akteuren eine hohe Verantwortung bei der Bewältigung struktureller Umbruchphasen zu. Im Rahmen dieser Studie wird ein rein literaturbasierter Ansatz verfolgt. So stützt sich die Studie auf eine ganze Reihe von einschlägigen Publikationen unterschiedlicher Epochen, die insbesondere einen arbeitsorientierten Zusammenhang aufweisen.8

⁷ Für regionale Strukturpolitik in den vier Braunkohlerevieren hat der Bund angekündigt, 1,5 Mrd. Euro bereitstellen zu wollen.

⁸ Hier sei exemplarisch auf die Arbeiten von REHFELD 2013, PIXA 2011 oder ZIEGLER 2008 verwiesen.

2 Strukturpolitische Paradigmen

2.1 Wirtschaftstheoretischer Hintergrund

Raumdynamische Veränderungen und struktureller Wandel

Die Folgen des sozioökonomischen Strukturwandels und des Niedergangs von Städten und Regionen werden besonders bei den sogenannten "reifen Industrien" wie dem Bergbau, der Stahl- und der Textilindustrie sichtbar. Die Abwärtsspirale regionaler ökonomischer Grundlagen kann durch die Theorie der langen Wellen, deren räumliche Implikationen und durch den Produktlebenszyklus anschaulich erklärt werden.⁹

Die Theorie der langen Wellen beruht auf der Annahme, dass in größeren Zeitabständen grundlegende technologische Neuerungen, sogenannte Basisinnovationen, auftreten. Diese führen zu tiefgreifenden Veränderungen des bestehenden Produktions- und Industriebesatzes und schaffen neue Produkte und Wachstumsindustrien. Die durch die Basisinnovationen ausgelösten Wachstumsschübe ("lange Wellen") werden auch als Kondratieff-Zyklen bezeichnet.¹⁰ Die Theorie der langen Wellen liefert als dynamische Raumwirtschaftstheorie einen Erklärungsansatz für den industriellen und strukturellen Wandel.

Sie berücksichtigt allerdings **nicht** unmittelbar politisch induzierte Veränderungen, wenn z. B. der Ausstieg aus einer vorhandenen und etablierten Technologie gesellschaftlicher Konsens ist und/oder politisch beschlossen wurde (etwa im Falle der Atomenergie).

Von einem solchen Wandel sind Standorte und Regionen negativ betroffen, sofern sie die Anschlussfähigkeit an technologische Veränderungen verloren haben und die Gefahr des wirtschaftlichen Niedergangs oder der Instabilität durch ausbleibende Neuinvestitionen besteht. Andere Regionen können mit ihrem Standortprofil und regionalem Potential wiederum positiv von solchen Wandlungsprozessen profitieren. So konnte bislang beobachtet werden, dass jede Basisinnovation und die von ihr verursachte Welle eines neuen Produktzyklus zur räumlichen Herausbildung industrieller Schwerpunkte geführt haben.¹¹

⁹ Ein Zyklus von der Produktinnovation bis zur Reifephase.

Diese Bezeichnung geht auf Nikolai Dmitrijewitsch Kondratieff zurück, der sich in den 1920er Jahren mit der Beobachtung von langfristigen zyklischen Schwankungen der Wirtschaftsentwicklung in Industrieländern befasste.

¹¹ FARHAUER & KRÖLL 2013: 281.

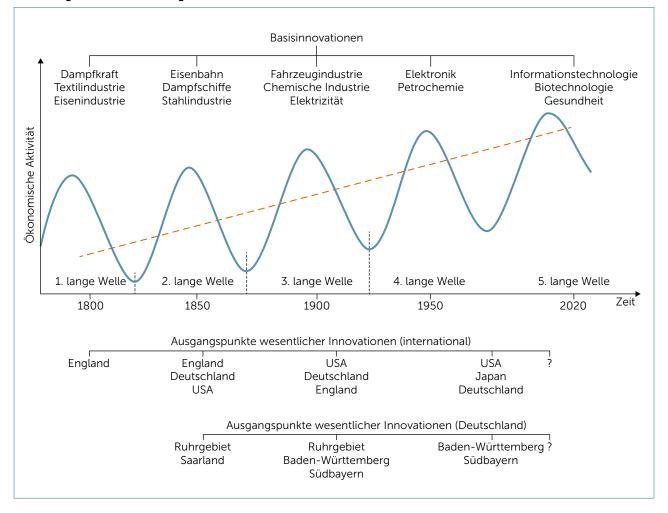


Abbildung 1: Theorie der langen Wellen¹²

Wie die Grafik aufzeigt, wird davon ausgegangen, dass sich bei jeder langen Welle die ökonomischen Aktivitäten auf bestimmte räumliche Zentren konzentrieren. Städte und Regionen als Gravitationszentrum der Entwicklung durchlaufen dabei einen regionalen Wachstums- und Reifezyklus, der bis zum Niedergang einer Industrieregion führen kann. Vermindert sich die Fähigkeit oder gehen Anknüpfungspunkte für den Wandel der regionalen wirtschaftlichen Struktur verloren, kommt es zur Stagnation und Schrumpfung der regionalen Wirtschaft

Langfristige regionale und sozio-ökonomische Instabilitäten werden vor allem durch das schnelle Wegbrechen von Arbeitsplätzen erklärt.¹³ Verantwortlich dafür sind eine regionale Konzentration von schrumpfenden

oder gar "sterbenden" Branchen, ein hoher Anteil nicht innovativer Unternehmen, die in "Billiglohnländer" verlagert werden können sowie eine verfehlte kommunale und regionale Wirtschaftspolitik, die die Standortattraktivität des Wirtschaftsraums absinken lässt.

Die regionale Krisenanfälligkeit hängt dabei maßgeblich von den Charakteristika des Unternehmensbestandes ab. Im Falle einer schwachen Krisenresistenz ist dies verbunden mit negativen Folgen für die Beschäftigung, die eingespielten Aushandlungs- und Innovationssysteme, die gewachsenen lokalen Kompetenzen, aber auch für die räumlichen Strukturen in den betroffenen Städten und Regionen. ¹⁴ Befinden sich Territorien durch politische Entscheidungen sowie unternehmerische und branchentypische Re-Strukturierungen im

 $^{^{12}}$ Eigene Darstellung, erweitert auf Grundlage FARHAUER & KRÖLL 2013: 281.

¹³ ECKEY 2008.

Das Thema der Krisenanfälligkeit greift die jüngere Debatte um "regionale Resilienz" auf (s. Kapitel 5.2).

massiven Wandlungsprozess, kann dies zu einer sich verstärkenden, kumulativen Abwärtsspirale führen.

Anpassungsfähigkeit braucht Lernfähigkeit und Offenheit Greift man diese Annahmen auf und thematisiert die Frage der "Anschlussfähigkeit" von Regionen, so zeigt das Beispiel des Ruhrgebiets, dass Reifung und Spezialisierung in einer Region und in Kompetenzfeldern von einer kontinuierlichen Erneuerung des Unternehmensbestandes begleitet werden müssen sowie von Offenheit für Kooperationen und Lernprozesse bei Unternehmen und Politik.¹5 Wichtige Kernelemente des montanindustriellen Kompetenzbesatzes konnten so in der Vergangenheit durch Spezialisierung und Produktinnovation erhalten und profitabel weiterentwickelt werden. Spezialstähle, neue Verbundwerkstoffe oder Produkte der Bergbaufördertechnologie sind dafür prominente Beispiele.

Dementsprechend ist Strukturpolitik weniger als eine bewusste, öffentlich gesteuerte Weiterentwicklung von Regionen und Sektoren zu verstehen, sondern vielmehr als kontinuierlicher Lernprozess. Praktiker sehen Strukturpolitik zuallererst als eine Kommunikationsaufgabe an und erst dann als eine investive Intervention, die sich innerhalb der zwei großen strukturpolitischen Leitbilder von Wachstum und Ausgleich sowie dem Stabilitätsziel bewegt.¹⁶

2.2 Strukturpolitische Interventionen zwischen Ausgleich und Wachstum

Die Leitbilder der Strukturpolitik im Widerspruch

Grundsätzlich können mehrere Zielebenen strukturpolitischer Interventionen unterschieden werden. Das Wachstumsziel ist mit der Maximierung des volkswirtschaftlichen Gesamtnutzens bzw. der Gesamtwohlfahrt verbunden. Produktionsfaktoren wie Arbeit und Kapital werden im Rahmen strukturpolitischer Interventionen in Regionen gelenkt, von denen eine Erhöhung des gesamtwirtschaftlichen Outputs erwartet wird (z. B. Förderung von Bio-Tech-Regionen und anderen High-Tech Clustern¹⁷).

Das Ausgleichsziel dagegen orientiert sich an der Schaffung gleichwertiger Lebensbedingungen, dem Abbau regionaler Disparitäten und der Stärkung des wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalts. Es wird angestrebt, wenn die Selbststeuerung zur Erreichung von regionaler Kohäsion und Solidarität im marktwirtschaftlichen System versagt.

Das Stabilitätsziel, im Sinne einer Reduzierung regionaler und struktureller Krisenanfälligkeit, soll durch möglichst ausgewogene Wirtschaftsstrukturen erreicht werden. Monostrukturelle Abhängigkeiten sollen vermieden und Voraussetzungen für eine nachhaltige Beschäftigungs- und Einkommensentwicklung in den Regionen geschaffen werden. Zur Erreichung des Stabilitätsziels können zugleich wachstums- als auch ausgleichsorientierte Maßnahmen erforderlich sein. Manche Experten ergänzen das Stabilitätsziel um das Leitbild der Nachhaltigkeit strukturpolitischer Interventionen bzw. der nachhaltigen Raumentwicklung, um die natürlichen Lebensgrundlagen z. B. in traditionellen Industrieregionen wie den Kohlerevieren zu erhalten bzw. zu stärken. 19

Zielkonflikte

In Kombination sind die hier skizzierten Leitbilder der Strukturpolitik partiell zielinkompatibel, da sie der Prämisse des gesamtwirtschaftlichen Wachstumsziels untergeordnet sind, aber auch der Schaffung gleichwertiger Lebensbedingungen und dem Abbau von räumlichen Disparitäten dienen sollen. Nur wenn durch Ausgleichsmaßnahmen und eine gleichzeitige Beachtung des Nachhaltigkeitsziels ein gesamtwirtschaftliches Wachstum und regionale Stabilität in der Beschäftigungs- und Einkommensentwicklung geschaffen werden, können alle vier Ziele gleichzeitig und gleichrangig verfolgt werden. Im Falle der Beendigung der Braunkohleförderung ist es aktuell erforderlich, zwischen klimaschutz- und industriepolitischen Zielen eine solche angemessene Balance zu finden.

¹⁵ KIESE 2008: 18.

¹⁶ NOLL 2004.

Siehe z. B. EICHENER, SCHAAF, SCHULTE, WEINGARTEN 2000.

¹⁸ Siehe dazu auch Kapitel 6.2 zur regionalen Resilienz.

¹⁹ MÜLLER & STRAETER 2008: 250.

Neue Priorisierung von Förderzielen

Analysiert man die aktuelle strukturpolitische Förderphilosophie, ist nicht mehr das regionale Ausgleichziel vorherrschend, sondern der Wettbewerb der Regionen mit einer wachsenden Konkurrenz um die innovativsten Unternehmen, die attraktivsten Standorte und Fachkräfte. Dies gilt für alle Regionen, unabhängig davon, ob sie strukturschwach wie der Bayrische Wald oder -stark wie die Region Köln-Bonn sind. Die Fördermittel verschiedener Programme (z. B. "Unternehmen Region" des Bundesministeriums für Bildung und Forschung als Teil der Hightech Strategie der Bundesregierung, Konzepte zur Schaffung von Metropolregionen, in Teilen auch die Europäischen Strukturfonds) fördern jedoch regionale Standortkonkurrenz, da sie sich auf die vermeintlich stärksten Regionen und sogenannte Wachstumspole konzentrieren sollen.

Schwächeren Regionen wird dabei signalisiert, dass sie durch Ausstrahlungseffekte langfristig profitieren können. Doch weder die theoretische Diskussion²⁰ noch die Praxis belegen die These, dass Wachstumsimpulse von Zentren zwangsläufig ins Umland überschwappen. Durch die Fördermittelkonzentration auf die Zentren kann das vorhandene Potenzial in den strukturschwächsten Räumen weiter verloren gehen oder versickern – diese drohen mittelfristig noch mehr abgehängt zu werden.²¹

2.3 Arbeitsorientierte Strukturpolitik

Die arbeitsorientierte Perspektive auf Förderprioritäten

Aus der Perspektive der arbeitsorientierten Strukturpolitik werden die Schaffung und Sicherung von Beschäftigung und Innovation als wichtigste strukturpolitische Aufgaben definiert - unabhängig von den zwei polarisierenden Wachstums- und Ausgleichs-

zielen.²² Aus diesem strukturpolitischen Verständnis heraus gilt es, qualifizierte Arbeit als Schlüssel einer nachhaltigen regionalen Entwicklung in den Mittelpunkt der Fördermaßnahmen zu stellen. Aber auch aus innovationstheoretischer Perspektive darf es nicht allein um technologisch induzierte Innovationen gehen, sondern um die Bedeutung künftiger Leitmärkte in einem größeren gesellschaftlichen Kontext, wie bspw. Gesundheit, Ressourceneffizienz, Bauen und Wohnen sowie Mobilität. Darüber hinaus kennzeichnet die gerade Verknüpfung klassischer Industriebereiche mit produktionsnahen Dienstleistungen oftmals die Stärken einer Region. Daher sollten diese Synergien besonders aus arbeitsorientierter strukturpolitischer Perspektive gefördert werden (etwa durch sogenannte "Bestandspflege" seitens der kommunalen oder regionalen Wirtschaftsförderungen).

Letztendlich sind die Faktoren, die heute den wirtschaftlichen Erfolg einer Region beeinflussen, komplexer geworden. So werden mittlerweile regionale Unterschiede weniger auf die sogenannten harten als vielmehr auf die weichen Standortfaktoren zurückgeführt. Hierzu zählen etwa das Qualifikationsniveau der Beschäftigten, die kulturelle Ausstattung oder die regionale Bereitschaft zu Kooperation und Netzwerkbildung. Aus diesem Blickwinkel wächst die strukturpolitische Bedeutung der regionalen Akteure, also die der Unternehmen, Gewerkschaften und Arbeitnehmervertreter. Heuten der Verlegen der Verlegen und Arbeitnehmervertreter.

Wie Grafik 2 aufzeigt, ist es insbesondere aus arbeitsorientierter Perspektive wichtig, strukturelle Handlungserfordernisse frühzeitig zu erkennen (Antizipation) und den gestalterischen Wandel durch eine sektorale und regionale Strukturpolitik zu begleiten. Regionale Netzwerke können das in der Regel gut leisten.

²⁰ KULKE 2013: 297;

²¹ GERLACH 2008.

²² Siehe z. B. MEZGER/WEINGARTEN 2008; PIXA 2011 oder REHFELD/NORDHAUSE-JANZ 2017.

²³ Siehe dazu insbesondere Kapitel 4.3.

²⁴ PIXA 2011 und REHFELD/NORDHAUSE-JANZ 2017.

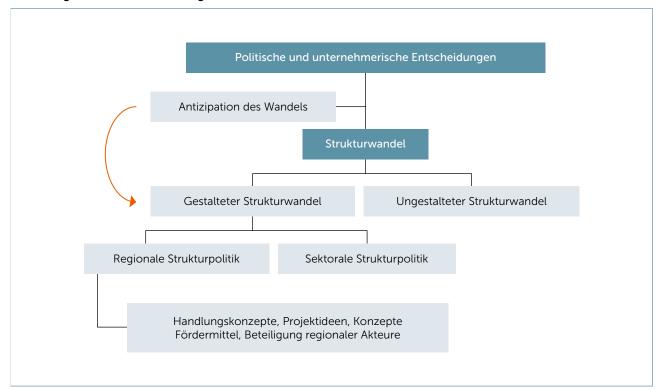


Abbildung 2: Gestalteter und ungestalteter Strukturwandel²⁵

Dem Leitbild eines gestalterischen Strukturwandels folgt insbesondere die arbeitsorientiere Strukturpolitik, für die folgende strategische Ziele definiert werden können:

- Strukturpolitik soll vorrangig einen Beitrag zur nachhaltigen Entwicklung erwerbsorientierter Beschäftigung leisten. Dabei zielt sie nicht rein auf quantitative Aspekte, sondern auch auf die Qualität von Arbeitsplätzen und Arbeitskräften.
- Strukturpolitik soll dazu beitragen, die Kenntnisse, Fähigkeiten und Vorschläge der Beschäftigten in Innovationsprozesse und Gestaltungsfragen miteinzubeziehen und zu mobilisieren.
- Strukturpolitik soll beteiligungsorientiert erfolgen und die Partizipation arbeitsorientierter Akteure gewährleisten, insbesondere die betrieblichen und gewerkschaftlichen Interessensvertretungen mitberücksichtigen.²⁶

Dieser Ansatz der arbeitsorientierten Strukturpolitik gründet sich auf die starken Mitbestimmungstraditionen montan-industrieller Kernbranchen und deren Erfahrungen mit der Gestaltung des Strukturwandels. Die Erfahrung zeigt, dass Strukturpolitik stets mit anderen politischen Ebenen und Arenen eng verwoben sein muss, um erfolgreich wirken zu können.

2.4 Strukturpolitik im Handgemenge politischer Interventionen

Strukturpolitik wird als klassisches Beispiel in der Diskussion um die Mehrebenenpolitik angesehen.²⁷ Es lassen sich mindestens drei politische Handlungsebenen identifizieren: die europäische, die nationalstaatliche und eine regionale Ebene. Im Sinne der Entwicklung einer erfolgreichen Strukturpolitik bedeutet diese Vielschichtigkeit einen komplexen Koordinationsaufwand. Verschiedene Verantwortlichkeiten müssen koordiniert zusammenwirken, damit sich Strukturpolitik voll entfalten kann.

²⁵ Eigene Darstellung, erweitert in Anlehnung an GÄRTNER 2014.

²⁶ KREMER et al. 2000: 13

²⁷ REHFELD 2013.

Strukturpolitik ist nicht trennscharf

Ist Strukturpolitik verbunden mit der Intention, über politische Maßnahmen die Struktur einer sektoralen und/oder regionalen Wirtschaft anders zu gestalten als sie sich einzig durch Marktkräfte entwickeln würde, so ist sie per se ein "Gestaltungsauftrag".

Dabei ist die Strukturpolitik mit vielen verschiedenen Politikfeldern verbunden, z. B. der Infrastruktur-, Forschungs-, Raumordnungs- und auch der Sozialpolitik.²⁸ Im Rahmen strukturpolitischer Interventionsmöglichkeiten wurden bislang sehr unterschiedliche Maßnahmen zur Kompensation wirtschaftsstruktureller Defizite entwickelt und implementiert. Das führt dazu, dass Strukturpolitik als politische Handlungsarena operativ nie trennscharf von anderen Politikfeldern zu unterscheiden ist. Ein solch breiteres Verständnis strukturpolitischer Maßnahmen ist insbesondere aus arbeitsorientierter Perspektive sinnvoll.

Dieser erweiterte strukturpolitische Kontext wird bspw. in Konzepten einer integrierten Wirtschafts- und Beschäftigtenförderung deutlich, die Ende der 1990er Jahre in Dortmund und später auch in Hannover implementiert wurden und Strategien zur Entwicklung des Fachkräftepotenzials beinhalteten.²⁹ Heute schlägt sich dieses Verständnis u. a. in der Verknüpfung von Fördermöglichkeiten aus den EU-Programmen EFRE und ESF nieder. Das Land Niedersachsen hat mit einem Multifondsprogramm zur Förderung von Beschäftigung in Betrieben und Branchen regionale Ansätze zur Fachkräftesicherung sowie zur Innovationsförderung implementiert. Dieses Programm ist in die Strategie "Europa 2020" für ein intelligentes, nachhaltiges und integratives Wachstum eingebettet.³⁰

Strukturpolitik sollte nach Experteneinschätzung insbesondere dann als effizientes Instrument zur Kompensation regionaler Strukturschwächen verstanden werden, wenn sie verschiedene Aufgabenfelder der Wirtschaftspolitik zusammenfasst, z. B. die Infrastruktur- und Innovationspolitik.³¹ Über die Jahre hinweg wurde Struktur- und Regionalförderung besonders auf Ebene der EU mit ergänzenden Politikfeldern verflochten, wie Bildung, Beschäftigung, Energie, Umwelt, Binnenmarkt, Forschung und Innovation.³² Daher stellt

sich Strukturpolitik in ihrer konkreten Ausgestaltung sowohl als Innovations- und Technologiepolitik als auch als Infrastruktur- oder Industriepolitik dar.

Aus der Perspektive von Guter Arbeit, Beschäftigung und Qualifizierung ist einzig wichtig, dass den Menschen und Unternehmen in einer vom Strukturwandel betroffenen Region Perspektiven für eine nachhaltige und damit wirtschaftlich und sozial auskömmliche Entwicklung geboten werden können. Es wird nebensächlich, welches Politikfeld dabei primär mit Förderperspektiven und Anreizen wirkt. Denn die konkrete Ausgestaltung strukturpolitischer Interventionen in den skizzierten politischen Arenen wird sich an der jeweiligen Ausgangslage und dem Handlungsbedarf bemessen müssen. So bildet z. B. regionale Industriepolitik einen "fließenden Übergang" zur Strukturpolitik.³³

2.5 Akteure und Institutionen als Motoren im Strukturwandel

Wie schon in den 1990er Jahre aufzeigt werden konnte, kommt ständig neuer wirtschaftlicher Veränderungsdruck auf einzelne Betriebe, Sektoren und die regionale Wirtschaftsstruktur zu.34 Durch Fragen der Elektromobilität, Digitalisierung, Energiewende und andere Faktoren wie Migration und Fachkräfteentwicklung sind heute die zukünftigen Entwicklungen von Branchen und Betriebe unübersichtlich. So sind potentielle strukturelle Wandlungsprozesse teilweise durch gegenläufige, ungleiche und zum Teil diffuse Entwicklungslinien gekennzeichnet. Die traditionellen Muster vom schleichenden oder auch radikalen Niedergang eines altindustriellen Unternehmensbesatzes bei gleichzeitigem Aufstieg neuer Hoffnungsträger (wie der Gesundheitswirtschaft oder der Biotechnologie) müssen daher sektoral und regional differenziert betrachtet werden.

Einheitliche Entwicklungsstrategien als Kopiervorlage für verschiedene Regionen kann es daher nicht geben. In Summe münden die strukturellen Veränderungen in regionalen Herausforderungen, die von einzelnen Akteuren kaum mehr antizipiert, überblickt und bearbeitet, sondern nur durch Austausch und Dialog verstanden und in Kooperation bewältigt werden kön-

²⁸ DEHLING & SCHUBERT 2013

²⁹ BAYER 2004: 26.

Das Beispiel zeigt somit gut die horizontale (Politikfelder) und vertikale (Handlungsebenen) Verknüpfung von Strukturpolitik.

³¹ PIXA 2011: 53.

EUROPÄISCHE KOMMISSION 2014: 5.

REHFELD/NORDHAUSE-JANZ 2017: 101. Sie analysieren in ihrer Arbeit u. a. verschiedene Initiativen zur Förderung der regionalen industriellen Wirtschaftsstruktur, die z.B. aus der Strukturberichterstattung in der Region Stuttgart entstanden sind.

³⁴ LÄPPLE 1991: 15 ff.; 1994: 106 ff.

nen. Der italienische Forscher Boni hat dafür den Begriff des "territorialen Dialoges" geprägt.³⁵ Ein solches Modell setzt mehr auf Moderation, diskursive Koordination und Kooperation und damit auf Formen einer interaktiven Politik. Der Konsens zur Etablierung von kurzfristigen Maßnahmen (z. B. zur Beschäftigungssicherung und Qualifikation) gehört ebenso dazu wie die Entwicklung von langfristigen Strategien und Maßnahmen zur Zukunftsplanung in den Wirtschaftsregionen.

Dabei müssen zwei miteinander in Verbindung stehende Handlungsebenen mitberücksichtigt werden: die einzelbetriebliche und die betrieblich übergreifende Ebene. Damit ist gemeint, dass sich letztendlich viele einzelbetriebliche Entscheidungen auf die Standortentwicklung auswirken und so die regionalen Wirtschafts- und Beschäftigungsstrukturen beeinflussen. Einzelbetriebliche Entscheidungen werden in Summe strukturpolitisch relevant, sie kumulieren in Fragen der Standort- und Regionalentwicklung.³⁶

Damit sich sowohl die betriebliche Ebene als auch Akteure in der Standort- und Regionalentwicklung frühzeitig auf sich wandelnde Erfordernisse einstellen können, wird es als notwendig erachtet, ökonomische und technologische Entwicklungen systematisch zu beobachten und ihre Relevanz für die betreffen-

de Handlungsebene zu überprüfen. Dies erfordert allerdings weit mehr als eine rein auf ökonomischen Eckdaten basierende Analyse, sondern eine laufende Einschätzung von Branchen- und Clusterentwicklungen, neuen Produkten und Veränderungen in den internationalen, arbeitsteiligen Wirtschaftsstrukturen.

Ein regionales Forum, das dies leisten kann, wird idealerweise durch regionale Unternehmen, Wirtschaftsvereinigungen, Beschäftigungsgesellschaften, Körperschaften und Verwaltung, Hochschulen und Gewerkschaften gebildet. Dabei kommt es nicht nur darauf an, dass viele unabhängige Akteure solche Informationen ansammeln und intern analysieren. Damit sie in das wirtschaftliche und politische Handeln vor Ort eingehen, sind zudem der Austausch von Informationen, den eigenen Analysen und die Weiterentwicklung kollektiver Einschätzungen erforderlich. Der Regionalforscher SABEL³⁷ hat dafür den Begriff des "learning by monitoring" geprägt und beschreibt damit eine gemeinsame Informationsverarbeitung durch regionale Akteure. Das kann wie in Tabelle 1 geschildert geschehen.

Tabelle 1: Merkmale regionaler Kooperation³⁸

Hauptakteure und Initiatoren	Regionale Akteure aus Wirtschaft, Wissenschaft, Politik, Verwaltung, Verbänden und Kammern, ggf. Vereine und Bürgergruppen
Kooperationsbasis	Gemeinsames Interesse an Gestaltung von Arbeit, Wirtschaft und Sozialem, steigender Problemdruck in der Region
Formen der Kooperation	Komplementäre Zusammenarbeit zur Erzeugung von Synergien in ggf. unterschiedlichen Handlungsfeldern
Forcierung der Kooperation	Wechselseitiges Lernen, gemeinsame Diagnose der Herausforderungen in Umwälzungsphasen
Rolle der Landes- und Bundespolitik	Politik als initiierende und unterstützende Ressource

^{35 2009}

³⁶ Positiv etwa bei Investitionen oder im negativen Fall bei Entscheidungen zu Produktionsverlagerungen oder gar Standortschließung.

³⁷ 2006: 5.

³⁸ Eigene Darstellung, verändert und aktualisiert nach HOWALDT et al. 2001 & WEINGARTEN 2009.

Trotz dieser Erkenntnisse aus den 1990er und 2000er Jahren wird bei der Diskussion um Strukturpolitik aber nach wie vor die lokale und regionale Umsetzungsebene vernachlässigt.³⁹ Dabei gilt es zu beachten, dass sich die Handlungsebenen in Stadt und Region keineswegs auf die kommunalen Wirtschaftsförderungsämter beschränken dürfen. So wird eine lokal verortete Struktur- und regionale Wirtschaftspolitik von vielen Akteuren gemeinsam getragen. Neben Ämtern (z. B. Planungsamt) sowie halbstaatlichen Einrichtungen wie Kammern, Sparkassen, Forschungs- und Bildungseinrichtungen sind auch die Unternehmen am Standort relevant, die mit ihren Kompetenzen das Standortgefüge ausmachen und bereit sind, regionale Verantwortung zu übernehmen.⁴⁰ Auf der anderen Seite spielen auch Gewerkschaften mit ihren betrieblichen Zugängen und dem Wissen darüber, was die Beschäftigten und Bürger an der Basis bewegt, eine entscheidende Rolle

All diese Akteure in regionalen Netzwerken, die z. B. bei der Definition und Umsetzung von Entwicklungsstrategien eingebunden werden, sind mit ihren Kompetenzen und Erfahrungen ein wichtiger Faktor in der Regionalentwicklung.

Wie in Abbildung 3 aufgezeigt,⁴¹ sind regionale Netzwerke unterschiedlicher Akteure mit einem gemeinsamen Handlungsverständnis für die notwendigen Entwicklungsimpulse (engl. shared diagnosis⁴²) eine wichtige Grundlage zur strategischen und operativen Überwindung struktureller Herausforderungen.

Abbildung 3: Aufgaben von regionalen Netzwerken in der Strukturpolitik⁴³

Beschäftigungsentwicklung regionale Kompetenz (Gute Arbeit in zukunftsfähigen (Know-how, Kunden- und Zuliefererbeziehungen) Branchen) Netzwerke lokaler und regionaler Akteure aus Ausbildung und Qualifizierung Wirtschaft und Betrieben, regionale und lokale Politik, Gewerkschaft und Entwicklungstrategien Verbänden sowie OPP Innovationsförderung (Produkte, Prozesse, soziale Flächenmanagement Innovation, Gründer, Beratung) und Standortentwicklung

³⁹ etwa nach Einschätzung von GÄRTNER.

⁴⁰ KOST/LÖTSCHER/WEINGARTEN 2011.

⁴¹ STEPHAN & WEINGARTEN 2008.

⁴² Nach NEGRELLI 2008.

⁴³ Eigene Darstellung, weiterentwickelt nach STEPHAN & WEINGARTEN 2008: 78.

3

Strukturpolitische Entwicklungslinien

Strukturpolitische Interventionen wurden seit den ersten montanindustriellen Krisen vom Gedanken getragen, die Wirtschaft und Industrie zu stärken, um die Beschäftigung zu sichern und auszubauen. Standortnachteile für strukturschwache Räume sollten kompensiert und ihr Anschluss an die allgemeine Wirtschaftsentwicklung geschaffen werden.⁴⁴ Ursprünglich war dieser Ansatz durch das Prinzip der Umverteilung geprägt und sollte vor allem durch Subventionen im Rahmen gesonderter Fördermittel geschehen.⁴⁵ An dieser Stelle lassen sich verschiedene strukturpolitische Förderphilosophien unterscheiden, die im Folgenden erläutert werden.⁴⁶

3.1 Phase der Re-Industrialisierung

Das 1968 konzipierte Strukturkonzept "Entwicklungsprogramm Ruhr" war bundesweit das erste Programm aktivierender Strukturpolitik, das in fünf Jahren eine Bereitstellung von 17 Mrd. DM von Bund, Land und Europäischer Gemeinschaft sowie der Bundesanstalt für Arbeit sicherte. Im Folgejahr wurden die Gemeinschaftsaufgaben "Hochschulbau" und "Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstrukturen" von der Bundesregierung ergänzend eingeführt. Priorisiertes Ziel war die Schaffung von Industriearbeitsplätzen. Durch die Bündelung von Einzelmaßnahmen sollte die sozial verträgliche Gestaltung infolge des Niedergangs des Bergbaus gewährleistet werden. Die Ansiedlung neuer Industriebetriebe, die Bildungsexpansion und die Erschließung neuer Humanressourcen wurden gefördert. Massive Investitionen in die Infrastruktur, städtebauliche Maßnahmen gegen die regionale Zergliederung sowie die Erhöhung des Freizeitwertes wurden in den Fördergebieten angestoßen. ARNDT et al. bewerten die arbeitsmarktpolitischen Erfolge dieser Phase allerdings als überschaubar. 47

3.2 Phase der Neo-Industrialisierung

Ab 1974 wurden dann die strukturpolitischen Maßnahmen um verschiedene Technologieförderprogramme ergänzt. Das Ziel war die "Neo-Industrialisierung" der vom Strukturwandel betroffenen Regionen mit einem starken Fokus auf klassisch-industriellen Branchen. Im Rahmen der Beteiligung aller regional verantwortlichen Instanzen (Landesregierung, Kommunalverband, Städte, Gewerkschaften, Kammern, Industrieverbände und Kirchen) entstanden regionale Entwicklungsprogramme. Ursprünglich lag ein starker Förderschwerpunkt auf der Montanindustrie und der Unterstützung von Großbetrieben. Erst später wurde versucht, die regionale Wirtschaft durch die Diversifizierung von Klein- und Kleinstbetrieben voranzutreiben. Das Aktionsprogramm Ruhr war bei einem Volumen von 6,9 Mrd. DM stark dialogorientiert und wurde im Rahmen einer Ruhrgebietskonferenz 1979 entwickelt. Die Ziele waren u. a.:48

- Abbau von Arbeitslosigkeit mit vielen arbeitsmarkpolitischen Instrumenten.
- · Ausbau der Berufsbildung.
- Technologie- und Innovationsförderung, Verbreiterung des Forschungspotenzials.

Dieses Programm gilt als Vorläufer der regionalisierten Strukturpolitik mit starker Beteiligungsorientierung. Positiv verzeichnet ARNDT et al., dass rund 187.000 Arbeitsplätze neu geschaffen oder gesichert sowie Technologiezentren zum Innovations- und Wissenstransfer zwischen Universitäten und Wirtschaft gegründet wurden.⁴⁹ Erstmals wurde die Umsetzung

⁴⁴ ARNDT et al. 2015: 97.

⁴⁵ PIXA 2011: 70.

⁴⁶ HARMES-LIEDTKE 2004 oder ARNDT et al 2015.

⁴⁷ ARNDT et al. 2015: 101.

⁴⁸ ARNDT et al. 2015: 103 f.

⁴⁹ 2015: 104.

einer dialogorientierten Strukturpolitik mit wirtschaftlichen, politischen und gesellschaftlichen Akteuren angestoßen.

3.3 Phase der regionalisierten Strukturpolitik

Zum Ende der 1980er Jahre schloss sich eine Förderphase an, die in regionaler "Kleinbearbeitung" den Herausforderungen des Strukturwandels durch stabile Netzwerke lokaler und regionaler Akteure entgegentrat. Die Förderung und Stärkung endogener Potentiale wurde als Strategie der Regionalentwicklung entdeckt. Damit wurde das Konzept der dialogorientierten Struktur- und Regionalpolitik⁵⁰ durch institutionelle Rahmenvorgaben zur Fördermittelvergabe umgesetzt.⁵¹

Eine neue Art der Planungskultur war gefragt, um die Akzeptanz der beteiligten Akteure gewährleisten zu können.⁵² Die Förderphilosophie hatte daher einen dezentralen und partizipativen Charakter. Regionen wurden zwar angeleitet, erarbeiteten jedoch autonom ihre spezifischen Entwicklungspotenziale. Damit wurde auch die Förderung von interkommunalen Kooperationen angestoßen. Das Land NRW übernahm eher eine moderierende Rolle und gab lediglich die zentralen Themenfelder vor.⁵³ Das Leitbild einer "modernisierten Industrialisierung" wurde entwickelt, es richtete sich u. a. an folgenden Merkmalen aus:⁵⁴

- Verbesserung der Verkehrsinfrastruktur.
- Forschung und Entwicklung, Innovationsförderung und Technologietransfer.
- Bildung und berufliche Qualifikation.
- Regions-Marketing, dabei primär Außen-Marketing der Region als Wirtschaftsstandort.

Die Philosophie hinter diesem Leitbild kann wie folgt zusammengefasst werden:⁵⁵

• "Dezentralisierung": Jede Region soll über strukturpolitische Prioritäten individuell entscheiden können.

- "Partizipation": Lokale Akteure werden in die Planung eingebunden.
- "Endogene Potenziale": Auf regionaler Ebene sind endogene Potenziale besser zu erkennen.
- "Kooperation": Besonders interkommunale Kooperation, welche in verdichteten Räumen mit hoher Standortkonkurrenz wie dem Ruhrgebiet grundsätzlich schwierig ist, wird gefördert.
- "Koordination": Die Abstimmung verschiedener Politikfelder muss erfolgen, um eine bessere Wirtschaftsförderung zu ermöglichen.
- "Goldener Zügel": Eine Kombination daraus, dass das Land das Handlungsfeld regionaler Entwicklungskonferenzen vorgibt und die beteiligten Akteure sich auf eine gemeinsame Projektumsetzung einigen müssen ("interkommunale Konsensbildung").

In der Rückschau gilt der Ansatz als ambitionierter Versuch, die Akteure vor Ort stärker in die Formulierung der Strukturpolitik einzubinden als es jemals zuvor der Fall war. Hintergrund dieses Versuchs war es, die Stärken und Schwächen der einzelnen Regionen transparenter zu machen und einen dezentralen, flächendeckenden Dialog zum Strukturwandel anzustoßen.⁵⁶

Grundsätzlich kann summiert werden, dass die prozessualen Ergebnisse der regionalisierten Strukturpolitik zweifelsohne dazu beigetragen haben, die regionalen Netzwerke und die Zusammenarbeit in den Montanrevieren auszubauen.

⁵⁰ PIXA 2011: 71 ff.

⁵¹ Einberufung von Regionalkonferenzen und verpflichtende Entwicklung von regionalen Entwicklungsprogrammen.

⁵² METROPOLE RUHR 2010.

⁵³ ARNDT et al. 2015: 107.

⁵⁴ FAUST 1999: 13 f.

⁵⁵ METROPOLE RUHR 2010.

⁵⁶ HEINZE et al. 1996: 37.

3.4 Clusterstrategie und Spitzencluster-Wettbewerbe

Seit Mitte der 1990er Jahren ist festzustellen, dass sich die Förderpolitik an konkreten realwirtschaftlichen Konstellationen, globalen Markt- und Wachstumstrends, wirtschaftlichen Wachstumspolen und ökonomischer "Excellence" orientiert. Was förderpolitisch folgte, war die Stärkung des Wettbewerbsgedankens zu Lasten des "Gießkannenprinzips".⁵⁷ Die anhaltende Bildung wirtschaftlicher Kompetenzfelder bzw. regionaler Leitmärkte ist eng mit den Debatten um regionale Steuerungsmöglichkeiten und der Clusterpolitik verbunden.⁵⁸

Die Clusterstrategie bzw. die Clusterpolitik erhebt den Anspruch, neue Strategien zur Bekämpfung von standortgebundener Arbeitslosigkeit und Unternehmensabwanderungen zu entwickeln. Im Zuge der Umsetzung soll die Kompensation von Schrumpfungsprozessen in vormals beschäftigungsintensiven Branchen erreicht werden. ⁵⁹ Unter Clustern werden autonome ökonomische Strukturen und Entwicklungsprozesse verstanden, die eine räumliche Konzentration von miteinander verbundenen Unternehmen, Forschungseinrichtungen und regionalen Arbeitsmarktkompetenzen (Fachkräfte, Qualifikationen) fördern. Ökonomische Beziehungen lassen sich entsprechend dieses Ansatzes weniger durch den Blick auf einzelne Unternehmen, sondern vielmehr als Teil vernetzter Strukturen verstehen.

Besonders in der jüngeren Debatte um die Clusterentwicklung werden Maßnahmen zur Netzwerkbildung, die Einrichtung von Clustermanagern und die Bedeutung der Interaktionsbeziehungen der Akteure hervorgehoben.

Die Identifikation von territorialen Produktions- und Kompetenzschwerpunkten als Kernelement der regionalen Wirtschaftskraft ist per se nicht neu. 60 Jedoch hat mit der Betonung der Vernetzung und des Wissensaustausches für eine erfolgreiche Regionalentwicklung das Cluster-Konzept in Wissenschaft, Politik und Praxis eine starke Aufmerksamkeit erfahren. 61 Die Popularität von Clustern in Politik und der Praxis der Wirtschaftsförderung liegt in der Annahme positiver Auswirkungen

auf die Regionalentwicklung in Form von Produktivität, Innovationsfähigkeit und Beschäftigung begründet.⁶²

Besonders Hightech-Clusterinitiativen und politische Kompetenzfeldstrategien (Identifikation und Förderung von Leitbranchen und potentiellen Wachstumsträgern) werden – jenseits der wissenschaftlichen Diskussion – von Praktikern als "Königsweg" der Wirtschaftsförderung angesehen. Entsprechend dieses Ansatzes können verschiedene Standorte mit sehr unterschiedlichem Branchenbesatz in ihrer Wettbewerbsfähigkeit und Faktorenausstattung gestärkt werden. Damit orientiert sich der clusterbasierte Ansatz der aktuellen struktur- und wirtschaftspolitischen Konzeptionen eher an der Ressourcen- denn an einer regionalen Problem- oder Defizitorientierung.

Eine Vielzahl von Clusterinitiativen und damit verbundenen Management- und Marketingaktivitäten wurde mittlerweile etabliert. Clusterkonzepte und strategische Entwicklungskonzepte stellen die Anschlussfähigkeit zwischen unterschiedlichen Systemrationalitäten von Unternehmen, F&E-Institutionen⁶³ sowie Städten und Regionen her und können im Sinne eines "voneinander Lernens" verstanden werden. Doch sind sie keinesfalls als flächendeckender Ansatzpunkt für die Strukturpolitik geeignet, da sie auf innovations- und ausbaufähige Wachstumskerne setzen.⁶⁴ Für Regionen ohne ausreichend große Clusterpotenziale muss es strukturpolitische Alternativen geben. Denn wenn Fördermittel zunehmend auf die Entwicklung von Clustern bezogen werden, besteht die Gefahr, dass Regionen, vom "goldenen Zügel" gelenkt, auch Cluster ohne echte Branchenkonzentration und verbundene, vor- und nachgelagerten Wertschöpfungsketten suchen und für sich definieren. Die Wertschöpfungs- und Beschäftigteneffekte einer solchen Strategie sind dann marginal.

Aus arbeitsorientierter Perspektive muss ferner konstatiert werden, dass durch den Paradigmenwechsel in der Strukturpolitik der Regionalkonsens abgenommen hat. Es geht nicht mehr um eine räumliche Schwerpunktsetzung, sondern um eine clusterorientierte Förderung verschiedener Branchen- und Technologiefelder. Tendenziell bedeutet das eine Abkehr vom akteurszen-

⁵⁷ Mit dem Begriff ist eine flächenartige, keine schwerpunktorientierte Förderung gemeint.

⁵⁸ ARNDT et al. 2015: 110.

⁵⁹ BECK/HEINZE/SCHMID 2009: 7.

MARSHALL hat die räumliche Konzentration von regional bedeutsamen, weil miteinander verbundenen und beschäftigungswirksamen regionalen Produktionsnetzen schon für die Phase des Pre-Fordimus im 19. Jahrhundert identifiziert und als "Industrial Districts" definiert.

⁶¹ KIESE 2009: 43.

⁶² KIESE 2012.

⁶³ F&E steht für die Begriffe Forschung und Entwicklung.

⁶⁴ MEYER-STAHMER und REHFELD 2009: 37; 2009: 179.

trierten Ansatz in den Regionen, so dass nicht mehr regionale Gremien, sondern externe Fachjurys der Länder über eine Clusterförderung entscheiden. Wissenschaft und regionale strukturpolitische Akteure, vor allem Gewerkschaften, kritisieren in dem Zusammenhang die "stille Verabschiedung vom Ausgleichsziel".65

3.5 Das Praxisbeispiel ostdeutsches Chemiedreieck

Werden die Entwicklungen rund um das ostdeutsche Chemiedreieck in den 1990er Jahren als Belegmuster für die unterschiedlichen strukturpolitischen Entwicklungsstrategien analysiert, so können wesentliche Merkmale strukturpolitischer Entwicklungslinien identifiziert werden.

Das Expo-Projekt Chemiepark Bitterfeld-Wolfen liefert ein anschauliches Beispiel für die Transformation einer alter Industrieregion.⁶⁶ Nach der Wende bestand die zentrale regional- und strukturpolitische Herausforderung darin, eine traditionsreiche, aber international nicht wettbewerbsfähige Industrieregion erhaltend zu revitalisieren und gleichzeitig die Kerne der alten Industriebranche zu bewahren. Das Chemieparkkonzept - eigentlich eine "Notlösung" der Treuhandanstalt im Transformationsprozess nach der Wiedervereinigung stellt heute ein Hauptcharakteristikum des Standortes dar. Es war das innovative Schlüsselkonzept zum Erhaltung der Großchemie am traditionsreichen Chemiestandort Bitterfeld-Wolfen. Nach dem Scheitern der Gesamtprivatisierung für den Standort Bitterfeld verfolgte die Treuhandanstalt die Idee einer Teilprivatisierung der chemischen Kombinate in Bitterfeld-Wolfen, Buna und Leuna. Zusätzlich musste mit den dringendsten ökologischen Sanierungsmaßnahmen begonnen werden. Die im Rahmen der Teilprivatisierung angestrebten Neuansiedlungen und Modernisierungen vorhandener Betriebe mittlerer Größenordnung waren nur bei Bereitstellung von modernsten Infrastruktureinrichtungen attraktiv.

Der Standort wurde analog zu Gewerbe- oder Industrieparks in einen Chemiepark umgewandelt, in dem für ansässige und potentiell neue Unternehmen die Möglichkeit der externen Inanspruchnahme von Infrastruktureinrichtungen geschaffen wurde. Den Bestandsunternehmen wurde die Konzentration auf ihr Kerngeschäft ermöglicht und durch die Bereitstellung der Infrastruktur sanken für Neuansiedler die Investi-

tionskosten. Zudem wurde die Ansiedlung von mittleren Unternehmen gefördert, die sich auf einzelne Produktionsschritte im Standortgefüge beschränken konnten. Dieses Nebeneinander vieler mittlerer Unternehmen im Chemiepark, die untereinander durch Stoffströme und den Austausch von Dienstleistungen verknüpft sind, erfordert einen hohen Koordinationsaufwand. Die Koordination der ansässigen Unternehmen wurde als Aufgabe des Chemieparkbetreibers definiert. Er vertritt den Chemiepark nach außen und gewährleistet einen reibungslosen technischen und administrativen Geschäftsablauf.

Durch die Beteiligung des Landkreises Bitterfeld und der Städte Bitterfeld und Wolfen an der ChemiePark Bitterfeld-Wolfen GmbH wurde die Plattform für einen Dialog mit privaten Unternehmen geschaffen, so dass Industriestrukturplanungen mit kommunalen Planungen wie der Siedlungs- und Landschaftsentwicklung abgestimmt werden können. Die durch das Chemieparkkonzept geförderte Zusammenarbeit von privaten Unternehmen und Behörden führte insbesondere zu kurzen Genehmigungszeiten. Die Bereiche Forschung und Entwicklung wurden weiter ausgebaut.

Strukturpolitische Verortung

Analysiert man die Entwicklungsstrategien vor dem Hintergrund strukturpolitischer Handlungslinien, basiert ein solches Konzept einerseits auf dem Ansatz einer Neo-Industrialisierung rund um die chemische Bestandsbranche mit der Setzung von Anreizen für Neuansiedelungen. Es hat gleichzeitig den Charakter einer politikfeldüberschreitenden Struktur- und Regionalentwicklung (Innovations-, Umwelt- und Arbeitsmarktpolitik) und trägt den Gedanken der betrieblichen Vernetzung in Wertschöpfungsketten. Auch sind die gezielte Investitionsförderung und das Standortmanagement als Kernelemente der Clusterstrategie auszumachen.

3.6 Integrative Entwicklungsansätze

In vielen Regionen Deutschlands gibt es heute Wachstums- und Schrumpfungsprozesse, die zeitlich und räumlich annähernd parallel verlaufen. Der industrielle und gesellschaftliche Strukturwandel hat gerade in altindustriellen Regionen dazu geführt, dass es sowohl Gewinner als auch Verlierer dieses Prozesses auf regionaler Ebene gab. Letztere sind durch die Kumula-

⁶⁵ PIXA 2011: 89.

⁶⁶ Siehe dazu ausführlich: NIETERS, FAUPEL, DERLIEN 1999 und 2000.

tion von sozialen, städtebaulichen und ökonomischen Problemlagen und vor allem durch eine hohe strukturelle Arbeitslosigkeit gezeichnet. Die Politik hat für die Unterstützung des strukturellen Wandels eine Vielzahl von Instrumenten der Wirtschaftsförderung, Technologie- und Arbeitsmarktpolitik eingesetzt.

Dabei sind die folgenden Elemente einer ganzheitlichen regionalen Entwicklungsstrategie von Bedeutung.

Tabelle 2: Entwicklungsansätze in der Strukturpolitik

Entwicklungsansatz / Strategie	Inhaltlich-Konzeptionelle Eckpunkte
Wirtschaftsförderung, Investitionsförderung und Ansiedlungspolitik	"Bestandspflege" und Mobilisierung des endogenen Kapitals. Förderung von KMU, Strategien zur Existenzförderung und Anpassungshilfen für gefährdete Betriebe, Potentialberatungen in Sachen 4.0 Strategien, Ausbau des Glasfasernetzes
Arbeitsmarktpolitik und Qua- lifizierung	Ausschöpfung des regionalen Arbeitskräftepotentials, Integration von ausländischen Fachkräften, Förderung von Aus- und Weiterbildung besonders vor dem Hintergrund der Digitalisierung, berufliche Integrationsmaßnahmen etc.
Technologiepolitik, Cluster- initiativen und Innovations- förderung	Verbesserung des Wissenstransfers, Förderung von Kooperationen in Wertschöpfungs- ketten, Optimierung der Technologieförderung, smart specialisation ⁶⁷ und soziale Inno- vationen
Vernetzungsstrategien	Entwicklung, Stärkung und Festigung von intra-regionalen Verflechtungen, Förderung von Kooperationen und Verbesserung von infrastrukturellen Voraussetzungen
Milieuorientierte Strategien	Förderung und Ausbau regionsspezifischer kultureller und touristischer Qualitäten, Stärkung der regionalen Identitäten
Regionale Governance Ansätze sowie Bundes- und Landespolitiken	Regionale Kooperationen vs. Kirchturmdenken, Rolle von Regionalverbänden als Planungsinstanz, Stadtteilpolitik und Projekte zur sozialen Stadt, Veränderungen in der Strukturpolitik etc.

In der oben beschriebenen Gemengelage ist die Clusterpolitik die zentrale strukturpolitische Innovation der letzten 20 Jahre und mittlerweile tief im europäischen Mehrebenensystem verankert. Doch gibt es folgende mögliche Kritikpunkte⁶⁸:

- Den meisten regionalen Clusterinitiativen fehlt eine überregionale und internationale Perspektive.
- Ein großer Teil der Clusterinitiativen hat wenig Bezug zu den realen regionalen ökonomischen Strukturen.
- Der diesen Initiativen implizite Innovationsbegriff ist wissenschaftlich-technisch verengt, vernachlässigt soziale Innovationen und hat selten gesellschaftlichen Bezug.

 Viele Initiativen folgen dem Vorbild erfolgreicher Regionen und versuchen, deren Strategie zu kopieren.

3.7 Neuere Entwicklungen und die Frage der Anpassungsfähigkeit

Wie sich wirtschaftliche Strukturen in Sektoren und Regionen verändern, so müssen sich auch Konzepte der Cluster- und Strukturpolitik ändern bzw. anpassen. "Wenn die gängigen Annahmen von einem sich beschleunigenden wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Wandel auch nur halbwegs richtig sind, dann kann nicht davon ausgegangen werden, dass strukturpolitische Strategien über Dekaden unverändert bleiben". 69

⁶⁷ Siehe dazu die Erläuterungen in Kapitel 3.7

⁶⁸ DE DOMINICIS 2012.

⁶⁹ REHFELD 2013: 2.

Neue Strategien wie "smart specialisation"70 und soziale Innovationen liefern heute Impulse, um Clusterund Strukturpolitik weiterzuentwickeln. Gefragt ist ein umfassenderes Innovationskonzept und strukturpolitisches Verständnis, das auch den gesellschaftlichen Problemen Rechnung trägt. Hierbei geht es nicht um eine völlige Neuausrichtung, sondern um einen Lern- und Reflexionsprozess mit dem Ziel der Weiterentwicklung strukturpolitischer Interventionsmöglichkeiten. Neue Impulse resultieren bereits jetzt aus der neuen, in ihrer Dimension bisher noch nicht umfassend erkennbaren, thematischen Ausrichtung an Klima- und Effizienzzielen. Hier bietet die lokale und regionale Wirtschaftsförderung ein strukturpolitisches Experimentierfeld, wodurch Konzepte wie "Innovation City" entstehen können.71

Betrachtet man die Perspektive der Strukturförderung, so hat im Rahmen der neuen Förderperiode 2021-2027 die EU-Kommission bereits angekündigt, Regionen mit Innovationsrückstand maßgeschneiderte Unterstützung und Expertise anzubieten. Eine Initiative wird den Regionen dabei helfen, ihre Strategien für intelligente Spezialisierung – d. h., ihre auf Wettbewerbsnischen ausgerichteten regionalen Innovationstrategien - bereits vor Beginn des Haushaltszeitraums 2021-2027 zu entwickeln, zu aktualisieren und weiter zu verfeinern. Sie soll den Regionen außerdem helfen, hinreichende EU-Mittel zur Finanzierung innovativer Projekte zu erschließen und sich mit Regionen, die über vergleichbare Möglichkeiten verfügen, zusammenzutun, um Innovationscluster zu bilden.⁷² Die Themen Innovation und Clusterbildung werden somit förderphilosophisch stilprägend bleiben.

Zielsetzung ist dabei, innovationspolitische Strategien von der wissenschaftlichen Seite der Grundlagenforschung stärker hin zur Diffusion und Vermarktung in den Anwenderbranchen auszurichten. Die Umsetzung der Strategie in den einzelnen Regionen soll in erster Linie durch die Akteure aus Unternehmen, Wissenschaft und dem öffentlichen Sektor erfolgen.

⁷¹ Ein Projekt, mit dem weltweit erstmals ein industriell geprägtes Stadtquartier umfassend energetisch saniert werden soll. Ziel des Gesamtprojekts ist es, einen klimagerechten Stadtumbau bei gleichzeitiger Sicherung des Industriestandorts in Bottrop voranzutreiben.

⁷² EUROPÄISCHE KOMMISSION 2017.

Die Beteiligung von Gewerkschaften im strukturpolitischen Diskurs

Der Strukturförderung gilt ein besonderes gewerkschaftliches Interesse, da sie auf die Entwicklung regionaler Ökonomien, verbunden mit der Sicherung und Schaffung von Beschäftigungsperspektiven intendiert. Im Sinne der Kohäsion⁷³ dient die Förderung ferner dazu, regionale und soziale Disparitäten abzubauen. Aspekte, die den gewerkschaftlichen Zielen, die Arbeitnehmersolidarität und den gesellschaftlichen Zusammenhalt zu stärken, sehr nahestehen.⁷⁴

Beiträge von Mitbestimmungsträgern in struktur- sowie industriepolitischen Gestaltungs- und Entscheidungsprozessen haben über viele Jahre hinweg eine hohe Relevanz gehabt. Dies fußte einerseits auf dem struktur- und industriepolitischen Know-how von Gewerkschaftsvertretern, das eine proaktive und arbeitsorientierte Entwicklung von Strategien, Maßnahmen und Projekten ermöglichte. Andererseits liegt dem eine Tradition kollektiver Entscheidungsfindung und ein gesellschaftliches Konsensmodell zugrunde, das auf einem komplexen Netz von Gremien, Ausschüssen und lokalen Akteuren aufbaut, in denen Gewerkschaften als politische und gesellschaftliche Akteure eingebunden waren bzw. sind.

Unter diesen Rahmenbedingungen gelang es besonders im Kontext der regionalisierten Strukturpolitik, die Potenziale der Mitwirkung von Arbeitnehmern sowie deren Vertretungen bei der Entwicklung von Wirtschaftsstrukturen zu verdeutlichen und letztendlich

die lokale Wirtschaftsförderungspolitik und Regionalentwicklung mitzugestalten.

Doch haben sich die Rahmenbedingungen für die gewerkschaftliche Beteiligung in strukturpolitischen Prozessen schleichend verändert. Zwar können Gewerkschaften sich im Zuge der Reformierung des europäischen Partnerschaftsprinzips nun stärker formell an Umsetzungsprozessen der Strukturförderung beteiligen, doch ist Strukturpolitik in manchen Bundesländern nicht länger mit paritätisch-regionalen Arbeits- und Entscheidungsgremien verbunden. Hier entstand aus gewerkschaftlicher Perspektive ein regionales Repräsentationsdefizit.

Die andere Herausforderung liegt darin, dass die personellen Ressourcen gewerkschaftlicher Arbeit⁷⁸ geringer werden und damit auch die Möglichkeit, sich in industrie- und strukturpolitische Diskurse und deren Konzeptionierung auch auf regionaler Ebene mit entsprechendem Know-how einbringen zu können. Bereits in der Vergangenheit waren struktur- und industriepolitische Interessensschwerpunkte und Handlungsorientierungen mitunter auf einzelne Gewerkschaftsvertreter beschränkt; etwa die Akteure, die an regionalen Entwicklungskonzepten mitgewirkt haben. Gewerkschaftsinterne personelle Veränderungen führten dazu, dass sich das strukturpolitische Know-how auf Gewerkschaftsseite weiter verengte; erfahrene Wissensträger und "strukturpolitische Netzwerker" mussten ersetzt werden.⁷⁹

Der Begriff steht in der Politik für den Zusammenhalt zwischen einzelnen Staaten und Regionen, er fokussiert insbesondere die regionalen Unterschiede hinsichtlich der Wirtschaftsleistung.

⁷⁴ Zum Diskurs von gesellschaftlicher Solidarität und Arbeitnehmersolidarität siehe HÖNIGSBERGER 2008: 30.

PIXA 2011; REHFELD/NORDHAUSE-JANZ 2017.

Etwa beim sog. Dortmund-Project, wo unter Beteiligung der Gewerkschaften neue Wachstumsfelder für die Wirtschaft identifiziert wurden, z. B. in der Logistik.

Etwa beim Netzwerk KomNet Essen. Es dient unter Beteiligung der Gewerkschaften als akute Krisenabwehr bei Unternehmens- und Beschäftigungsrisiken durch Information, Ideen und Lösungsaustausch beteiligter Partner.

⁷⁸ In Folge von Personaleinsparungen bei den Hauptamtlichen und der Zusammenlegung von Geschäftsstellen und Arbeitsbereichen.

⁷⁹ PIXA 2011. Im Anhang findet sich ein Vorschlag, entsprechende strukturpolitische Schulung anbieten zu können.

Darüber hinaus ist die Erweiterung räumlicher Zuständigkeitsbereiche von gewerkschaftlichen Geschäftsstellen häufig mit der Betreuung von Betrieben in heterogeneren Wirtschaftsstrukturen verbunden. Dies erschwert möglichweise die Analyse von strukturellen und regionalwirtschaftlichen Zusammenhängen für einzelne Gewerkschaftssekretäre.

Neue Herausforderungen und Chancen

Im Zuge der Abkehr von der institutionellen regionalisierten Strukturpolitik und des Ausbaus des Partnerschaftsprinzips müssen Gewerkschaften neue Partizipationsmöglichkeiten und Netzwerkstrukturen identifizieren bzw. nutzen, um sich weiterhin wirkungsvoll an der Ausgestaltung struktur- und industriepolitischer Maßnahmen zu beteiligen. Grundvoraussetzung für ein solches proaktive Engagement ist zunächst eine interne Strategie- und Konzeptentwicklung mit externen Inputs und Impulsen (etwa zu Branchentrends, industriepolitischen Erfordernissen, Diskursen zu regionalen Arbeitsmarktperspektiven etc.). Um diesen Input valide zu begründen, ist die Intensivierung der Zusammenarbeit mit arbeitsorientierten Forschungsinstituten wichtiger denn je.

Vielen Unternehmen der "New Economy" bzw. der wissenschaftsnah zuzuordnenden KMU fehlen Mitbestimmungsstrukturen weitgehend (niedriger gewerkschaftlicher Organisationsgrad, fehlendes Geflecht von Interessenvertretungen und Beteiligungsrechten). Dieses Repräsentationsdefizit droht sich weiter zu verschärfen, da letztgenannte Unternehmen im Zuge anhaltender Strukturveränderungen voraussichtlich weiter expandieren werden. Auch ist der Stellenwert von Industriearbeit und Produktion u. a. leider in der gesellschaftlichen Aufmerksamkeit gesunken.80 Die Mitbestimmungsstrukturen, entstammend der Epoche der Industriegesellschaft, sind jedoch nach wie vor auch unter struktur- und industriepolitischen Gesichtspunkten bedeutsam. Die betrieblichen Mitbestimmungsträger sowie lokale Gliederungen von DGB-Mitgliedsgewerkschaften waren in der Vergangenheit häufig Ankerpunkte für die Identifizierung strukturpolitischer Themen und die Entwicklung erster Projektideen.

Zurückblickend lassen sich gute Beispiele aufführen, bei denen Gewerkschaften einen aktiven Part in der strukturpolitischen Debatte geführt haben. So unterstützte der DGB Bezirk NRW Anfang der 2000er Jahre die Gewerkschaften dabei, ihre Rolle als Akteure in der NRW-EU-Strukturpolitik professionell erfüllen zu können. Das Projekt "Rekon" (Regionalwirtschaftliche Kooperation und arbeitsorientierte Strukturpolitik) war ein erster Startpunkt, um Gewerkschaften wie die IG Metall oder die IG BCE professionell und mit Unterstützung öffentlicher Mittel in struktur- und regionalwirtschaftlichen Bezügen zu stärken und deren Netzwerkarbeit zu verbessern. Später realisierten der DGB Bezirk NRW und ein arbeitsorientiertes Forschungs- und Beratungsinstitut das von der Europäischen Union und dem nordrhein-westfälischen Ministerium für Wirtschaft und Mittelstand, Energie und Verkehr geförderte Projekt "Gewerkschaften und Betriebsräte im Strukturwandel" (GUBIS). Die Projektträger verfolgten dabei drei Ziele:

- Die Erhöhung der strukturpolitischen Kompetenz gewerkschaftlicher und betrieblicher Akteure.
- Die Verbreiterung der strukturpolitischen Akteursbasis innerhalb von Gewerkschaften und Betriebsräten.
- Die Entwicklung erster Projekte mit Verbundpartnern.

Im Rahmen des Projektes GUBIS wurden in Schwerpunktregionen (Regionen Emscher-Lippe, Niederrhein, östliches Ruhrgebiet, Ruhrgebiet West) unter Moderation der Vorsitzenden der DGB Regionen strukturpolitische Arbeitskreise eingerichtet. An den regionalen Arbeitskreisen konnten örtliche Vertreter/innen der Mitgliedsgewerkschaften und ausgewählte Betriebsräte teilnehmen. Hauptaufgabe der Arbeitskreise war die Entwicklung von regionalen strukturwirksamen Projektideen, mit denen Gewerkschaften sich aktiv und gestaltend in die Strukturpolitik einbringen konnten. Beispiele liefert die folgende Tabelle.

Tabelle 3: Projektbeispiele in	n Rahmen von GUBIS ⁸¹
--------------------------------	----------------------------------

Projektidee	Regionsbezug	Kompetenzfeld	Projektpartner	Strukturrelevanz
Foreign Calls	Östliches Ruhrgebiet	Information und Kommunikation	Arbeit & Leben, DB Dialog und weitere Call Center, IGM, IGBCE	Mobilisierung zur dualen Ausbildung im IT-Bereich (Status: laufend)
IT-Ausbildungs- kampagne	Östliches Ruhrgebiet	Informations- technologie	Gewerkschaften, Initiative des "Dortmund-project"	Mobilisierung zur dualen Ausbildung im IT-Bereich (Status: laufend)
Gesundheitsforum	Emscher-Lippe	Gesundheits- wirtschaft	15 Krankenhäuser, ver.di, DGB Emscher-Lippe	Vernetzung von Sozialpartnern aus der Gesundheits- wirtschaft
Kompetenzzentrum für Klimatechnik	Niederrhein	Neue Energien / Energietechnik	Projektidee mitgetragen von der IGM Duisburg	Sicherung der Wettbewerbsfähigkeit des Handwerks
Bildungswirtschaft Ruhr	Ruhrgebietsweit	Querschnittsthemen Gesundheitswirt- schaft, Logistik	Projekt Ruhr und KVR Arbeitnehmerfraktion	Verknüpfung von Bildungswirtschaft und Kompetenzfeld- förderung

Begleitend zu den Arbeitskreisen wurden Trainingsseminare zur regionalisierten Strukturpolitik angeboten, die die strukturpolitische Kompetenz der Gewerkschaftsvertreter/innen und Betriebsräte in den Regionen stärken und einen Erfahrungsaustausch herbeiführen sollten.

Jüngere Projekte wie Arbeit 2020 von der IG Metall NRW, IG BCE Nordrhein, NGG NRW und DGB NRW greifen strukturelle Herausforderungen im Falle der Digitalisierung auf, doch verfolgen sie einen rein betrieblichen und keinen regionalwirtschaftlichen Ansatz. In über 30 Betriebsprojekten wird dabei der Frage nachgegangen, wie die Welt jenseits der Hochglanzversionen von Industrie 4.0 aussieht. Umsetzungspartner ist u. a. die Technologieberatungsstelle.

Wo liegen die Chancen für eine stärkere Einbringung von Gewerkschaften in strukturpolitische Diskurse? Kooperationsstrukturen zur betrieblichen, branchenbezogenen und regionalen Modernisierung sind insbesondere auf Seiten und unter Einbeziehung von Arbeitnehmern und Gewerkschaften noch unterentwickelt. Sie sind aber von entscheidender Bedeutung für die Transformation endogener Potenziale zu regionalen Wettbewerbsvorteilen und der Entwicklung von Innovationen. Der Einbringung in gesellschaftspolitische Debatten, der Gestaltung von Zukunftsthemen und Branchen (z. B. "grüne" Industrien, Energiewende, Biotechnologie etc.)

gilt es insbesondere vor dem Hintergrund der potenzialorientierten Clusterförderung und der regionalen Spezialisierung Aufmerksamkeit zu schenken. Der proaktive
Gestaltungsansatz in der Struktur- und Industriepolitik
bietet abseits "klassischer" Politikfelder (z. B. Tarifpolitik)
eine neue Chance der Kompetenzwahrnehmung für
Gewerkschaften. Hier entstehen unter Umständen neue
Kontakte zu Betrieben bzw. den Beschäftigten "neuer"
Branchen, z. B. im Rahmen von Clusterveranstaltungen.
Dazu müssen auch Angebote für projektorientiert arbeitende Beschäftigte in der Wissensgesellschaft gegeben
und Anreize zum Beitritt in die Gewerkschaften gesetzt
werden.

Die Debatte um die strukturpolitische Einflussnahme von Gewerkschaften sollte auch in den Organisationstrukturen auf regionaler und lokaler Ebene vertiefend geführt werden. Basierend auf den dargelegten gewerkschaftsexternen und -internen Herausforderungen sowie den im proaktiven Handeln inbegriffenen Chancen müsste auch die Frage der Kompetenzstärkung in struktur- und industriepolitischen Themenfeldern erörtert werden. Mögliche Verbesserungspotenziale wären regional und akteursspezifisch zu prüfen. Diese können u. a. in den Bereichen des theoretischen und praktischen Grundlagenwissens, möglicher Pfade der Struktur- und Industriepolitik sowie bestehender Branchenschwerpunkte und entsprechender Entwicklungsperspektiven in Regionen und Teilräumen liegen.

5 Instrumente der Strukturpolitik

In den letzten Jahrzehnten hat sich im Bereich der Strukturpolitik ein umfassendes Portfolio an Instrumenten auf verschiedenen räumlichen Ebenen herausgebildet.⁸²

Die rechtlichen Instrumente wirken durch ihre Verankerung in Gesetzen und Regelungen. Hier liegen die Kompetenzen vor allem bei Bund und Ländern, welche die übergeordneten Ziele, etwa in der Raumordnung und Landesentwicklung, vorgeben. Auf kommunaler Ebene werden diese Vorgaben in der Bauleitplanung und z. B. der Gewerbeflächenausweisung berücksichtigt. Gerade die Bereitstellung von geeigneten Flächen und Infrastrukturen für ansiedlungswillige Betriebe wird als kommunal bedeutsamer Hebel zur Bewältigung des Strukturwandels angesehen.

Finanzielle Instrumente werden insbesondere durch die EU-Ebene und den Strukturfonds bereitgestellt. Dabei kann zwischen thematisch orientierter, programmgebundener und struktureller, nicht-zweckgebundener Förderung unterschieden werden.⁸³

Persuasive Instrumente setzen eher auf Überzeugung, beispielsweise über Partizipationsprozesse, welche informell oder auch rechtlich bindend durchgeführt werden können. Hierzu gehören beispielsweise die Entwicklung von regionalen Leitbildern, die von möglichst vielen Akteuren getragen werden, oder Maßnahmen zur Identitätsstiftung in Verknüpfung mit konkreten Entwicklungsideen für eine Wirtschaftsregion.⁸⁴

Die Förderung über finanzielle Anreize ist in den vergangenen Jahrzehnten zu einem der bedeutendsten Instrumente der Strukturpolitik geworden. Sie findet beispielsweise über Zuschüsse, steuerliche Begünstigungen oder verbilligte Kredite statt. Allerdings wurde dieses strukturpolitische Instrument auch immer wieder kritisiert.

- Erstens, da es eine starke interregionale Konkurrenz um ansiedlungswillige Unternehmen fördert und damit besonders der interkommunalen Zusammenarbeit entgegenwirkt.
- Zweitens werden durch die verfügbare Förderung Mitnahmeeffekte ausgelöst, wenn die Ansiedlung von Unternehmen auch ohne Förderung stattgefunden hätte, aber dennoch Mittel beantragt werden.
- Und drittens werden durch die wenig eingeschränkten Förderbedingungen für Unternehmen besonders leicht "verlängerte Werkbänke" angesiedelt, welche wenig Innovationspotential in die Region bringen. Um diesen Tendenzen entgegenzuwirken, sind Förderschwerpunkte mittlerweile stärker innovations-, gründungsund kooperationsorientiert ausgelegt.⁸⁵

Eine weitere strukturpolitische Möglichkeit besteht durch den *Ausbau der Infrastrukturen*. Dadurch wird erhofft, den Standort für ansiedlungswillige Unternehmen attraktiver zu machen.⁸⁶

⁸² MAIER et al. 2012:148.

⁸³ CHILLA et al. 2016: 57 f.

Ein gutes Beispiel ist die Initiative it's OWL. Intelligente Technische Systeme OstWestfalenLippe bezeichnet eine Kooperation von über 180 Unternehmen, Hochschulen, wissenschaftlichen Kompetenzzentren und wirtschaftsnahen Organisationen in der Region Ostwestfalen-Lippe (OWL), die im Jahr 2011 gegründet wurde, um Fragen der Technologie- und Regionalentwicklung miteinander zu verknüpfen.

⁸⁵ MAIER et al. 2012:150

Aktuell wird diese Art der Förderung besonders im Bereich des Breitbandausbaus betrieben.

Diese Art der Förderung folgt dem Ausgleichsziel in der regionalen Strukturpolitik, indem Produktionsfaktoren mobiler gemacht werden und eine allgemeine Verbesserung der Standortqualität stattfinden soll. Diese Art von Maßnahmen sind zwar im internationalen Wettbewerb um Unternehmensansiedlungen bedeutend, führen aber meist nicht zu positiven Wachstumsimpulsen in wirtschaftsschwachen Regionen.⁸⁷

Als letzte Möglichkeit besteht die Förderung *regulativer* und *administrativer Maßnahmen*.⁸⁸ Diese sind meist darauf ausgerichtet, gesellschaftlich unerwünschte Entwicklungen zu verhindern. Das betrifft z. B. Abstandserlasse zwischen Industrie und Wohnbereichen oder andere Umweltauflagen.⁸⁹

5.1 Instrumente der Strukturpolitik: EU-Ebene

Auf EU-Ebene wird in der Strukturpolitik das Ziel verfolgt, den wirtschaftlichen, sozialen und territorialen Zusammenhalt zu stärken. Dies soll über eine kohäsive (also sich annähernde) Politik erreicht werden, die vor allem schwächere Regionen fördert, um ihre Entwicklungsdefizite gegenüber starken Regionen zu verringern. Die EU verfügt jedoch über keine gesetzliche Kompetenz, um auf formalem Wege in die Raumentwicklung einzelner Länder eingreifen zu können. Sie kann daher nur über finanzielle Instrumente Einfluss nehmen und Umsetzungsanreize schaffen. 90 Dennoch wird die Strukturpolitik in Deutschland durch die europäischen Regelungen stark beeinflusst. So erfolgt auf EU-Ebene die strategische Ausrichtung und Priorisierung der Strukturpolitik, die Umsetzung jedoch findet insbesondere auf Länderebene statt, indem die Bundesländer in ihren operationellen Programmen die Nutzung der Strukturmittel definieren.91

Finanziert werden die projektgebundenen Instrumente über die EU-Fonds, wobei der älteste Strukturpolitikfonds der Europäische Sozialfonds (ESF) ist. Er wurde

bereits 1958 ins Leben gerufen und wird seitdem zur Verbesserung der Beschäftigungssituation eingesetzt. Dies äußert sich beispielsweise in Projekten für die Berufsbildung, die Schaffung stabiler Arbeitsplätze oder die Unterstützung bei Existenzgründungen.⁹²

Die Gründung des Europäischen Fonds für regionale Entwicklung (EFRE) in 1975 war eine Antwort auf die steigenden Disparitäten zwischen den Mitgliedsstaaten nach dem Beitritt von Großbritannien, Irland und Dänemark. Der Fokus der EFRE-Mittel liegt besonders auf der Stärkung der Wirtschaft in wirtschaftsschwächeren Regionen, beispielsweise durch Investitionshilfen für Unternehmen oder die Förderung des Infrastrukturausbaus. Damit unterstützt der Fonds das Kohäsionsziel, mit besonderem Schwerpunkt auf der Förderung von Innovation und Wettbewerbsfähigkeit. P

Der Kohäsionsfonds als dritter Fonds der EU-Strukturpolitik, legt einen besonderen Fokus auf wirtschaftlich schwächere Regionen, deren BIP pro Kopf unter 90 Prozent des EU-Durchschnitts liegt. Er wurde 1993 mit dem Vertrag von Maastricht als Ergänzung zum EFRE angelegt.⁹⁵

Die Regionalabgrenzung von Fördergebieten, die Mittel dieser Fonds beziehen können, wird durch die EU festgelegt. Diese Fördergebietskulisse gilt jedoch nicht nur für die EU-Strukturpolitik, sondern auch für die nationale Gemeinschaftsaufgabe zur Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur (GRW s. Kapitel 5.2) und weitere Regionalförderungsprogrammen von EU, Bund und Ländern.⁹⁶ Alle nationalen Maßnahmen der Regionalförderung unterliegen der Genehmigungspflicht durch die Beihilfeaufsicht der EU-Kommission.⁹⁷ Die EU-Mittel dienen dabei als Katalysatoren weiterer Finanzmittel in den Mitgliedsstaaten, da die Projekte durch die nationalen Haushalte kofinanziert werden müssen.⁹⁸ So sind EU-Mittel immer nur eine Ergänzung der Finanzierung durch darunterliegende Ebenen.⁹⁹

⁸⁷ MAIER et al. 2012:152.

⁸⁸ EUROPÄISCHE KOMMISSION 2014: 5.

⁸⁹ Bspw. die technische Anleitung zur Reinhaltung der Luft (TA Luft).

⁹⁰ CHILLA et al. 2016: 60 ff.

⁹¹ ARNDT et al. 2015: 2016.

⁹² MAIER et al. 2012: 172.

⁹³ AXT 2002: 6.

⁹⁴ CHILLA et al. 2016: 92; MAIER et al. 2012: 171.

⁹⁵ MAIER et al. 2012: 172.

⁹⁶ ARNDT et al. 2015: 216f.

DEHLING & SCHUBERT 2013

⁹⁸ EUROPÄISCHE KOMMISSION 2014: 3.

⁹⁹ AXT 2002: 5, 12.

Die Voraussetzung für die Umsetzung der Projekte ist eine partnerschaftliche Beteiligung auf allen betroffenen Verwaltungsebenen sowie die Berücksichtigung des Subsidiaritätsprinzips, bei dem politische Maßnahmen immer auf der untersten der möglichen Ebenen umgesetzt werden. Dadurch wird erreicht, dass die Akteure möglichst nah vor Ort agieren und sich mit den dortigen Gegebenheiten und Bedürfnissen auskennen. Die Umsetzung findet über regionale Entwicklungsprogramme und mehrjährige Entwicklungspläne statt, welche sowohl vor Beginn (Ex-ante), während (Monitoring) als auch nach Abschluss (Ex-post) der Umsetzung evaluiert werden. Me Basis dieser Evaluationen findet eine Anpassung der Förderschwerpunkte statt.

In der Förderperiode von 2000 bis 2006 führten Bemühungen, die EU-Regionalpolitik übersichtlicher zu gestalten, zu einer Fördermittelfokussierung auf Regionen mit Entwicklungsrückstand und Strukturproblemen sowie die Modernisierung von Bildungs- und Ausbildungssystemen und Beschäftigungsförderung. So wurde das Konvergenzziel festgelegt, bei dem die am wenigsten entwickelten Regionen dem EU-Durchschnitt angenähert werden sollten. Das zweite Ziel verfolgte auf die Förderung der regionalen Wettbewerbsfähigkeit und der Beschäftigungsförderung. Das dritte Ziel beinhaltete den internationalen Austausch durch die Förderung europäischer territorialer Zusammenarbeit.¹⁰¹

Diese Ziele wurden in der aktuellen Förderperiode 2014 bis 2020 beibehalten. Für die Regionalpolitik sind im EU-Haushalt von 2014 bis 2020 insgesamt 351,8 Mrd. Euro vorbehalten, was ungefähr einem Drittel des Gesamthaushalts entspricht und damit als größter Einzelposten das wichtigste Investitionsinstrument der EU ausmacht.¹⁰² Deutschland erhält in dieser Periode insgesamt 19,2 Mrd. Euro, davon sind 9,7 Mrd. Euro für Übergangsregionen, 8,6 Mrd. Euro für entwickelte Regionen und 0,9 Mrd. Euro für die territoriale Zusammenarbeit bestimmt.¹⁰³

Neben den übergeordneten Zielen wurde im Jahr 2010 die Europa-2020-Strategie verabschiedet, welche in der aktuellen Förderperiode eine besondere Schwerpunktsetzung in der Mittelvergabe zur Folge hat. Die Europa-2020-Strategie fordert von politischen

Entscheidungsträgern, die Zusammenhänge zwischen den verschiedenen Aspekten von intelligentem, nachhaltigem und integrativem Wachstum zu berücksichtigen. Die Entwicklung solcher Strategien ist in der Programmperiode 2014 bis 2020 zu einer verbindlichen Vorbedingung für die Zuweisung von Mitteln aus den Europäischen Struktur- und Investitionsfonds (ESIF) und der EU-Kohäsionspolitik gemacht worden. Die Strategie soll helfen, die Forschungs- und Innovationspolitik auf den jeweils spezifisch regionalen Kontext auszurichten.

Ausblick

Für die kommende Förderperiode ab 2021 sind eine radikale Vereinfachung der EU-Vorschriften sowie eine Verringerung des Verwaltungsaufwands geplant, um die Mittel auch für kleine Unternehmen, Schulen und Krankenhäuser zugänglich zu machen. Beibehalten wird das BIP als wichtigstes Kriterium für die Mittelzuweisung und die Kategorisierung anhand unterschiedlicher Regionstypen. Für die Ausgestaltung der neuen Förderperiode sind jedoch noch zahlreiche Herausforderungen zu klären, u. a.:104

- Höhe des EU-Haushalts (insbesondere vor dem Hintergrund des Brexits)
- Entwicklung nationaler Investitionsstrategien
- Internationale Migration
- Innenpolitische Sicherheit
- Außenpolitische Krisen

An dieser Stelle kann strukturpolitischen Akteuren nur die Empfehlung ausgesprochen werden, die weitere Debatte um die Förderschwerpunktsetzung zu verfolgen und auch die operative Umsetzungsplanung, insbesondere in den Bundesländern, im Auge zu behalten.

5.2 Instrumente der Strukturpolitik: Bundesebene

Während die EU nur finanzielle, projektgebundene Fördermöglichkeiten hat, kann der Bund auch strukturelle Förderungen einbringen, deren Mittel nicht zweckgebunden sind. Die Mittelverfügbarkeit wird hauptsächlich

¹⁰⁰ MAIER et al. 2012: 171.

¹⁰¹ MAIER et al. 2012: 177 ff.

¹⁰² EUROPÄISCHE KOMMISSION 2017b: 3.

EUROPÄISCHE KOMMISSION o. J.: 1 f.

DIE BUNDESREGIERUNG 2017: 1; EUROPÄISCHE KOMMISSION 2017.

durch Steuereinnahmen gesichert, welche zwischen den Ländern sehr unterschiedlich ausfallen. Um Disparitäten in der Bundesrepublik entgegenzuwirken, sorgt der bundesstaatliche Finanzausgleich für eine Steuerumverteilung, die über das Finanzausgleichgesetz (FAG) geregelt wird. In einem dreistufigen Verfahren werden die Steuereinnahmen anhand verschiedener Schlüssel auf Bund, Länder und Kommunen verteilt.¹⁰⁵

Als deutsche Besonderheit der Instrumentarien in der Strukturpolitik ist außerdem der Solidaritätszuschlag zu nennen. Dieser wurde in den 1990er Jahren nach der Wiedervereinigung eingeführt, um den Aufbau Ostdeutschlands zu unterstützen. Da der "Soli" mittlerweile jedoch nicht mehr vollständig den neuen Bundesländern zugeordnet wird, dient er dem Staat als zusätzliches Finanzmittel.

Das wichtigste Instrument auf Bundesebene ist die "Gemeinschaftsaufgabe Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur" (GRW).¹06 Hierbei handelt es sich um ein programmgebundenes Instrument, welches gleichzeitig ein Ausgleichs- und Wachstumsinstrument darstellt.¹07 In der Umsetzung legen Bund und Länder in einem Koordinierungsausschuss die Rahmenbedingungen fest, die dann die Grundlage für Regionalförderungen bilden. So werden die Fördergebiete und die konkrete Ausgestaltung der Förderung definiert.¹08 Das Hauptziel der GRW ist die Schaffung von Arbeitsplätzen bzw. deren Erhaltung.¹09 Zudem sollen regionale Investitionstätigkeiten gestärkt und wachstumsorientierte Rahmenbedingungen in den Fördergebieten unterstützt werden.¹10

Für die Durchführung der Programme sind die Länder zuständig. Sie setzen inhaltliche Prioritäten, ergänzen bzw. kombinieren Mittel der GRW mit eigenen oder EU-Fördermitteln und treffen den Förderentscheid. Für die aktuelle Förderperiode 2014 bis 2020 wurde eine weitere Konzentration auf strukturschwache Regionen vorgenommen und die Möglichkeit zur Förderung von Innovationsclustern ergänzt.

Der Großteil der Fördermittel der Gemeinschaftsaufgabe kam in der Förderperiode 2012 bis 2017 mit 4,9 Mrd. Euro der gewerblichen Wirtschaft zugute. 2 Mrd. Euro der GRW-Fördersumme fanden darüber hinaus in Programmen zur Förderung der wirtschaftsnahen Infrastrukturen Verwendung. Dabei gingen die größten Investitionspakete mit 34 Prozent in den Tourismus (698 Mio. Euro), in Industrie- und Gewerbegebiete (26 Prozent, 525,3 Mio. Euro) und in die Anbindung von Gewerbebetrieben (16 Prozent, 326,2 Mio. Euro).

Der Beschluss des "Klimaschutzplan 2050" der Bundesregierung und die damit verbundenen strengen Auflagen für die Emission von CO₂ wirken sich stark auf die Regionen mit Braunkohleförderung aus. Im Bereich des Braunkohleausstiegs greift die Förderwirksamkeit der GRW.¹¹¹

GRW-Mittel wurden beispielsweise 2017 in der Lausitz genehmigt. Hier kann die "Zukunftswerkstatt Lausitz" den strukturellen Wandel in Sachsen und Brandenburg unterstützen. Mit insgesamt 7,3 Millionen Euro Fördermitteln werden unter anderem die Wettbewerbs- und Innovationsfähigkeit gefördert, Infrastruktur im Bereich Mobilität und digitalem Zugang geschaffen und Maßnahmen des Umweltschutzes durchgeführt. Ebenso soll der Braunkohleausstieg im Mitteldeutschen Revier durch die GRW unterstützt werden. Dabei sollen mit einem Eigenanteil von 10 Prozent bis Ende 2021 vier Millionen Euro zur Verfügung gestellt werden, um die lokale Wirtschaft zu stärken und neue Impulse zu schaffen.¹¹²

In Summe betrachtet sind die Auswirkungen der GRW positiv zu bewerten. Zwar findet durch die Förderung eine Wettbewerbsverzerrung zwischen den Regionen statt, die positiven Effekte auf Betriebe, ihre Investitionstätigkeit und die daraus entstehenden Auswirkungen auf Wachstum und Lohnniveau überwiegen aber und sorgen nach Experteneinschätzung für eine erfolgreiche Entwicklung der Regionen.¹¹³

¹⁰⁵ CHILLA et al. 2016: 106.

¹⁰⁶ ARNDT et al. 2015: 210.

¹⁰⁷ CHILLA et al. 2016: 109, 112.

¹⁰⁸ KOORDINIERUNGSAUSSCHUSS 2014.

¹⁰⁹ CHILLA et al. 2016: 109.

¹¹⁰ ARNDT et al. 2015: 210.

BMWI (ohne Jahr b).

¹¹² MWE 2017

¹¹³ ARNDT et al. 2015: 219.

5.3 Die regionale Ebene: Standortfaktoren und Investitionsanreize

Standortfaktoren: Ein konzeptioneller Zugang

Standortfaktoren lassen sich gemeinhin als Eigenschaften verstehen, die die Attraktivität eines Ortes oder einer Region für ein Unternehmen und dessen Investitionsverhalten bestimmen.¹¹⁴ Bei der strukturpolitischen Beeinflussung von Standortfaktoren geht es dabei um das Schaffen von Vorteilen, um so die wirtschaftliche Tätigkeit von Unternehmen in einer bestimmten Region zu fördern. Es ist dahingehend von entscheidender Bedeutung, die Standortfaktoren hinsichtlich der "Günstigkeit" in ihrer Ausprägung zu prüfen und ggf. anzupassen. Dadurch soll einerseits der Bestand an bereits angesiedelten Unternehmen gesichert und diese in der Region gehalten werden, andererseits sollen die Begebenheiten so verändert werden, dass die Attraktivität für Unternehmen, Investitionen zu tätigen, positiv beeinflusst wird. Die Gestaltung der Standortfaktoren durch regionale Akteure ist jedoch nur eingeschränkt möglich, da solche Faktoren u. a. ökonomischer, sozialer, politischer oder natürlicher Natur sein können.¹¹⁵

Als Kriterien zur vergleichenden Bewertung von Standorten wurden unterschiedlichste Typologien entwickelt, die sich grundlegend in harte und weiche Standortfaktoren untergliedern lassen. Wie bereits diskutiert, versteht man unter den harten Standortfaktoren guantifizierbare Strukturdaten über einen Ort oder eine Region, die einen starken Einfluss auf die Investitionen für Unternehmen haben (vgl. Tab. 4). Demgegenüber sind weiche Standortfaktoren nur schwer messbar, da sie auf subjektiven Einschätzungen beruhen. Gleichwohl hat sich ihre Bedeutung zunehmend gesteigert. In der nachfolgenden Zusammenstellung wird zwischen unternehmensbezogenen Faktoren (sie sind für die unternehmerische Wettbewerbsfähigkeit von Relevanz) und personenbezogenen Faktoren (sie haben einen Einfluss auf die Lebensqualität der Beschäftigten) unterschieden. 116

Tabelle 4: Unterscheidung von harten und weichen Standortfaktoren

Table 1. One sensially von harten and wellen stander stander standers.			
larte Standortfaktoren	Weiche Standortfaktoren		
	unternehmensbezogen	personenbezogen	
Arbeitsmarktlage	Wirtschaftsklima einer Stadt / Region	Qualität des Wohnens und Wohnumfeldes	
Verkehrsanbindung	Stadt- und Regionsimage	Qualität von Schulen und anderen Ausbildungseinrichtungen	
Flächenangebot und Preise	Branchenkontakte	Qualität der sozialen Infrastruktur	
Energie- und Umweltkosten	Hochschul- und Forschungs- einrichtungen	Umweltqualität	
lokale Steuern und Abgaben	innovatives Milieu	Freizeitwert	
Förderangebote	Leistungsfähigkeit der Wirtschafts- verbände	Reiz der Stadt und der Region	
Lage zu den Bezugs- und Absatzmärkten			

¹¹⁴ DEUTSCHES INSTITUT FÜR URBANISTIK 2017.

¹¹⁵ GOEBEL/HAMM 2010: 191.

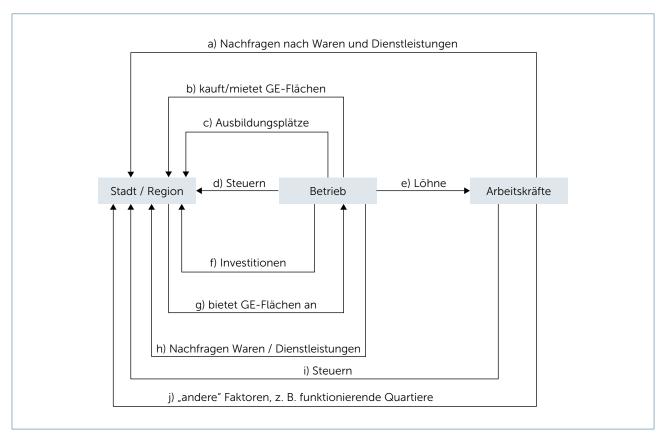
DEUTSCHES INSTITUT FÜR URBANISTIK 2017: 7-8.

Relevanz der Standortfaktoren für die regionale Strukturpolitik

Ein zentrales Ziel regionaler strukturpolitischer Maßnahmen ist die Bereitstellung von günstigen Rahmenbedingungen für Unternehmensansiedlungen, die gleichzeitig spezifische Anforderungen und Wünsche der Unternehmen berücksichtigen. Möglichkeiten, um selektive Anreize bereitzustellen, resultieren dabei aus den Rahmenbedingungen vor Ort, können aber durch unterschiedliche Förderinstrumente (vgl. Kapitel

4) ergänzt werden. Ziel ist dabei, eine nachhaltige Investition und Unternehmensintegration in die Region sicherzustellen, um regionale Synergien zu erzielen. Einerseits können die regionalen Gegebenheiten den wirtschaftlichen Erfolg von Unternehmen beeinflussen (z. B. Fachkräfteverfügbarkeit und Verkehrsinfrastruktur), andererseits tragen die Unternehmen zum wirtschaftlichen Erfolg einer Region und dem Wohlstand der dort lebenden Menschen bei.¹¹⁸

Abbildung 4: Idealtypische Verflechtung eines Betriebes mit seinem Umfeld¹¹⁹



In Abb. 4 wird diese Verflechtung zwischen Unternehmen, Region und Arbeitskräften veranschaulicht. Einen besonderen Einfluss auf die Region nehmen in diesem Zusammenhang Großunternehmen ein, die durch die

Arbeitskräftenachfrage, Ausbildungserfordernisse, Anforderungen an Infrastrukturen und Verflechtungen eine Wirtschaftsregion beeinflussen. 120

¹¹⁷ Zusammenstellung nach Ebd.

¹¹⁸ GOEBEL/HAMM 2010: 187.

¹¹⁹ KOST/WEINGARTEN 2016: 35.

¹²⁰ KOST/WEINGARTEN 2016: 36.

Mit der Ausbildung spezifischer Standortfaktoren als Rahmenbedingung für den Erhalt des Unternehmensbestands gewinnt in der regionalen Strukturplanung die Frage nach zusätzlichen Investitionen an Bedeutung. Dies ist insbesondere dann wichtig, wenn es sich um weitreichende regionale Transformationsprozesse handelt (bspw. Ruhrgebiet, Chemiedreieck etc.). Ausländische Investoren haben dabei an Bedeutung gewonnen, obgleich sie in gleicher Weise kritisch betrachtet werden, insbesondere unter den Gesichtspunkten der arbeitnehmerbezogenen Interessenvertretung durch Mitbestimmungsträger und der Gefahr des Technologietransfers.¹²¹

Die zuvor aufgezeigten Punkte verdeutlichen die Interdependenzen zwischen den unterschiedlichen regionalen Akteuren und der Herausforderung, Anreize zur Ausgestaltung von Standortfaktoren über Förderinstrumente zu setzen.

5.4 Exkurs: Sonderwirtschaftszonen und staatliche Beihilfen

In vielen Ländern außerhalb der europäischen Union und in anderer Regionen der Welt sind auch Sonderwirtschaftszonen und direkte staatliche Beihilfe zentrale Instrumente der regionalisierten Strukturpolitik. Besonders in Entwicklungs- und Schwellenländern werden Sonderwirtschaftszonen häufig dort als Instrument der Regionalentwicklung in Betracht gezogen, wo ausländische Investoren von günstigen Arbeitskosten in den Regionen profitieren können. 122 Darüber hinaus gibt es in regelmäßigen Abständen Diskussionen zur Anwendung dieses Instruments in Europa und Deutschland; bspw. im Zuge der Wiedervereinigung, für das Ruhrgebiet oder jüngst für die Lausitz. Diese Beispiele verdeutlichen die Debatte um dieses Instrument als Möglichkeit, auf regional strukturelle Veränderungen Einfluss zu nehmen und die damit einhergehenden Folgen durch gezielte wirtschaftspolitische Interventionen abmildern zu können.

Bei einer Sonderwirtschaftszone handelt es sich um ein geographisches Gebiet innerhalb eines Landes, in dem Erleichterungen in der Wirtschafts- und Steuergesetzgebung (bspw. Zoll- oder Steuerrecht, Umweltschutz, Arbeitsrecht etc.) beigesteuert werden. Ziel ist es, durch die Gewährleistung von Vergünstigungen eine Steigerung der in- bzw. ausländischen Investitionen in einer bestimmten Region zu erreichen, um so regionale Wachstumseffekte initiieren zu können. Neben einer möglichen Erhöhung der regionalen Investitionen spielen zugleich Synergien durch Technologie und Wissenstransfers eine wichtige Rolle.¹²³

Augenscheinlich positive Folgen für eine bestimmte Region sind jedoch kritisch mit daran geknüpften negativen Folgen zu prüfen. Vorhandene Beispiele mahnen zu tiefergehenden Diskussionen. So wird von Kritikern – bspw. in der Diskussion um eine Sonderwirtschaftszone in der Lausitz – ins Feld geführt, dass Unternehmensansiedlungen oft nur die verlängerten Werkbänke von Großkonzernen sind, KMU nicht hinreichend von den institutionellen Vergünstigungen profitieren und steuerliche Vergünstigungen bzw. arbeitsrechtliche Standards abgesenkt werden. Interregionaler Wettbewerb (zugunsten der bevorteilten und zum Nachteil der benachbarten Regionen) kann befördert und mögliche Vorteile durch Briefkastenfirmen ausgenutzt, jedoch keine Produktion aufgebaut werden. 124

Diese exemplarische Auflistung verdeutlicht, dass die Entwicklung eines regionalen Wirtschaftsprofils mit nachhaltigen Geschäftsmodellen und Unternehmensansiedlungen einen deutlichen Mehrwert für die Region generieren kann. Entscheidend dafür ist aber die Entwicklung von tragfähigen strukturpolitischen Konzepten, die sich nicht allein auf quantitativ-finanzielle Anreizstrukturen beschränken, sondern auch qualitative regionale Aspekte hervorheben.

Staatliches Beihilferecht

Staatliche Beihilfen umfassen ein breites Spektrum an selektiv von staatlichen bzw. staatsnahen Stellen gewährten Zuwendungen. Diese können einerseits in einer direkten finanziellen Form (bspw. Zuwendungen an Unternehmen, Schuldenerlasse oder verbilligte Darlehen) erfolgen, andererseits indirekt Bürgschaften, Steuervergünstigungen oder die Bereitstellung von Grundstücken, Waren oder Dienstleistungen zu Sonderkonditionen umfassen.

 $^{^{121}}$ Exemplarisch für BRIC-Investoren JANSEN/WEINGARTEN 2017 & FRANZ et al. 2016.

¹²² KULKE 2013: 325.

¹²³ WROBEL 2008: 6.

¹²⁴ WULF 2018.

Da es sich bei dieser Form der staatlichen Unterstützung um Eingriffe in den Binnenmarkt handelt, wodurch ein gleicher und fairer Wettbewerb im EU-Binnenmarkt behindert werden kann, sind sie grundsätzlich verboten (Arbeitsweise der Europäischen Union, Art. 107 Abs. 1 AEUV)¹²⁵. Damit eine gewährte Unterstützungsleistung unter die staatliche Beihilfe fällt, müssen folgende vier Kriterien erfüllt werden:

- 1. Die Unterstützung wird vom Staat oder aus staatlichen Mitteln gewährt.
- 2. Sie begünstigt einige Unternehmen oder die Herstellung bestimmter Güter.
- 3. Sie verfälscht den Wettbewerb oder droht ihn zu verfälschen.
- 4. Sie hat Auswirkungen auf den Handel zwischen den Mitgliedstaaten.

Gleichwohl können Ausnahmeregelungen geltend gemacht werden, um ökonomische und/oder politische Ziele zu verwirklichen (Art. 107 Abs. 2 und 3 AEUV), was in Abstimmung mit der Europäischen Kommission geschieht. Beispiele dafür finden sich in der Regionalförderung, Energie- und Umweltpolitik oder im Forschungs-, Entwicklungs- und Innovationsbereich. Somit sind auch Vorhaben und staatliche Förderungen im Rahmen der Strukturpolitik mögliche Ausnahmen, in denen staatliche Beihilfen gewährt werden können.

Für strukturpolitische Vorhaben sind die unter Art. 107 Abs. 3 AEUV (insb. a) und c)) fallenden Regelungen für Ausnahmen im Bereich der staatlichen Beihilfe von besonderem Interesse. Darunter fallen die

"Beihilfen zur Förderung der wirtschaftlichen Entwicklung von Gebieten, in denen die Lebenshaltung außergewöhnlich niedrig ist oder eine erhebliche Unterbeschäftigung herrscht, sowie [die] in Artikel 349 genannten Gebiete unter Berücksichtigung ihrer strukturellen, wirtschaftlichen und sozialen Lage"

sowie die

"Beihilfen zur Förderung der Entwicklung gewisser Wirtschaftszweige oder Wirtschaftsgebiete, soweit sie die Handelsbedingungen nicht in einer Weise verändern, die dem gemeinsamen Interesse zuwiderläuft".

Als problematisch im Feld der staatlichen Beihilfe lassen sich die hohe Komplexität und die sich daraus ableitende Expertise benennen, die bei der beantragenden Institution vorhanden sein müssen. Nicht zuletzt dürfen der damit verbundene bürokratische Aufwand und die Abstimmungsprozesse im föderalen europäischen System nicht außer Acht gelassen werden.

BMWI o.J.

¹²⁶ BMWi 2016.

Aktuelle Herausforderungen der Strukturpolitik

Die strukturpolitische Debatte steht heute vor zwei großen Herausforderungen. Einerseits wird die Planbarkeit und Analyse wirtschaftlicher und politischer Entscheidungen sowie deren Antizipation mit den Folgen für Sektoren und Regionen schwieriger. Andererseits sind die Treiber eines zukünftigen strukturpolitischen Interventionsbedarfs noch unvorhersehbar. Das betrifft insbesondere die Fragen der Digitalisierung und ihrer regionalen Technologiefolgenabschätzung, die Energiewende und Auswirkungen der Elektromobilität auf regionale Produktions- und Zulieferstrukturen, aber auch Fragen zu den Folgen eines nationalen Protektionismus.

Regionen sind dabei nicht als "passiver Resonanzkörper"¹²⁸ ökonomischer und gesellschaftlicher Entwicklungen, wie oben skizziert, zu sehen, sondern folgen einer jeweils besonderen Entwicklungslogik mit ihren eigenen Potenzialen und Ressourcen.

Der Erfahrungsschatz der Akteure ist dabei von zentraler Bedeutung. 129 Die bereits unter dem "Regionalisierungsparadigma" entwickelten Ansätze zeichnen sich dadurch aus, dass die regionale Maßnahmenebene für die Erklärung und Entwicklung ökonomischer und gesellschaftlicher Zusammenhänge an Bedeutung gewinnt. Beispielhaft sollen zwei aktuelle Konzepte mit struktur- und regionalpolitischem Ansatz vorgestellt werden.

6.1 Regionale Resilienz

Die Idee der regionalen Resilienz verbindet den Begriff Resilienz (Widerstandsfähigkeit) mit einem räumlichen Bezug und beschreibt damit ein neueres, bislang eher randständig wissenschaftlich diskutiertes Konzept. Es dient dazu, im Zuge regionaler Struktur-, Industrie- und Beschäftigungspolitik die Widerstandsfähig-

keit einer Region gegen die verschiedensten Arten von Krisen zu erhöhen. Resilienz wird dabei als ein stetiger Prozess verstanden, der zu einer nachhaltigen Entwicklung einer Region beitragen soll. Exogene "Schocks" (Krisen) sollen durch eine widerstandsfähige Wirtschafts- und Akteursstruktur überwunden werden. Dazu müssen verschiedene Handlungsbereiche aufeinander abgestimmt und gefördert werden, um Potenziale zu heben. Zu den Bereichen können zählen:

- Ökonomie
- Umwelt
- Soziale Belange
- Stärkung regionaler Verbundenheit (Regional Governance)

Der Ansatz baut auf der inneren Verbundenheit und dem Erfahrungsschatz der Akteure auf und verknüpft diese eng mit sozialen, ökonomischen und ökologischen Erfordernissen.

Resilienz wird als Fähigkeit von Regionen beschrieben, interne und externe Störungen durch vorbereitendes Handeln und die Absehbarkeit von Wandlungsprozessen zu absorbieren. So sollen die für die Stabilität und die nachhaltige Entwicklungsfähigkeit der Region wesentlichen Funktionen, Strukturen und Beziehungen intakt bleiben und sich neue Zukunftsperspektiven bilden. Dabei geht es nicht ausschließlich um die Widerstandskraft und die Sicherung ökonomischer Leistungsfähigkeit, vielmehr stehen die Anpassungs- und Wandlungsfähigkeit, die Diversität der Wirtschaftsstrukturen sowie regionalbezogenes Handeln und Planen im Zentrum der Idee. Das Konzept der Resilienz ist nicht an wirtschaftlichen Indikatoren allein festzu-

WEINGARTEN 2010 und GÄRTNER 2014.

¹²⁸ LÄPPLE 1991.

¹²⁹ WEINGARTEN 2010.

Siehe z. B. FROMHOLD-EISEBITH 2012

machen. Vielmehr zählen auch soziale Belange, Umwelt, Qualifikation und Gute Arbeit dazu. Eine Region soll damit per se nicht wirtschaftlich stark, sondern diversifiziert und anpassungsfähig gestaltet werden. Resilienz verläuft als wandlungs- bzw. anpassungsfähiger Prozess, der sich dem Verlauf von Krisenereignissen anpassen kann. Folgende Erkenntnisse machen das Konzept interessant:

- Die zeitlichen Schwankungen (Volatilität) der Entwicklung und Auswirkung von Krisen nehmen zu bzw. sind immer schwieriger vorherzusehen.
- Wirtschaftliche Krisen können mit massiven Konsequenzen auf Arbeit und Beschäftigung einhergehen und aufgrund der vernetzten globalen Wirtschaft viele Sektoren und Wirtschaftsräume gleichzeitig betreffen.
- Wandlungs- und anpassungsfähige Regionen mit vielfältiger Ausrichtung haben bessere Chancen, diese Krisen unbeschadeter zu überstehen.

Anregungen und Gestaltungsmöglichkeiten für Gewerkschaften und Betriebsräte

Das bisherige Konzept der Resilienz sollte erweitert diskutiert und entwickelt werden. Die Träger der Mitbestimmung können im Zuge der Entwicklung regionaler Resilienz sowohl das Konzept als solches kommunizieren als auch aktiv dabei tätig werden, die Identitätsbildung der Region weiter zu stärken und auf die nachhaltige Ausrichtung strukturpolitischer Prozesse einzuwirken. So gilt es, Arbeitsmarktentwicklungen frühzeitig zu beobachten und, wenn möglich, korrektiv einzugreifen. Bereiche wie Fachkräftesicherung und Ressourceneffizienz können weiter thematisiert und mit konkreten Ideen und Projekten nach vorne gebracht werden. Die frühzeitige Debatte und die Unterstützung von Zukunftskonzepten wie Industrie 4.0, die Unterstützung betrieblicher Innovations- und Diversifizierungsprozesse und die Garantie von adäguaten Weiterbildungsmaßnahmen im Zuge der beruflichen Bildung und des lebenslangen Lernens wären zentrale Bereiche, in denen die Frage der regionalen Resilienz auf betrieblicher Ebene platziert werden kann. Hier können Betriebsräte mit eingebunden werden und Möglichkeiten der Mitbestimmung (z. B. §92a BetrVG) nutzen.

Regionale Resilienz bedeutet die Suche nach Konzepten der Krisenbewährung, eine präventive Strukturund Industriepolitik und ein regionales Monitoring, um frühzeitig auf Schwachpunkte und potentielle Fehlentwicklungen in der Region hinzuwirken. Die Debatte um das Konzept der regionalen Resilienz steht noch am Anfang. Es gilt diesen Diskurs mitzugestalten und das Konzept mit eigenen Projekten, Ideen und Beiträgen aus dem bislang eher akademischen Bereich in die Arbeitswelt zu transferieren. Eine widerstandsfähige Region braucht innovative Betriebe, zukunftsorientierte und zukunftsmutige Akteure, dazu gehören Arbeitsplatzzufriedenheit und Gute Arbeit in Betrieb und Region.

6.2 Präventive Strukturpolitik

Elemente einer präventiven Strukturpolitik

Neben der Stärkung der regionalen Resilienz bietet das Konzept präventiver Strukturpolitik einen konstruktiven Ansatz für die anstehenden strukturpolitischen Anforderungen infolge gegenwärtiger gesellschaftlicher Transformationsprozesse. Unter praxisorientierter Perspektive kann gegenwärtig keine einheitliche Definition herangezogen werden, die eine Präzisierung präventiver Strukturpolitik bietet. In einer Studie des INSTITUT ARBEIT UND TECHNIK¹³¹ wird aber aufgezeigt, dass seit mehreren Dekaden sowohl politische (praktische) als auch wissenschaftliche (theoretische) Diskurse Bestandteile aufgreifen, die unter einer präventiven Strukturpolitik subsumiert werden können (Abb. 5). Diese Abbildung bietet zugleich die Möglichkeit einer allgemeinen Bestimmung dessen, was als präventive Strukturpolitik verstanden werden kann und stellt Bezugspunkte für die Bewertung gegenwärtiger Projekte dar. So wird auf der x-Achse der zeitliche Horizont abgetragen, in dem sich ein Projektvorhaben bewegt. Auf der y-Achse werden die Ausmaße des regionalen bzw. sektoralen Raums erfasst.

¹³¹ INSTITUT ARBEIT UND TECHNIK 2014 für die Diskussion präventiver strukturpolitische Elemente im Bereich der praktischen politischen Umsetzung siehe Kapitel 5.1-5.4 sowie eine Synopse verschiedener Theorien, die Elemente einer präventiven Strukturpolitik aufgreifen, in Kapitel 5.4-6.2.

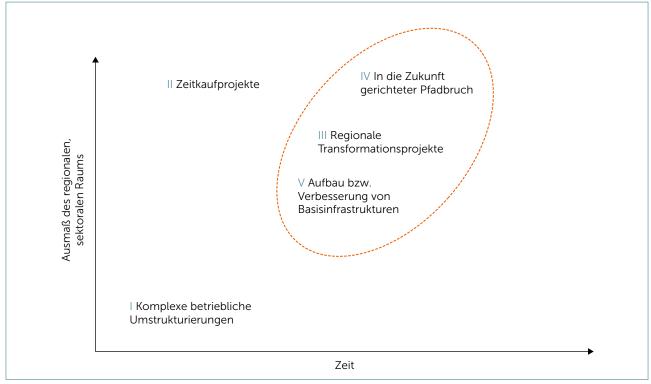


Abbildung 5: Einordnung von Beispielen eines präventiven Strukturwandels

Quelle: INSTITUT ARBEIT UND TECHNIK 2014: 44

- Komplexe betriebliche Umstrukturierungen: Es handelt sich weniger um langfristig angelegte, sondern vielmehr um kurz- bis mittelfristige Interventionen, die auf der Abmilderung von Folgen (Unternehmens-)Umstrukturierungsprozesse beruhen. Einerseits geht es um Aushandlungsprozesse zwischen den Sozialpartnern und staatlichen Akteuren, um Umstrukturierungsprozesse sozialverträglich zu gestalten, andererseits um die unternehmerische Verantwortungsübernahme in diesem Prozess. 132 Es lassen sich aktive, präventive Maßnahmen (Beratung, Aus- und Fortbildung, Unterstützung von KMU sowie Bereitstellung von Informationen zum Arbeitsmarkt) sowie während der Umstrukturierung durchzuführende Maßnahmen unterscheiden (Beratung sowie Ausund Fortbildung bei Lohnzuschüssen und bei der Arbeitsvermittlung).
- II. Kurz- bis mittelfristig angelegte "Zeitkaufprojekte": Dies sind defensive Interventionen, die darauf abzielen, den drohenden strukturellen Wandel zu bremsen. Ein Zeitkaufen ist dann sinnvoll, wenn bspw. der Strukturwandel sozialverträglich begleitet werden soll. Die Studie des Instituts für Arbeit und Technik verweist exemplarisch auf den Kohlepfennig, der von den Verbrauchern zur Stützung der heimischen Steinkohle zwischen 1974 und 1995 entrichtet wurde.
- III. Mittel- bis langfristig angelegte regionale Transformationsprojekte: Bei diesem Punkt handelt es sich um die Zieldimension, an der präventive Strukturpolitik ansetzt. Bislang gestaltet sich die Identifikation von Projekten, die diesem Bereich zugerechnet werden, als schwierig, da der Strukturwandel selten ohne Reibungsverluste und sozioökonomische Verwerfungen verläuft und eine

In Frankreich haben restrukturierende Unternehmen eine gesetzliche Verpflichtung zur Regionalentwicklung und dazu, in einem gewissen Umfang Wirtschaftsförderungsmaßnahmen und Investitionen in der betreffenden Region zu finanzieren. Das 2005 verabschiedete Gesetz über Sozialpläne und Massenentlassungen hat Initiativen, welche vorher traditionell und alleinig eine unternehmerische Entscheidung waren, auf eine rechtsverbindliche Basis gestellt. Nun sind Unternehmen mit mehr als 1.000 Mitarbeitern bei bedeutenden Restrukturierungen (per Definition: Stellenabbauplan von mehr als 50 Arbeitsplätzen) verpflichtet, Wirtschaftsförderungsinitiativen zu finanzieren. Die Fördersumme muss sich auf mindestens 2.000 Euro pro abgebaute Stelle belaufen. Die Unternehmen treten in Restrukturierungsfällen in Kontakt zu öffentlichen Akteuren, um mit ihnen zu erörtern, welche regionalwirtschaftlichen Förderungsmaßnahmen sie finanzieren oder unterstützen sollen. Beispiele für Neu- und Ersatzinvestitionen (etwa die Ansiedlung einer SMART-Produktionsstätte in Lothringen) finden sich bei KOST/LÖTSCHER/WEINGARTEN 2011.

Identifizierung mit der Idee einer präventiveren Strukturpolitik häufig ausbleibt. Die große Herausforderung bei solchen Projekten ist, dass Entscheidungen über die Zukunft vor dem Hintergrund von Unsicherheiten getroffen werden müssen.

IV. Regionaler (oder nationalstaatlicher), in die Zukunft gerichteter Pfadbruch: Dieser Punkt meint, dass Projekte nicht den Versuch unternehmen sollen, an bestehende Kompetenzen anzuknüpfen, sondern neue Kompetenzen und die Reputation zukunftsfähiger Sektoren aufzubauen. Dies verdeutlicht zugleich die Schwierigkeit der präventiven Strukturpolitik. Pfadwechsel bzw. Pfadbrüche setzen in erster Linie die Bereitschaft unterschiedlicher Akteure zum Handeln voraus, woraus sich erste Vetospieler und -punkte ergeben können. Gleichzeitig wird mit präventiven Maßnahmen versucht, die Folgeschäden von Entwicklungen abzumildern, die noch in der Zukunft liegen. Problematisch ist in diesem Zusammenhang eine beschränkte Prognosefähigkeit über zukünftige Entwicklungen, da endogene und exogene Faktoren nicht umfänglich prognosefähig sind. Für die Anwendung einer präventiven Strukturpolitik ist es aber in besonderer Weise erforderlich, valide und tragfähige Konzepte zu entwickeln, welche die Relevanz einer frühzeitigen Intervention herausstellen, um damit zugleich Vetospieler "befrieden" zu können.133

V. Aufbau bzw. Verbesserung der Basisinfrastrukturen:

Projekte in diesem Feld knüpfen an Infrastrukturprojekten an, die versuchen, Rahmenbedingungen bereitzustellen, welche eine (wissensintensive) wettbewerbsfähige Wirtschaft fördern sowie die regionale Wettbewerbsfähigkeit steigern sollen. Dieser Punkt kann als notwendige, wenngleich nicht zwingend hinreichende Bedingung für einen selbsttragenden regionalen Aufschwung angesehen werden. Spannungsfelder präventiver Strukturpolitik

Die vorgelagerten Ausführungen haben bereits verdeutlicht, dass eine präventive Strukturpolitik immer wieder Entscheidungen voraussetzt, die zu Spannungsverhältnissen führen werden. Gleichwohl wird das Entstehen von Gewinnern und Verlierern durch den Moment des Pfadwechsels bzw. Pfadbruchs aktiv befördert und stellt die handelnden Akteure vor besondere Begründungsherausforderungen. Die nachfolgende Zusammenstellung von Beispielen verweist auf intendierte Dilemmata einer präventiven Strukturpolitik und zeigt zugleich auch Handlungsmöglichkeiten auf.

Tabelle 5: Spannungsfelder einer präventiven Strukturpolitik¹³⁴

Problempole	Ausprägung
Unsicherheit vs. Prognosefähigkeit	Begrenzte vorausschauende StrategiefähigkeitUnerwartete endogene Veränderungen bzw. exogene Schocks
Gutbezahle Arbeitsplätze vs. Aufbau neuer Sektoren	 Chance der Erwirtschaftung von Gewinnen, geringeren Risiken und Unsicherheiten sowie Verdiensten von Share- und Stakeholdern ist bei etablierten Sektoren vorherrschend Geringere Gewinne, unsichere Beschäftigungsverhältnisse mit z. T. schlecht bezahlten Arbeitsplätzen sowie Schwierigkeiten, etablierte Pfade zu verlassen und Strukturwandel bei neu etablierten Sektoren aktiv zu gestalten
Projekte vor Ort vs. regionale Strategien	 Lokaler Bezug und Betroffenheit als Treiber von Strukturwandelprojekten Festlegung verschiedener Raumbezüge und Akteure für unterschiedliche Themen Relevante Bezugsräume bestimmen sich nicht territorial, sondern funktional Erfordernis von multidimensionaler und multiräumlicher Governance
Wachstum vs. Ausgleich	 Stärkung der Wachstumspole (Groß-)Städte und Agglomerationen, um Ausbreitungseffekte zu verstärken Inkaufnahme von räumlichen Disparitäten befördert Konflikte zwischen Wachstums- und Ausgleichszielen Landes- bzw. Bundesebene stehen vor der Frage der Akzeptanz und politischen Durchsetzbarkeit einer solchen Politik Konzentration von Fördermitteln auf Wachstumsregionen birgt Gefahr, dass in schwachen Regionen nach wettbewerbsfähigen Potentialen gesucht wird Optionale Strategie: konsequent die Potenziale unabhängig von räumlicher Verteilung zu fokussieren und spezifische Programme und Instrumente für schwache Räume vorzustellen
Top-down vs. Bottom-up	 Zunehmende Entwicklung regional- und strukturpolitischer Vorhaben hin zu einer Bottom-up-Politik Kommunen und Kreise (Quartiere) stehen zunehmen in der Pflicht, eigene strukturpolitische Entwicklungsideen und Konzepte vorzulegen Zunehmende Einbindung neuer, zivilgesellschaftlicher Akteure Zunahme der Komplexität sowie Konsensorientierung von Prozessen durch die Beteiligung vielfältigster Akteure
Etablierte Verfah- ren vs. Inklusion, Partizipation, Transformation	 Vermeidung von thematischen Überfrachtungen strukturpolitischer Maßnahmen Gleichzeitige Erfordernis des Aufgreifens neuer Themen durch Strukturpolitik in Zusammenhang mit demographischem Wandel, Fachkräftemangel etc. Querschnittsthemen wie Gender-Mainstreaming, ökologische Transformation, Teilhabe, Chancengleichheit und Inklusion sind mögliche Themen regionaler Strukturpolitik
Pfadbruch vs. Pfadwechsel	 Regionale Entwicklungen basieren auf historisch gewachsenen Pfaden, deren Verlassen mit hohen Transaktionskosten verbunden ist Strukturpolitische Interventionen sind nur begrenzt möglich Radikaler gesellschaftlicher und technologischer Wandel kann Wandel von regionalen Entwicklungspfaden befördern Präventive und frühzeitig eingeleitete Pfadwechsel sollten frühzeitig und langsam beginnen Hinderlich für Pfadwechsel ist oft die Blockadehaltung von (lokalen) Akteuren
Bedürftigkeit und Reaktion vs. Prävention und Aktion	 Dilemma traditioneller Strukturpolitik begründet sich aus einem regionalen Status quo, bspw. in der Förderung von strukturschwachen Regionen oder der Weiterentwicklung ohnehin bereits starker Regionen Herausforderung von präventiver Strukturpolitik resultiert aus der Sichtbarmachung der Effekte in der Zukunft, da erfolgreiches präventives Handeln das Risiko, das vorher aufgezeigt wurde, nicht materialisiert Frühzeitige Auseinandersetzung mit einem anstehenden Strukturwandel ermöglicht es der Region, sich mit geringen sozioökonomischen Verwerfungen anzupassen, sich als Region zu konstituieren und neue Themen aufzugreifen und über diese wahrgenommen zu werden

 $^{^{134}}$ Vgl. dazu ausführlich INSTITUT ARBEIT UND TECHNIK 2014: 53-62; GÄRTNER 2014: 3-9.

Fazit und Handlungsempfehlungen

Strukturpolitik ist und bleibt als Schnittmenge unterschiedlicher Politikfelder und Handlungsebenen gekennzeichnet. Zeitgemäße Strukturpolitik ist weniger eine alleinige Politik des Staates für einzelne Unternehmen, sondern sollte als eine Angelegenheit verschiedener Akteure in den Regionen und Sektoren verstanden werden. Dies gilt vor allem dann, wenn sich die Strukturförderung einerseits auf profilbildende Kompetenzfelder der Regionalwirtschaft ausrichtet (Stichwort Clusterstrategien) und sie anderseits konkrete regionalpolitische Herausforderungen zu bewältigen hat, wie etwa in den deutschen Braunkohlerevieren.

Hier bietet das Konzept der präventiven Strukturpolitik die Chance, mit Akteuren einer Region die absehbaren Wandlungs- und Gestaltungsprozesse frühzeitig einzuleiten. Dazu gilt es, Szenarien und regionale Leitthemen zu entwickeln, die sich über einen längerfristigen Zeithorizont erstrecken. Eine solche Debatte muss dringend auch vor Ort und weit vor dem eigentlichen Zeitpunkt des forcierten Strukturwandels, beispielsweise des "Braunkohleausstiegs", ansetzen.

Auf lokaler Ebene sollte (präventive) Strukturpolitik dann insbesondere über Planungsinstrumente, (etwa durch die Ausweisung von Gewerbegebieten), die positive Beeinflussung von Standortfaktoren und über die Schaffung von Investitionsanreizen erfolgen. Die Investorensuche über Wirtschaftsförderungsgesellschaften und/oder andere Netzwerke fügt sich nahtlos in diesen Ansatz ein. Dieser Ansatz wird im Hinblick auf eine arbeitsorientierte Strukturpolitik idealerweise durch Initiativen zur Fachkräfteentwicklung und Beschäftigungsförderung begleitet.

7.1 Die Chancen im präventiven Strukturwandel für die "Kohleregionen" nutzen

Um den Prozess der Energiewende in den Braunkohlerevieren zu begleiten und bereits vor Einsetzung der Kommission "Wachstum, Strukturwandel und Regionalentwicklung" erste Maßnahmen zur Unterstützung der Braunkohleregionen zu ergreifen, hat die Bundesregierung bereits aus Mitteln des Energie- und Klimafonds das Förderprogramm "Unternehmen Revier" aufgelegt. Kern des neuen Programms sind Ideen- und Projektwettbewerbe, mit denen Projekte identifiziert und ausgewählt werden sollen, die dem Strukturwandel in den Braunkohleregionen helfen (BMWi).

Die eingesetzte Kommission wird den Rahmen eines Ausstiegsszenarios aus der Kohleverstromung entwerfen, wodurch den Regionen Zeit- und Handlungsspielräume zur Verfügung gestellt werden, um sich den strukturpolitischen Herausforderungen stellen zu können. Mit diesem Konzept wird der Ansatz einer präventiven Strukturpolitik deutlich. Dieser Politikansatz bietet die Chance, die relevanten Akteure der Regionen in den Wandlungs- und Gestaltungsprozess mit einzubeziehen. Mit der eingesetzten Kommission und der Entwicklung von Konzepten für den Kohleausstieg werden Pfade geöffnet, die sich über einen längerfristigen Zeithorizont erstrecken und vor dem eigentlichen Zeitpunkt des "Ausstiegs" ansetzen. Konzeptionell werden in diesem Zusammenhang Pfadwechsel intendiert, die vor dem Hintergrund des gegenwärtigen wirtschaftlichen Status quo keine zwingende Notwendigkeit besitzen, allerdings aus sozioökonomischer und ökologischer Perspektive erforderlich werden.

Die Anstrengungen zur präventiven und partizipativen Gestaltung des Wandels in den Regionen und zur Wahrung regionaler Prosperität sollten unter Beteiligung arbeitsorientierter Akteure forciert werden. Vor dem Hintergrund der aktuellen umwelt-, klima- und energiepolitischen Debatten öffnet sich in den Braunkohlenrevieren ein Zeitfenster, so dass frühzeitig alle damit verbundenen Fragen, etwa die der Beschäftigungsentwicklung, der regionalen Wertschöpfung, der Innovationspotentiale und der technologischen Erfor-

dernisse sowie der regional- und industriepolitischen Implikationen erörtert werden können.

Eine Auswertung von Materialien im Hinblick auf Potentiale und Projektinitiativen aus den Regionen lässt folgende Rückschlüsse zu:

- Die Potentiale der Regionalentwicklung sind durch Beteiligungsorientierung besser zu schärfen.
- Nur wenn alle Räder der Regionalentwicklung ineinandergreifen, können durch Verzahnung und Vernetzung regionale Potentiale besser gehoben und Ideen/Zukunftsfelder konzeptionell besser gesetzt werden.
- Angesichts der beträchtlichen und schwer kalkulierbaren ökonomischen und politischen Risiken kann die Empfehlung deshalb nur lauten, den Strukturwandel proaktiv zu bearbeiten, also nicht zu warten, bis weitere Strukturbrüche eintreten. Die zukünftige Entwicklung in den Braunkohlerevieren sollte durch ein jeweils passendes Leitbild gerahmt werden.¹³⁵

Im Kontext der strukturpolitischen Praxis, der Anforderungen an Antizipation und Prävention struktureller Brüche und der Frage nach regionaler Resilienz manifestieren sich gestalterische Herausforderungen in der Region und vor Ort. Da regionale Ausgangslagen differieren, wie das RWI-Leibniz-Institut für Wirtschaftsforschung 136 für die Braunkohlerevieren aufgezeigt hat, sind einheitliche Lösungen wenig Erfolg versprechend. Hier kommt arbeitsorientierte Strukturpolitik mit ins Spiel. So wurde bereits gezeigt, dass Gewerkschaften und ihre Sachverständigen aus Forschung und Beratung in der Vergangenheit stets Akteure auf dem Feld der regionalen Entwicklung waren. Zusammenarbeit in regionalen Netzwerken, insbesondere in Verbindung mit Fragen der Kompetenzentwicklung und Qualifizierung, wurde von ihnen initiiert und mitgetragen. 137 Für die aktuellen strukturpolitischen und regionalwirtschaftlichen Fragen gilt es, diese Akteurs- und Netzwerkpotenziale weiter zu nutzen bzw. zu heben. Die jeweiligen Potentiale in den Regionen müssen im Dialog mit den direkt Betroffenen im Hinblick auf weiteren Förderungen in konkrete ansiedlungs- und beschäftigungssichernde Projekte heruntergebrochen werden.

7.2 Anregungen für die Regionalentwicklung in den Braunkohleregionen

Aus arbeitsorientierter Perspektive können damit folgende Anregungen für die aktivierende und präventive Regionalentwicklung im strukturellen Wandel der Braunkohlereviere gegeben werden:

1) Regionale Netzwerke knüpfen

Innovationsfähigkeit und Humankapital einer Region bedingen sich gegenseitig. Für Beschäftigtenvertreter wäre daher wichtig, sich in bestehende regionale Netzwerke einzubringen und dort strukturpolitischen Interessen zu entwickeln, zu äußern bzw. vertreten zu können. Sofern keine anknüpfungsfähigen Netzwerke aus Arbeitnehmerperspektive vorhanden sind, läge eine Option darin, mit verbundenen Akteuren eigene Netzwerkstrukturen zu schaffen. Unter den Gesichtspunkten einer beteiligungsorientierten Regionalentwicklung kann ein Netzwerk helfen, Wissen, Erfahrungen und Ideen auszutauschen, in die Breite zu transportieren und Umsetzungspotentiale auszuarbeiten.¹³⁸

2) Zukunftsfelder erörtern

Durch die Vernetzung wird es möglich, die Herausforderungen und "Zukünfte" der Region bzw. der Reviere zu erörtern. Die gemeinsame Ableitung eines Leitbildes oder einer regionalen Vision sollte sich an konkreten Fragen und Potenzialen orientieren, von deren Entwicklung die Zukunftsperspektiven der Regionen abhängen. So können Zielvorstellungen mit unterschiedlichen Akteuren entwickelt und Zukunftsaufgaben herausgestellt werden.

3) Handlungsbedarf und Projektideen ableiten

Wichtig ist es dabei, zu einer gemeinsamen Diagnose von Handlungsbedarf, Leitbildern und konkreten Projektideen zu kommen. Methoden wie Werkstattverfahren oder Delphi-Runden sind ein erprobtes Instrument, um Stärken, Schwächen und Handlungsideen für die Strukturentwicklung abzuleiten. Aufbauend auf einer gemeinsamen Analyse können möglicherweise von außen in die Region hineingetragene Ideen besser bewertet und entsprechende Positionierungen vorgenommen werden.

Siehe Strukturwandel in der Lausitz. Wissenschaftliche Auswertung der Potentialanalysen der Wirtschaft der Lausitz ab 2010.

¹³⁶ RWI 2018

¹³⁷ HRON et al. 2011 zeigen dies am Beispiel des sächsischen Betriebs- und Personalrätenetzwerkes eindrucksvoll auf.

Initiativen wie Zukunft Lausitz (http://www.zukunft-lausitz.de/).

4) Lokales Wissen nutzen um neue Leitmärkte zu stärken

Im engen Kontext zu Punkt drei steht die Frage, welche Ideen zu Förderung, Ausbau und investiver Anreizsetzung für Kernbranchen, neue regionale Leitmärkte oder Clusterinitiativen abgeleitet oder entwickelt werden können. Dazu kann es erforderlich sein, sich externe Gutachten und vertiefende regionalökonomische Expertisen einzuholen bzw. sich über Bundes- oder Landesmittel finanzieren zu lassen. Wichtig ist in dem Zusammenhang, die Einbindung der Wirtschaft vor Ort und die Möglichkeiten der bestehenden Wirtschaftsförderungsgesellschaften zu nutzen, neue regionale Einheiten ggf. zu gründen und Moderatoren einzubinden.¹³⁹

5) Gespräche mit Entscheidern suchen, Umsetzung vorantreiben

Gespräche mit politischen Entscheidern auf verschiedenen Ebenen und in den Ministerien können eine gezielte Unterstützung durch Förderprogramme oder entsprechende Projektmittel bewirken. Die Fördermittel können sich etwa auf reine Infrastrukturmaßnahmen zur Verbesserung des Standortgefüges und der externen Investitionsanreize beziehen oder aus arbeits- und wirtschaftspolitischen Perspektiven Projektanreize zur Beschäftigungsqualifizierung und Wirtschaftsförderung geben.

6) Im Dialog mit der Wirtschaft bleiben, langfristige Investitionsanreize setzen

Ein nicht unerheblicher Aspekt der Regionalentwicklung muss darin gesehen werden, sich über Anreize zur Investitionserhöhung, Neu- und Ersatzinvestitionen und Ansiedlungsprojekte auszutauschen sowie Ideen für Neu- und Ersatzarbeitsplätze zu entwickeln und umzusetzen. Dazu müssen auch die potentiellen Beiträge der restrukturierenden Unternehmen erörtert werden, um neue Investoren anzusprechen oder fortführungsfähige Unternehmensteile auszubauen.

7) Gewerkschaftlichen Mehrwert auch im strukturpolitischen Kontext hervorheben

Nicht nur im Rahmen der Entwicklung und Implementierung von Projekten, sondern auch für andere Schritte der begleitenden, präventiven, arbeitsorientierten Strukturpolitik müssen insbesondere Gewerkschaften als unternehmerischer und gesellschaftlicher Player sichtbar sein. Dieses Erfordernis resultiert aus der Logik vernetzen Handels. Regionale Projekte werden, auch wenn sie vielleicht entscheidend von Gewerkschaften mit Belegschaften initiiert und von Netzwerken legitimiert wurden, oftmals von anderen Akteuren umgesetzt. Der gewerkschaftliche Einfluss ist dann vielfach nicht mehr sichtbar. Neue Chancen für Gewerkschaften bieten sich auch im Rahmen der regionalen Innovationspolitik. Innovationspolitik war lange Zeit zwischen Wissenschaft, Wirtschaft und Politik orientiert. Mit der Diskussion um soziale Innovationen ergeben sich neue Möglichkeiten zur verstärkten Sichtbarwerdung von Gewerkschaften in regionalen Veränderungsprozessen.

Wie etwa regionale Wirtschaftsförderungsgesellschaften (z. B. HannoverImpuls).

8 Literaturverzeichnis

Aiginger, K., Leoni, T. (2012): Ein neuer Wachstumspfad für Deutschland. Strukturpolitik für soziales Wachstum. In: WISO Diskurs. 09/2012.

Arndt, O., Dalezios, H., Steden, P., Färber, G. (2009): Die regionale Inzidenz von Bundesmitteln. In: Mäding, H. (Hg.): Öffentliche Finanzströme und räumliche Entwicklung. Hannover, S. 9-48.

Arndt, O., Freitag, K., Karg, C., Knetsch, F., Heinze, R., Beckmann, F., Hoose, F. (2015): Lehren aus dem Strukturwandel im Ruhrgebiet für die Regionalpolitik. Bremen/Berlin/Bochum.

Axt, H.-J. (2002): Die Strukturpolitik und die EU-Erweiterung: substantielle Reformen unabdingbar, aber politisch schwer durchzusetzen. Berlin.

Barthel, K. et al. (2010): Zukunft der deutschen Automobilindustrie: Herausforderungen und Perspektiven für den Strukturwandel im Automobilsektor. In: WISO direkt. Analysen und Konzepte zur Wirtschafts- und Sozialpolitik. 12/2010.

Bayer, J: (2004): Integrierte Wirtschafts- und Beschäftigungsförderung in Dortmund. Aus: Kost, K. (Hg.). Wir retten, was zu retten ist. Arbeitsplatzerhalt durch Belegschaftsinitiativen. Marburg

Beck, R., Heinze, R., Schmid, J. (Hg.) (2009): Strategische Wirtschaftsförderung und die Gestaltung von HighTech Clustern. Wiesbaden.

BMWi (2016): Handbuch über staatliche Beihilfen. Handreichung für die Praxis von BMWi-EA6 = BMWi (2016): Handbuch über staatliche Beihilfen. Handreichung für die Praxis von BMWi-EA6, Stand: Januar 2016. https://www.esf.de/portal/SharedDocs/PDFs/DE/FP%202014-2020/handbuch-beihilfe-bmwi.pdf?__blob=publicationFile&v=1 [30.08.2018].

BMWI (o.J. b): Wirtschaft in den Regionen stärken. https://www.bmwi.de/Redaktion/DE/Dossier/regional-politik.html [30.06.2018].

BMWI (o.J.): Beihilfenkontrollpolitik. https://www.bmwi.de/Redaktion/DE/Artikel/Europa/beihilfenkontrollpolitik.html [30.06.2018].

Boni, G. (2009): Corporate Restructuring and Employment Protection – Towards a new territorial social dialogue. In: Moreau, M.-A. (Hg.): Building Anticipation of Restructuring in Europe. Bern, S. 131-170.

Chilla, T.; et.al. (2016): Regionalentwicklung. UTB 4566, Stuttgart.

De Dominicis, L. (2012): Smart specialization and regional opportunities. Presentation 2nd Annual Conference INTERREG IVC Mini-Programme "Brain Flow" Arnhem. 6th November 2012.

Dehling. J., Schubert, K. (2013): Strukturpolitik. In: Andersen, U., Woyke, W.: Handwörterbuch des politischen Systems der Bundesrepublik Deutschland. Heidelberg.

Deutsches Institut für Urbanistik (2017): Kurzstudie zu kommunalen Standortfaktoren. Ergebnisse auf Grundlage der Daten des Difu-Projekts "Koordinierte Unternehmensbefragung". Berlin.

Eckey, H.-F. (2008): Regionalökonomie. Wiesbaden.

Eichener, V., Schulte, F., Weingarten, J. (2000): Erfolgsfaktoren für Biotechnologie-Regionen. Edition der Hans-Böckler-Stiftung, Nr. 46. Düsseldorf.

Europäische Kommission, Generaldirektion Regionalpolitik und Stadtentwicklung (Hg.) (2017): Die Kohäsionspolitik blickt in die Zukunft. Sonderausgabe. In: Panorama Sommer 2017/Nr. 61. Europäische Kommission, Generaldirektion Regionalpolitik und Stadtentwicklung (Hg.) (2017b): Meine Region, mein Europa, unsere Zukunft. Siebter Bericht über den wirtschaftlichen, sozialen und territorialen Zusammenhalt. Brüssel.

European Trade Union Federation (Hg.) (2006): Trade Unions Anticipating Change in Europe (The TRACE Project – piloted by Valeria Pulignano) – A handbook on restructuring. Brüssel

Farhauer, O., Kröll, A. (2013): Standorttheorien. Regionalund Stadtökonomik in Theorie und Praxis. Wiesbaden.

Franz, M., Henn, S., Weingarten, J. (Hg.) (2016): BRIC-Investitionen in Deutschland. Chancen und Risiken für Unternehmen und Arbeitnehmer. Bielefeld.

Fromhold-Eisebith, M. (2012): Clusterförderung und regional resilience – zum (unmöglichen) Spagat zwischen Stabilität und Anpassungsfähigkeit. Aus: Koschatzky, K; Stahlecker, T.: Clusterpolitik quo vadis? Berlin

Gärtner, S. (2014): Den Pfadwandel einleiten: Von den Dilemmata präventiver Strukturpolitik. In: Forschung Aktuell, Institut für Arbeit und Technik. Gelsenkirchen. Nr. 10/2014.

Gerlach, F. (2008): Regionale Schieflagen ausgleichen. In: Magazin Mitbestimmung 11/2008.

Gerlach, F., Schietinger, M., Ziegler, A. (2015): De-Industrialisierung - verliert Europa den Anschluss? In: Gerlach, F., Schietinger, M., Ziegler, A. (Hg.): Starkes Europa – nur mit Produktion und Industrie: industriepolitische Konzepte und Instrumente in zehn EU-Ländern. Marburg, S. 9-21.

Goch, S. (Hg.) (2004): Strukturwandel und Strukturpolitik in Nordrhein-Westfalen. Sonderausgabe der Landeszentrale für politische Bildung NRW. Münster.

Goebel, C., Hamm, R. (2010): Zur Bedeutung regionaler Standortfaktoren: Empirische Analysen als Entscheidungshilfe der regionalen und kommunalen Wirtschaftspolitik. In: List Forum. 36 (3), S. 187-215.

Harmes-Liedtke, U. et al. (2004): Perspektiven einer aktiven Strukturpolitik für Nordrhein-Westfalen. Aus: Gerlach, F., Ziegler, A. (Hg.): Neuere Herausforderungen der Strukturpolitik. Marburg, S.300-324.

Heinze, R., Hilbert, J., Helle, E., Nordhause-Janz, J., Nowak, N., Potratz, W., Scharfenorth, K. (1996): Strukturpolitik zwischen Tradition und Innovation. Nordrhein-Westfalen im Wandel. Opladen.

Hönigsberger, H. (2008): Der parlamentarische Arm. Gewerkschafter im Bundestag zwischen politischer Logik und Interessenvertretung. Berlin.

Hron, R. et al. (2011): Netzwerke der Mitbestimmung – Beteiligung jenseits der Alltagsnorm. Marburg.

Institut Arbeit und Technik (2014): Präventiver Strukturwandel. Strukturpolitische Möglichkeiten für die Innovationsregion Rheinisches Revier. https://www.landtag.nrw.de/portal/WWW/dokumentenarchiv/Dokument/MMI16-175.pdf [30.08.2018].

Jansen, P., Weingarten, J. (2017): Ausländische Direktinvestitionen – bleibt die Sozialpartnerschaft auf der Strecke? In: Standort. 41(1), S. 14-19.

Kiese, M. (2008): Stand und Perspektiven der regionalen Clusterforschung. In: Kiese, M., Schätzl, L. (Hg.) a.a.O. S, S. 9-50.

Kiese, M. (2009): Policy-Transfer und institutionelle Lernprozesse in der Clusterpolitik. In: Schmid, J., Heinze, R., Beck, R. (Hg.): Strategische Wirtschaftsförderung und die Gestaltung von High-Tech-Clustern, S. 40-58.

Kost, K., Lötscher, L., Weingarten, J. (2011): Neue und innovative Ansätze zur Regionalentwicklung durch unternehmerische Wirtschaftsförderung. Düsseldorf.

Kost, K., Weingarten, J. (2016): Unternehmen in der Verantwortung, In: Standort. 40(1), S. 33-39.

Kremer, U., Harmes-Liedke, U., Korflür, I. (2000): Regionalwirtschaftliche Kooperation und arbeitsorientierte Strukturpolitik. Marburg.

Kulke, E. (2013): Wirtschaftsgeographie, 5. Auflage, Schöningh: UTB.

Läpple, D. (1991): Thesen zum Zusammenhang von ökonomisch-technologischem Strukturwandel und regionaler Entwicklung. In: Bukhold, S., Thinnes P. (Hg.): Boomtown oder Gloomtown. Strukturwandel einer deutschen Metropole: Hamburg. Berlin, S. 15-27.

Läpple, D. (1994): Die Teilökonomie einer Großstadt in einer neuen Phase struktureller Umbrüche – Das Beispiel Hamburg. In: Blien, U. Hermann, Hayo.; Koller, M. (Hg.): Regionalentwicklung und regionale Arbeitsmarktpolitik. Konzepte zur Lösung regionaler Arbeitsmarktprobleme. Nürnberg, S.106-133.

Maier, G.; et al. (2012): Regional- und Stadtökonomik 1: Standorttheorie und Raumstruktur (Springers Kurzlehrbücher der Wirtschaftswissenschaften) Heidelberg

Metropole Ruhr (2010): Phase 3 (1987-1999). Regionalisierte Strukturpolitik (RSP). http://www.ruhrgebiet-regionalkunde.de/html/erneuerung_der_infrastruktur/strukturpolitik_fuer_das_ruhrgebiet/strukturpolitik_phase_3.php%3Fp=4,3.html [27.06.2018].

Metropolregion Mitteldeutschland Management GmbH (2017): "Innovationsregion Mitteldeutschland" - Strukturwandel und Regionalentwicklung im Mitteldeutschen Braunkohlerevier. https://www.mitteldeutschland.com/de/Strukturwandel [27.06.2018].

Mezger, E., Weingarten, J. (2008): Arbeitsorientierte Forschung und Beratung – Gemeinsamkeit und Unterschiede. In: Kost, K. (Hg): Beratung anders. Consulting für Betriebsräte und Gewerkschaften im Umbruch – neue Anforderungen, neue Antworten. Marburg. S. 240-253.

Monheim, H. (2010): Strukturwandel in Deutschland. https://www.uni-trier.de/fileadmin/fb6/prof/RAU/Lehre/Literatur_zu_Lehrveranstaltungen_SoSe_09/vl-strukturwandel-15-11-2010_S1-123.pdf [28.06.2018].

Müller, W., Sträter, D. (2008): Raumplanung und regionale Förderpolitik. In: Krumbein, W. et al. (Hg.): Kritische Regionalwissenschaft: Gesellschaft, Politik, Raum. Münster, S. 248-278.

Negrelli, S. (2008): Restructuring Anticipation. In: Moreau, M.-A. GROUPE ALPHA CONSULT (Hg.): AgirE-Project: Final Report for the European Commission. GD Employment. Brüssel, Paris, Florenz, S. 179-210.

Nieters, C, Faupel, T, Derlien, H (1999): Industriestandort mit Vorbildfunktion? Das ostdeutsche Chemiedreieck. Discussion Paper FS IV 99 - 16, Wissenschaftszentrum Berlin, 1999. Berlin.

Nieters, C, Faupel, T, Derlien, H: (2000): Revitalisierung eines Industriestandortes. Das Expo-Projekt Chemiepark Bitterfeld-Wolfen. In: Aus Politik und Zeitgeschichte. B -22/23 2000.

Noll, W. (2004): Kompetenzfelder – Mittelstand – Innovation – Bildung. NRW heute. In: Goch: Strukturwandel und Strukturpolitik in Nordrhein-Westfalen. Sonderausgabe der Landeszentrale für politische Bildung NRW. Münster, S. 81-104.

Pixa, T. (2011): Neuausrichtung der Strukturpolitik. Partizipation und Wahrung von Arbeitnehmerinteressen in Nordrhein-Westfahlen. Wiesbaden.

Rehfeld, D. (2013): Clusterpolitik, intelligente Spezialisierung, soziale Innovationen – neue Impulse in der Innovationspolitik. IAT - Forschung Aktuell 2013-04. Gelsenkirchen.

Rehfeld, D., Nordhause-Janz, J. (2017): Neue Impulse in der regionalen Industriepolitik. Baden-Baden.

RWI – Leibniz-Institut für Wirtschaftsforschung (Hg.) (2018): Erarbeitung aktueller vergleichender Strukturdaten für die deutschen Braunkohleregionen. Projektbericht für das Bundesministerium für Wirtschaft und Energie (BMWi). Essen. Angaben in Klammern beziehen sich auf die Seiten im Bericht.

Sabel, C. F. (2006): Learning by monitoring. Cambridge.

Stephan, M., Weingarten, J. (2008): Les conditions de mise en oeuvre d'une revitalisation sur un territoire, In: Semaine Sociale Lamy Supplément. Nr. 1376, S. 75-83.

Weingarten, J. (2010): Antizipation des Wandels. Herausforderungen und Handlungsansätze für Kommunen, Unternehmen und Beschäftigte im Rahmen der kohlepolitischen Vereinbarungen in NRW. Dissertation an der Fakultät für Geowissenschaften der Ruhr-Universität Bochum

Wrobel, R. M. (2008): Sonderwirtschaftszonen im internationalen Wettbewerb der Wirtschaftssysteme: Ordnungspolitisches Konstrukt oder Motor institutionellen Wandels? In: Ordnungspolitische Diskurse. Diskurs 2008/6.

Wulf, A. (2018): Eine Sonderwirtschaftszone als Chance für die Lausitz? https://www.mdr.de/nachrichten/politik/regional/sonderwirtschaftszone-lausitz-kohle-100. html [30.06.2018].

Ziegler, A. (2008): Europas Regionen zwischen Wachstum und Ausgleich. In: Krumbein, W. et.al. (Hg.): Standorttheorien Regional- und Stadtökonomik Kritische Regionalwissenschaft: Gesellschaft, Politik, Raum in Theorie und Praxis, S. 301-327.

Stiftung Arbeit und Umwelt der Industriegewerkschaft Bergbau, Chemie, Energie

Inselstraße 6 10179 Berlin Telefon +49 30 2787 1325

Königsworther Platz 6 30167 Hannover Telefon +49 511 7631 472

E-Mail: arbeit-umwelt@igbce.de Internet: www.arbeit-umwelt.de