

Strukturpolitik

Möglichkeiten und Grenzen
für eine aktive Industriepolitik



Impressum

Strukturpolitik –
Möglichkeiten und Grenzen
für eine aktive Industriepolitik

ERSTELLT IM AUFTRAG VON
Stiftung Arbeit und Umwelt der IGBCE

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

Telefon +49 30 2787 14

AUTOR*INNEN
Ralf Löckener (Projektleitung)
Thomas Gebauer
Birgit Timmer

KONTAKT
SUSTAIN | CONSULT
Beratungsgesellschaft für nachhaltige
Wirtschaftsentwicklung mbH
Kaiserstraße 24
44135 Dortmund

PROJEKTLÉITUNG
Andrea Arcais

LEKTORAT
Gisela Lehmeier, FEINSCHLIFF

SATZ UND LAYOUT
pandamedien GmbH & Co. KG

TITELBILD
Adobe Stock

VERÖFFENTLICHUNG
Dezember 2023

BITTE ZITIEREN ALS
Stiftung Arbeit und Umwelt der IGBCE (2023):
Strukturpolitik – Möglichkeiten und Grenzen für eine
aktive Industriepolitik. Berlin.

Vorwort

Sucht man im neuen Volkslexikon - also dem Internet - nach einer Erklärung, was denn eigentlich unter „Strukturpolitik“ zu verstehen sei, findet man unter anderem diese Definition von Sonja Rinne auf den Seiten der Bundeszentrale für politische Bildung: „Als Strukturpolitik bezeichnet man die Gesamtheit aller politischen Maßnahmen, die darauf abzielen, die Struktur einer Volkswirtschaft anders zu gestalten, als diese einzig durch das Wirken von Marktkräften entstanden wäre.“

Unsere hier vorliegende Studie ist motiviert vor allem von dieser Passage der kurzen wie treffenden Beschreibung: „(...) anders als diese einzig durch das Wirken von Marktkräften entstanden wäre.“

Strukturpolitik ist aus der Mode gekommen. Jedenfalls spielte sie in den vergangenen zehn Jahren nur eine Rolle in sehr spezialisierten wirtschaftspolitischen Diskussionen. Spätestens mit den Verhandlungen in der Kommission für Wachstum, Strukturwandel und Beschäftigung, landläufig „Kohlekommission“ genannt, rückte das Thema wieder ins Zentrum der Diskussionen. Wie kann der Staat den Strukturwandel durch eine aktive und gute Industriepolitik in den Regionen, die heute noch im Wesentlichen von der Wertschöpfung aus dem Abbau der Braunkohle leben, so gestalten, dass es nicht zu neuerlichen Brüchen, sondern zum Aufbau neuer, nachhaltiger Industriearbeitsplätze kommt? Gewerkschaften und Betriebsräte spielen dabei eine wichtige Rolle, insbesondere wenn es darum geht, diesen Prozess nicht „den Marktkräften“ zu überlassen, sondern die Interessen der Beschäftigten und ihrer Familien zu formulieren und zu vertreten.

Die Stiftung Arbeit und Umwelt gibt diese Studie heraus, um zu verdeutlichen, welchen Beitrag Strukturpolitik leisten kann und muss, um im Rahmen einer aktiven staatlichen Industriepolitik industrielle Standorte und Regionen nicht nur zu erhalten, sondern sie nachhaltig zu gestalten. Besonders hat uns in der Erarbeitung dieser Studie interessiert, welche Möglichkeiten Gewerkschaften und Betriebsräte haben, um Strukturwandel mitzugestalten, was eine wirklich wirkungsmächtige Mitarbeit behindert und welche Potenziale für Gewerkschaften und Mitbestimmung in Strukturpolitik „schlummern“.

In einer zweiten Studie, die im kommenden Jahr folgen wird, wenden wir die hier dargestellten und diskutierten Ansätze auf eine der zentralen Herausforderungen für die Transformation unserer Industrien in die Treibhausgasneutralität an: Was braucht es für den Aufbau von Infrastrukturen für den Hochlauf einer Wasserstoffwirtschaft?

Ich wünsche nun aber zunächst eine interessante Lektüre dieser Studie zur Strukturpolitik und freue mich über Rückmeldungen und Diskussionsbeiträge.

Wir freuen uns auf die Diskussion.

Andrea Arcais
Geschäftsführer
Stiftung Arbeit und Umwelt der IGBCE

Inhalt

Vorwort	3
1. Ausgangslage und Zielstellung	5
2. Strukturpolitik in den Zeiten der sozial-ökologischen Transformation	7
3. Die regionale Strukturpolitik von Bund, Ländern und EU	13
3.1 Wichtige Handlungsebenen und Förderprogramme der Strukturpolitik	13
3.1.1. Bund-Länder-Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ (GRW)	13
3.1.2 Gesamtdeutsches Fördersystem für strukturschwache Regionen und die Koordination raumwirksamer staatlicher Förderung	14
3.1.3. Die Strukturpolitik in der Europäischen Union	16
3.2. Akteursorientierte Regionalpolitik in den Regionen	18
4. Konzepte zur wirksamen und effizienten Regionalförderung	22
4.1 Regionale Initiativen als Rahmen für eine erfolgreiche Entwicklung von Wertschöpfung und Beschäftigung	22
4.2 Die Bedeutung der Arbeit und des Wissens der Beschäftigten bei der erfolgreichen regionalwirtschaftlichen Entwicklung	23
4.3 Antizipative und proaktive Strukturpolitik	24
5. Die Rolle von Betriebsräten und Gewerkschaften und ihre Bedeutung in einer zukünftigen regionalen Strukturpolitik	26
6. Literaturverzeichnis	31

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1: Disparitäten in Deutschland im Jahr 2023	8
Abbildung 2: Dynamik der Veränderung in den Lebensverhältnissen in den fünf Regionsclustertypen im Fünfjahresvergleich	9
Abbildung 3: Beschäftigtenanteile in energieintensiven Industrien (2022) und der Automobilwirtschaft (2021)	12
Abbildung 4: Fördergebiete der GRW im Zeitraum 2022–2027 und Fördergebiete des GRW-Sonderprogramms „Beschleunigung der Transformation in den ostdeutschen Raffineriestandorten und Häfen“	15
Abbildung 5: Regionskategorien für die Anwendung von EU-Fördermitteln aus den Strukturfonds EFRE und ESF+	17
Abbildung 6: Standorte des IPCEI Wasserstoff in Deutschland (Stand Mai 2021)	19

1. Ausgangslage und Zielstellung

Seit rund fünfzig Jahren wird in Deutschland regionale Strukturpolitik betrieben. In den vergangenen zwei Jahrzehnten verlor sie allerdings sowohl in der Diskussion in den Gewerkschaften über die Förderung der Wirtschafts- und Beschäftigungsentwicklung als auch allgemein in Deutschland an Bedeutung. Die Gründe dafür: Zum einen standen mit der Globalisierung, der Finanzmarktkrise oder der Digitalisierung andere Themen auf der wirtschaftspolitischen Agenda, die viel Aufmerksamkeit auf sich zogen und ein Handeln auf nationalstaatlicher und europäischer Ebene erforderten. Zum anderen hatte sich in der Regionalförderung von Bund und Ländern ein *business as usual* etabliert, das für Gewerkschaften und Verbände teilweise nur noch wenige Anknüpfungspunkte bot.

Im Jahr 2023 rückte die regionale Strukturpolitik wieder in den Fokus: Anfang des Jahres wurde die Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ (GRW) von Bund und Ländern reformiert und im September 2023 fand die Jahrestagung „Regionale Transformation Gestalten 2023“ des Bundesministeriums für Wirtschaft und Klimaschutz in Rostock statt. Dabei waren sich die Vertreter*innen aus Politik, Verwaltung, Wissenschaft, Wirtschaft, Gewerkschaften und Verbänden einig, dass der Schwerpunkt der Wirtschaftspolitik von Bund und Ländern auf der regionalwirtschaftlichen Entwicklung liegen muss.

Hintergrund

Ausgangspunkt für die Einführung der GRW und damit der regionalen Strukturpolitik im Jahr 1970 waren die stark unterschiedlichen Lebensverhältnisse in verschiedenen Regionen: Es gab große Agglomerationen mit einer starken Industrie und einer immer dynamischeren Entwicklung der Dienstleistungsbranchen auf der einen Seite. Auf der anderen Seite waren die strukturschwachen, insbesondere ländlichen Regionen mit nur wenig Industrie. Brennpunkte mit relativ schlechten Einkommens- und Lebensbedingungen waren vor allem die sogenannten Zonenrandgebiete an der damaligen innerdeutschen Grenze. Wegen dem Ost-West-Konflikt war die Grenze für den regionalen Warenaustausch nicht durchlässig und beschnitt den dortigen Unternehmen den Absatzmarkt für Waren und Dienstleistungen. Solche Regionen sollten mit der GRW durch eine Verbesserung der wirtschaftsnahen Infrastruktur sowie Investitionszuschüssen für Industrieunternehmen gefördert werden. Neben Bund und Ländern förderte ab 1988 auch die Europäische Union erheblich die wirtschaftliche und infrastrukturelle Entwicklung in benachteiligten Regionen.

Nach einigen Jahren war die „Regionalpolitik in der Krise“ (Priewe 1986), denn mit den altindustriellen Regionen (etwa dem montanindustriell geprägten Ruhrgebiet) trat ein neuer Typus von strukturschwachen

Räumen auf. Das Instrumentarium der GRW erschien für diese Regionen nicht geeignet. Zudem hatte sich die allgemeine Wachstumsdynamik so weit verringert, dass sich strukturschwache periphere Regionen generell weitaus schlechter entwickeln ließen. Ein weiterer Handlungsraum war ab 1991 Ostdeutschland mit Berlin – dort musste die Förderung der regionalen Wirtschaftsentwicklung ganz anders ansetzen als in Westdeutschland.

In dieser Situation entwickelte sich in den 1990er-Jahren eine Struktur- oder Industriepolitik der Regionen, die in vielen Bundesländern mit unterschiedlichen Ansätzen erprobt wurde. Die konzeptionellen Elemente solcher Ansätze waren:

- die gezielte Entwicklung intraregionaler Strukturen und Beziehungen zwischen Unternehmen und anderen Einrichtungen,
- die Mobilisierung und Aktivierung verschiedener Akteure in den Regionen und
- die zielgerichtete Bündelung verschiedener Fachpolitiken (neben der Strukturpolitik zum Beispiel Technologie- oder Arbeitsmarktpolitik) zur Förderung regionsspezifischer Entwicklungsziele.

In verschiedenen Regionen Deutschlands beteiligten sich auch die Gewerkschaften aktiv an solchen Prozessen.

Vor allem zwei Faktoren führen gegenwärtig dazu, dass die regionale Strukturpolitik wieder eine Aufwertung erfährt: Erstens haben Globalisierung, Digitalisierung und die raumwirtschaftlichen Folgen der deutschen Vereinigung aufgezeigt, dass weiterhin regionale Ungleichheiten in Deutschland bestehen – der demografische Wandel wirkt gerade in vielen ländlichen Regionen verschärft Versorgungsprobleme auf. Und zweitens wird mehr und mehr deutlich, dass die notwendige ökologische Transformation regional differenzierte Herangehensweisen erfordert und sozial – das heißt, auch durch Beteiligung – gestaltet werden muss. Beide Entwicklungen erfordern eine Revitalisierung von akteursbasierten Prozessen in den Regionen und die gewerkschaftliche Beteiligung daran.

Die vorliegende Studie erläutert die Ausgangsbedingungen und möglichen Herangehensweisen für eine solche gewerkschaftliche Beteiligung an der regionalen Strukturpolitik. Es befasst sich dabei mit dem allgemeinen konzeptionellen Rahmen.¹ Im Folgenden werden zunächst die Rahmenbedingungen und Zielstellungen der regionalen Strukturpolitik erläutert (Kapitel 2), anschließend die wichtigsten strukturpolitischen Instrumente (Kapitel 3) und die darunter liegenden Konzepte (Kapitel 4) dargestellt. Schließlich wird die Bedeutung der Strukturpolitik für die Interessenvertretung von Arbeitnehmer*innen beziehungsweise die potenzielle Rolle von Gewerkschaften und Betriebsräten bei der regionalen Strukturpolitik diskutiert (Kapitel 5).

¹ In Arbeit ist ein weiteres Papier, das sich speziell mit der Förderung der Wasserstoffwirtschaft als wesentlicher Baustein der sozial-ökologischen Transformation in den Regionen befasst.

2. Strukturpolitik in den Zeiten der sozial-ökologischen Transformation

Die Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse ist in Art. 72 des Grundgesetzes als Ziel staatlicher Politik in Deutschland festgelegt. Die regionale Strukturpolitik will dafür die wirtschaftliche Entwicklung auf regionaler Ebene fördern. Besonders gilt dies für die Räume, die als strukturschwach gelten oder vor besonderen Anforderungen eines Strukturwandels stehen, in denen also die Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse entweder bereits heute nicht gegeben oder in Zukunft gefährdet ist. Obwohl die regionale Strukturpolitik seit rund fünf Jahrzehnten dieses Ziel verfolgt, besteht in Deutschland nach wie vor räumliche Ungleichheit. Zudem sind grundlegende Mechanismen in der bestehenden staatlichen Förderung jenseits der regionalen Strukturpolitik eher dazu geeignet, Disparitäten festzuschreiben als abzubauen (vgl. Kapitel 3.1.2). Bevor betrachtet wird, welchen Anforderungen die regionale Strukturpolitik angesichts der anstehenden Transformation gegenübersteht, zunächst ein Blick auf den aktuellen Stand von Disparitäten in Deutschland.

Auf der Jahrestagung „Regionale Transformation Gestalten“ im September 2023 kündigte der Minister für Wirtschaft und Klima für 2024 einen offiziellen Bericht der Bundesregierung an, der die vorhandenen Ungleichheiten systematisch analysiert. Bislang existiert ein solcher offizieller Bericht nicht. Der sozioökonomische Entwicklungsstand von Regionen in Deutschland wurde jedoch 2015, 2019 und zuletzt 2023 im Auftrag der Friedrich-Ebert-Stiftung (Albrecht et al. 2015; Fina et al. 2019; Gohla/Hennicke 2023) untersucht. Die Analysen umfassten die Bereiche Wirtschaft, Arbeitsmarkt, Wohlstand, öffentliche Finanzen, Infrastruktur und Demografie. 2023 wurde auch die Zukunftsfestigkeit bei der Bewältigung der Transformationsherausforderungen untersucht. Die Gesamtkarte (vgl. Abbildung 1) verdeutlicht die vorhandenen Diskrepanzen zwischen dynamischen Städten und Kreisen, einer breit ausgeprägten Mitte sowie Räumen mit unterschiedlich stark ausgeprägten strukturellen Problemlagen.

In allen fünf Raumtypen bestehen sehr unterschiedliche Herausforderungen:

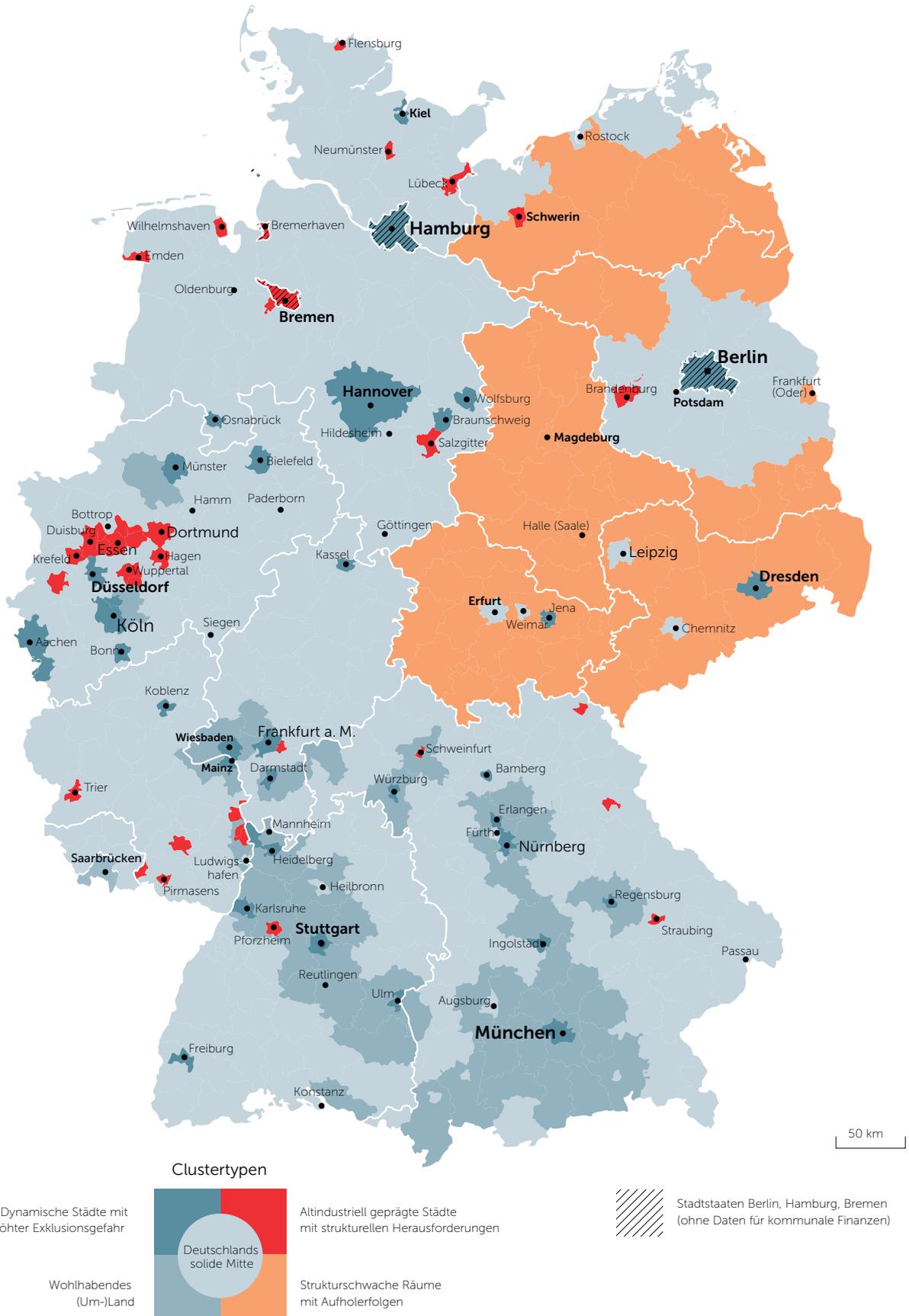
- Dynamische Städte mit einer hohen Gefahr der sozialen Ausgrenzung bieten sehr gute Verdienst-

möglichkeiten für hoch qualifizierte Personen und zukunftsfähige Arbeitsplätze. Gleichzeitig führen eine wachsende Wohnungsnot und Tendenzen der sozialen Polarisierung zu überdurchschnittlichen Armutsrisiken und nur niedrigen Wanderungsgewinnen.

- Vor allem das wohlhabende (Um-)Land dieser dynamischen Städte profitiert derzeit mit noch höheren Einkommen, einer geringeren Armutsbelastung und einer überdurchschnittlichen sozialen und gesundheitlichen Versorgung. Die Ausprägungen der Anzeichen sind im Durchschnitt dieses Regionsclustertyps, der ganz überwiegend in Bayern und Baden-Württemberg zu finden ist, homogen positiv.
- Die meisten Regionen, die Deutschlands „solide Mitte“ ausmachen, bewegen sich ganz überwiegend im Durchschnitt der zugrunde gelegten Parameter, obwohl sie auch heterogene Teile im ländlichen Westdeutschland und großstädtischen Ostdeutschland umfassen. Einige dieser Regionen haben einen unterdurchschnittlichen Anteil hoch qualifizierter Menschen und laufen deshalb Gefahr, den Anschluss an dynamische Regionen zu verlieren. Auf der positiven Seite weist diese Mitte jedoch die höchsten Zuwanderungsgewinne auf.
- Strukturschwache Räume mit Aufholerfolgen finden sich im Osten. Sie stoppten nach dem wirtschaftlichen Zusammenbruch in Folge der deutschen Wiedervereinigung den Bevölkerungsschwund und konnten gerade bei der Infrastruktur und den Einkommen große Fortschritte machen. Gleichzeitig stellt sich Ostdeutschland heute disparat dar: Fast die Hälfte der Bevölkerung lebt in den dynamischen Großstädten Berlin, Dresden und Jena oder in der soliden Mitte, die sich vor allem rund um Berlin, in einigen größeren Städten und an der Ostseeküste findet.
- Die altindustriellen Räume in Westdeutschland weisen eine hohe Arbeitslosigkeit, hohe Armutsrisiken, eine geringere Lebenserwartung und anhaltende soziale Problemlagen auf, aus denen sie sich nur schwer selbstständig befreien können. Die höchsten kommunalen Schulden signalisieren besonders enge Handlungsspielräume.

Ein Blick auf die Entwicklung der Lebensverhältnisse in den fünf Regionsclustertypen zwischen 2014 und 2022

Abbildung 1: Disparitäten in Deutschland im Jahr 2023



Quelle: Gohla/Hennicke 2023, S. 9

Abbildung 2: Dynamik der Veränderung in den Lebensverhältnissen in den fünf Regionsclustertypen im Fünfjahresvergleich

Indikator	Zeit- raum	Dynamische Städte mit erhöhter Ex- klusionsgefahr		Wohlhabendes (Um-)Land		Deutschlands solide Mitte		Altindustriell geprägte Städte mit strukturellen Herausforde- rungen		Struktur- schwache Räume mit Aufholerfolgen	
		Wert	Trend	Wert	Trend	Wert	Trend	Wert	Trend	Wert	Trend
Hq. Beschäftigte	2016– 2021	+4,8	↑	+3,3	↑	+2,4	↗	+2,4	↗	+0,6	○
Altersarmut (Prozentpunkte)	2015– 2020	+0,2	○	0	○	-0,1	○	+0,2	○	-0,1	○
Kinderarmut (Prozentpunkte)	2015– 2020	-1,9	↓	-0,2	○	-1,3	↘	-2,0	↓	-4,3	↓
Lebenserwartung (Jahre)	2014– 2019	+0,1	○	+0,2	↗	+0,4	↑	+0,4	↑	+0,4	↑
Gehälter (EUR)	2016– 2021	+417	↑	+394	↗	+362	↗	+294	↗	+451	↑
Kom. Schulden (EUR je Ew.)	2015– 2020	+77	↗	-148	↘	-136	↘	-374	↓	-263	↓
Wahlbeteiligung (Prozentpunkte)	2017– 2021	+0,2	○	+0,7	○	+0,5	○	-0,6	○	+0,6	○
Breitband (Prozentpunkte)	2018– 2022	+10,0	↗	+29,6	↑	+26,5	↑	+10,9	↗	+40,7	↑
Wanderungen (je 100.000 Ew.)	2015– 2020	+152	○	+290	↗	+466	↑	+449	↑	+428	↑

Symbolik: ↑ starker Anstieg; ↗ Anstieg; ○ Stagnation; ↘ Rückgang; ↓ starker Rückgang;
Blautöne symbolisieren positive Entwicklungen, Rottöne negative Entwicklungen;

Abkürzungen: Ew. = Einwohner*innen; Kom. = Kommunale; Hq. = Hochqualifizierte;

Anmerkung: Aufgrund von Änderungen in der Berechnungsart lässt sich der Indikator „Erreichbarkeit von Allgemeinmediziner*innen“ nicht als Entwicklung darstellen. Bei der Wahlbeteiligung und der Breitbandversorgung wurden aufgrund der Dauer der Legislaturperiode beziehungsweise der Datenverfügbarkeit vier statt fünf Jahre betrachtet.

Quelle: Gohla/Hennicke 2023, S. 11

zeigt, dass sich in den Regionen mit den durchschnittlich schlechtesten Lebensverhältnissen (den altindustriellen Räumen im Westen, den strukturschwachen Räumen mit Aufholerfolgen im Osten sowie in der soliden Mitte) mehr Indikatoren positiv entwickelten als in den Regionsclustertypen mit den günstigeren Lebensverhältnissen (den dynamischen Städten und ihrem wohlhabenden (Um-) Land) (vgl. Abbildung 2).

In den dynamischen Großstädten zeigte die Analyse eine besonders große Diskrepanz bei der Verteilung von Wohlstand und Armut. Hier treffen zum Beispiel hohe Durch-

schnittsgehälter auf die höchste Gefahr der Altersarmut, eine sehr hohe Gefährdung bezüglich Kinderarmut und die höchste Mietbelastungsquote. Das macht die starke Polarisierung der Stadtbevölkerung deutlich. Die wohlhabendsten Gebiete sind die Speckgürtel erfolgreicher Metropolen Westdeutschlands sowie gut angebundene ländliche Gebiete in Süddeutschland: Hohe Mietbelastungen können hier von hohen Einkommen getragen werden. In den wirtschaftsstarke westdeutschen Großstädten gelingt dies weniger gut. In den altindustriellen Regionen führen die niedrigeren Einkommen bereits zu erhöhten Armutsrisiken. Damit zeigt sich, dass Wohlstand

und Armut von den Faktoren Einkommen, Lebenshaltungskosten sowie Wohnkosten bestimmt werden. Da die heutigen Vermögen weitere zukünftige Einkommen generieren, ist zu befürchten, dass sich die regional ungleiche Verteilung von Wohlstand und Armut künftig weiter verschärfen wird (Gohla/Hennicke 2023, S. 13 ff.).

Vor diesem Hintergrund kommt der Industrie eine besondere Bedeutung zu: In Deutschland ist sie für weit mehr als 80 Prozent der Exporte verantwortlich (Blazejczak et al. 2018), sie leistet damit einen wichtigen Beitrag für den Wert des Euros und damit die Kaufkraft. Die Industrie spielt zudem eine bedeutende Rolle für eine ausgewogene Verteilung des Wohlstands. In diesem Sektor werden viele Maschinen eingesetzt und damit wird eine hohe Arbeitsproduktivität erreicht, gleichzeitig herrscht dort eine hohe Tarifbindung. Beides zusammen trägt wesentlich zu hohen Löhnen auch in mittleren Gehaltssegmenten bei (Belitz et al. 2020, Bosch/Weinkopf 2017, Gornig/Goebel 2018).

Regionale Strukturpolitik bemüht sich um die Entwicklung wirtschaftlich schwacher oder benachteiligter Regionen. Solange sie sich auf den Ausgleich ungleicher Lebensverhältnisse und die Behebung von Missständen richtet, übernimmt sie eine Schutzfunktion für die Gesellschaft und ihren Zusammenhalt. Ihre Bemühungen gelten der Entwicklung wirtschaftlich schwacher oder benachteiligter Regionen. Bei der Bewältigung der Transformation stellt sich der Sachverhalt allerdings anders dar: Diese Entwicklung beginnt aktuell oder hat in jüngerer Zeit begonnen und von ihr sind in Zukunft deutliche Veränderungen für die Wirtschaft und den Arbeitsmarkt zu erwarten.

Von Transformation kann vor allem dann gesprochen werden, wenn sich die Wirtschafts- und Arbeitsweise grundlegend und radikal ändert. Der Strukturwandel in den Montanregionen in der Vergangenheit war im Vergleich dazu eine Modernisierung: Produktionsfaktoren² wurden anders eingesetzt, ohne dass sich die Palette an Produkten und Leistungen der Industrie verändert hätte. Heute hingegen geht es um Veränderungen auf vielen Ebenen: Die Dekarbonisierung der Grundstoffindustrien und der Energiewirtschaft und die Auswirkungen der Digitalisierung auf alle übrigen Produktions- und Geschäftsprozesse betreffen Produkte, Produktionsverfahren, Flexibilisierung, Marktzugänge, Wettbewerbsverhältnisse und Standortmuster im globalen Maßstab. In der Summe benötigen sie andere Kompetenzen und andere natürliche Ressourcen und werden auch vor- und nachgela-

gerte Wertschöpfungsstufen tiefgreifend verändern. Der demografische Wandel führt dazu, dass in den kommenden Jahren die Zahl der Erwerbstätigen deutlich zurückgehen wird. Insgesamt werden die Unternehmen nicht annähernd in der Lage sein, ausscheidende Beschäftigte durch neue Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter in einem ähnlichen Maße zu ersetzen. Erschwerend kommt hinzu, dass die zunehmende Zahl alter Menschen eine deutliche Steigerung der Nachfrage nach personenbezogenen Dienstleistungen (zum Beispiel in der Altenpflege) mit sich bringen wird.

Wie sich diese Entwicklungen auf die regionale Wirtschaftsstruktur, mithin also auf einzelne Regionen und die räumlichen Disparitäten, auswirken werden, kann aus heutiger Warte nur prognostiziert werden, was naturgemäß mit hohen Unsicherheiten verbunden ist. Fest stehen aber zwei Dinge:

- Die Transformationsprozesse werden große Risiken für die Entwicklung der Wirtschaft und des Arbeitsmarktes und damit für den Wohlstand mit sich bringen. Diese Risiken sollten möglichst vermieden werden.
- Für die Transformation werden enorme Innovationen erforderlich sein und zwar auf den Ebenen Technologien, inner- und überbetriebliche Wertschöpfungsprozesse und Arbeitsformen.

Es bedarf Weichenstellungen und Maßnahmen in verschiedenen (wirtschafts-)politischen Handlungsfeldern, darunter der Ordnungspolitik (etwa Strommarkt-Design oder Carbon Border Adjustment Mechanism), der Außenwirtschaftspolitik (wie die Erschließung von Lieferanten für grünen Wasserstoff), der Technologiepolitik (beispielsweise die Weiterentwicklung von Stromspeichern), der Industriepolitik (etwa der Aufbau europäischer Cloud-Service-Anbieter) und eben auch der regionalen Strukturpolitik. Denn sie kann im Zuge des Transformationsprozesses dafür eingesetzt werden, die Innovationsfähigkeit regionaler Cluster zu steigern und absehbarem regionalwirtschaftlichem Anpassungsdruck zu begegnen, bevor neue Problemregionen entstehen.

Vor allem die Innovationsfähigkeit der deutschen Industrie steht in der Transformation auf dem Prüfstand: Bislang führten stetige kleinschrittige („inkrementelle“) Verbesserungen zu Qualitäts- und Effizienzsteigerungen und damit in die Richtung von Technologieführerschaft. Doch mit diesem Vorgehen lassen sich die radikalen Neuerungen nicht realisieren, die etwa mit der Digitalisierung oder

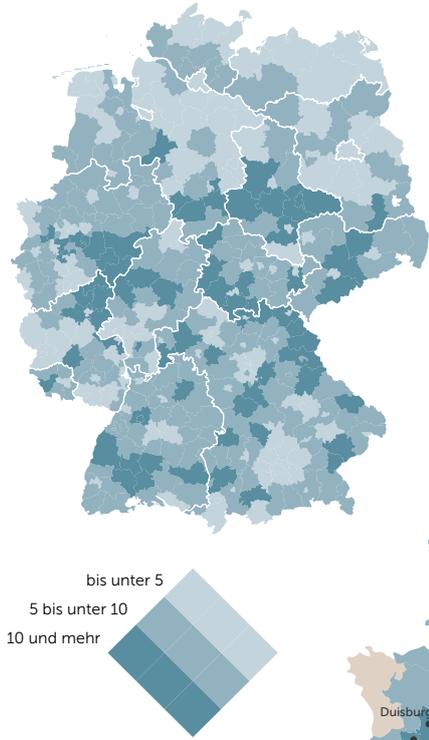
² In der Stahlindustrie wurde der Produktionsfaktor Arbeit mehr und mehr durch Kapital ersetzt, wodurch in einer Kombination mit Unternehmenskonzentrationen in einem hohen Umfang Arbeitsplätze abgebaut wurden, während die Produktionsmenge stabil blieb und die Folgen der Veränderung für die vor- und nachgelagerten Branchen sowie die Umwelt sich kaum veränderten. In der (Stein-)Kohlewirtschaft wurde heimische Kohle durch Importkohle ersetzt, die dann in gleicher Weise wie zuvor zur Stromerzeugung sowie in Form von Koks für die Stahlproduktion verwendet wurde.

in vielen Fällen mit der Dekarbonisierung verbunden sind (vgl. Boes/Kämpf 2021). Auch dürfte klar sein, dass sich die erforderlichen „Sprung-Innovationen“ nicht alleine durch Grundlagenforschung und Leuchtturm-Projekte organisieren lassen, sondern grundlegend neue Technologien und Geschäftsmodelle bis zu den einzelnen Arbeitsplätzen in der Breite der Industrie ausbuchstabiert werden müssen. Hierzu gehören gerade auch die Einbeziehung der Beschäftigten und die Weiterentwicklung ihrer Qualifikationen. Die Erfahrungen mit der Förderung vieler regionalwirtschaftlicher Cluster im Zuge der Strukturpolitik in den vergangenen zwei Jahrzehnten zeigen, dass gerade die regionale Ebene dazu geeignet ist, Unternehmen bei solchen Prozessen in Netzwerken und Clustern zu unterstützen (vgl. Kapitel 4.1). Ob die Transformation gelingt oder welchen Unternehmen sie gelingt, wird sich in vielen Fällen daher auch in der Region entscheiden.

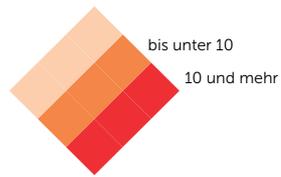
In diesem Zusammenhang ist es wichtig, differenziert zu betrachten, wie die Industrie von den verschiedenen Transformationsprozessen betroffen ist. Klimaschutz und Dekarbonisierung betreffen einzelne Branchen unterschiedlich und die räumliche Verteilung der besonders betroffenen Branchen führt auch zur Ausdifferenzierung der Relevanz, die verschiedene Transformationsprozesse für einzelne Regionen haben. An der Verteilung energieintensiver Industrien und der Automobilwirtschaft in Deutschland (vgl. Abbildung 6) lässt sich beispielhaft erkennen, dass die staatliche Förderung bei der Bewältigung der Transformation eine regional differenzierte Herangehensweise benötigt. Dies gilt nicht nur für ein passgenaues Förderinstrumentarium, sondern auch für die Akzeptanz der ökologischen Transformation. Ebenso wie in anderen westlichen Staaten sehen auch in Deutschland weite Teile der Bevölkerung in der Klimaerwärmung eine große Bedrohung, die Bereitschaft zu Änderungen der Lebensweise durch Klimaschutzmaßnahmen scheint aber umso mehr zu schwinden, je konkreter diese Maßnahmen werden (The Economist 2023). Neben vielen anderen Aspekten scheinen auch die Unsicherheiten durch die wirtschaftlichen Veränderungen die Entwicklung radikaler politischer Positionen zu begünstigen: Bei den hessischen und bayerischen Landtagswahlen im Oktober 2023 schnitt die AfD besonders in den Regionen gut ab, in denen wegen eines starken Besatzes mit energieintensiven Industrien ein besonders hoher Handlungsdruck durch die ökologische Transformation besteht (IW 2023). Umso wichtiger wird es sein, auf der regionalen Ebene für Akzeptanz und gesellschaftlichen Zusammenhalt zu sorgen.

Abbildung 3: Beschäftigtenanteile in energieintensiven Industrien (2022) und der Automobilwirtschaft (2021)

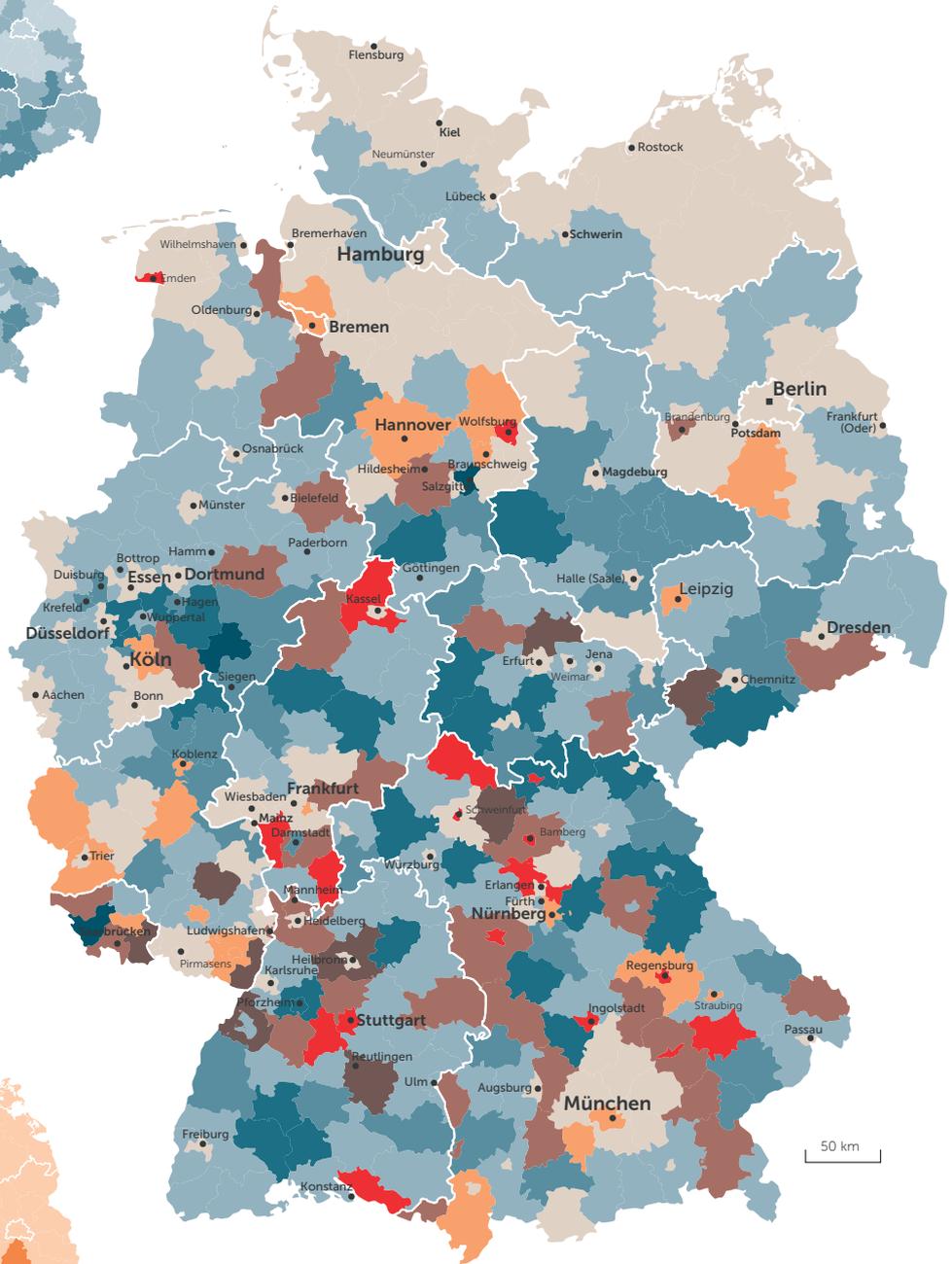
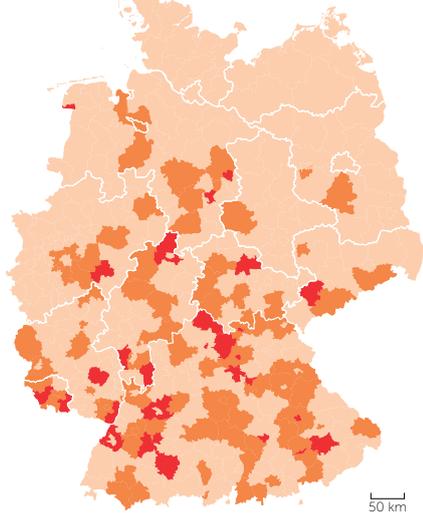
Energieintensive Industrie
Beschäftigtenanteile in Prozent



Automobilwirtschaft*
Beschäftigtenanteile in Prozent



* unterdurchschnittliche Beschäftigtenzahlen nicht dargestellt



Beschäftigtenanteile in Prozent



Energieintensive Industrie

Automobilwirtschaft*

* unterdurchschnittliche Beschäftigtenzahlen nicht dargestellt

3

3. Die regionale Strukturpolitik von Bund, Ländern und EU

3.1 Wichtige Handlungsebenen und Förderprogramme der Strukturpolitik

3.1.1. Bund-Länder-Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ (GRW)

Das bedeutendste staatliche Programm der regionalen Strukturpolitik in Deutschland, die Gemeinschaftsaufgabe zur „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ (GRW), wurde im Januar 2023 reformiert. Ein neuer Fördertatbestand sind Maßnahmen der regionalen Daseinsvorsorge, die die Attraktivität regionaler Wirtschaftsstandorte stärken sollen. Erstmals wird durch die Reform auch die Qualität von Entgeltregelungen als Kriterium für eine Unternehmensförderung im Rahmen der Gemeinschaftsaufgabe verankert.

Neben dem Ausgleich von Standortnachteilen und der Förderung von Wachstum und Beschäftigung gehört ausdrücklich auch die Beschleunigung der Transformation zu einer klimaneutralen und nachhaltigen Wirtschaft zu den Zielen der GRW. Die Förderung von Unternehmensinvestitionen ist dazu nicht mehr an einen überregionalen Absatz gebunden, sondern auf die Stärkung regionaler Wertschöpfungsketten und Wirtschaftskreisläufe gerichtet. Förderfähig sind jetzt solche Investitionen, mit denen Betriebe ihre Arbeitsplätze um mindestens 10 Prozent ausweiten oder deren Volumen mindestens 50 Prozent der gesamten Abschreibungen erreicht (BMWK 2022a). Darüber hinaus werden klimafreundliche Investitionen erleichtert, wenn Betriebe ihre CO₂-Emissionen um mindestens 20 Prozent senken oder die geltenden nationalen oder EU-Standards für Umweltschutz oder Energieeffizienz übertreffen. In diesen Fällen werden die Anforderungen an den Umfang von neu geschaffenen Arbeitsplätzen oder an das Investitionsvolumen halbiert. Gleiches gilt auch für die Förderung von Unternehmen, die am Ort der Investition mehr für Forschung und Entwicklung aufwenden als der Durchschnitt der jeweiligen Branche („forschungsstarke Unternehmen“). Auch bei der Förderung wirtschaftsnaher Infrastruktur werden klimafreundliche beziehungsweise nachhaltige Maßnahmen honoriert, wenn es etwa um die Umgestaltung bereits genutzter Industrie- und Gewerbegelande oder die Erschließung neuer Flächen oder die Eigenerzeugung er-

neuerbarer Energien und andere Aktivitäten im Sinne einer nachhaltigen Wirtschaft geht.

Die Unternehmensförderung bezieht sich nun mit einer Positivliste auf Branchen, die auf der Basis von branchenbezogenen Produktivitätsdaten ermittelt werden und von denen angenommen wird, dass sie einen Beitrag zur Erreichung der GRW-Ziele leisten. Dies umfasst alle Industriebranchen sowie bestimmte Dienstleistungsbereiche wie die Recycling- und Entsorgungswirtschaft, IT-Dienstleistungen, das Tourismusgewerbe oder wirtschaftsnaher Forschung und Entwicklung (BMWK 2022b). Darüber hinaus findet mit der möglichen Förderung wirtschaftsnaher gemeinnütziger Forschungseinrichtungen in einem Umfang von jährlich 1,2 Milliarden Euro eine Stärkung der innovationspolitischen Komponente statt (Gärtner/Rehfeld 2021).

Zusätzlich können über eine bedingte Positivliste auch Betriebe in einigen weiteren Branchen unterstützt werden. Voraussetzungen dafür sind, dass sie einer Tarifbindung unterliegen, tarifgleiche Löhne zahlen oder die Gesamtbruttolohnsumme innerhalb von fünf Jahren mindestens um 3,5 Prozent pro Jahr erhöhen (BMWK 2022b). Dafür hatten sich die Gewerkschaften im Zuge des Gesetzgebungsverfahrens zur GRW-Reform stark gemacht. Die jetzt geltende Regelung ist allerdings nur ein Einstieg in Gute Arbeit, weil sie für die Förderung in Branchen auf der eigentlichen Positivliste nicht relevant ist.

Hintergrund

Die Förderung in Regionen läge nach dem Subsidiaritätsprinzip eigentlich im Verantwortungsbereich der Bundesländer; die GRW wurde im Jahr 1970 jedoch als Bund-Länder-Gemeinschaftsaufgabe begründet, weil die Unterstützung der wirtschaftlich benachteiligten sogenannten (westdeutschen) Zonenrandgebiete entlang der innerdeutschen Grenze sowie des isolierten Westberlins in der Folge der deutschen Teilung auch als Aufgabe des Bundes angesehen wurde.

Anfangs richtete sich die Förderung der GRW auf den Ausgleich von Standortnachteilen und die Schaffung

oder Sicherung von Beschäftigung und Wachstum. Die finanzielle Unterstützung diente dem Ausbau der wirtschaftsnahen Infrastruktur durch Kommunen sowie für Investitionen durch Unternehmen. Letztere waren auf solche Betriebe beschränkt, die ihre Waren überwiegend über eine Entfernung von mehr als 50 Kilometern absetzen. Der Hintergrund dieser Regelung war die sogenannte Exportbasis-Theorie, nach der die (aufholende) Entwicklung von (wirtschaftlich schwachen) Regionen im Wesentlichen von zusätzlichen Einnahmen aus „Exporten“ ausgelöst wird, die über steigendes Einkommen wiederum die Binnenachfrage in der betreffenden Region erhöhen und damit einen Multiplikatoreffekt haben. Bis zum Jahr 2022 wurden in der GRW 79 Milliarden Euro zur Förderung von über 150.000 Projekten eingesetzt und im Ergebnis Investitionen in der Wirtschaft und in wirtschaftsnaher Infrastruktur in einer Größenordnung von etwa 380 Milliarden Euro angestoßen, die etwa 4,8 Millionen Arbeitsplätze schufen oder sicherten (BMWK 2022a).

In regionaler Hinsicht ist die Förderung weiterhin auf eine definierte Fördergebietskulisse beschränkt (vgl. Abbildung 4). Für die Förderperiode bis 2027 setzt sie sich zusammen aus den strukturschwächeren C- und D-Fördergebieten gemäß einer EU-weiten Kategorisierung sowie dem Sonderprogramm für ostdeutsche Raffinerien und Häfen.

- In C-Gebieten liegt das Bruttoinlandsprodukt pro Kopf unter dem EU-weiten Durchschnitt und die Arbeitslosenquote liegt darüber. Deutschland darf diese Gebiete nach einer EU-Regelung für maximal 18,1 Prozent seiner Bevölkerung ausweisen.
- Um darüber hinaus regionalpolitischen Handlungsspielraum zu gewinnen, wurden als D-Fördergebiete zunächst die Gebiete eingestuft, die trotz ihrer Platzierung im Ranking zugunsten anderer Regionen nicht als C-Fördergebiet ausgewiesen worden waren. Den Kern der D-Fördergebiete bilden dann die nach dem GRW-Regionalindikator nächstschwächeren Arbeitsmarktregionen. Schließlich wurden im Rahmen des vereinbarten Gesamtumfangs für das GRW-Fördergebiet noch frühere C-Gebiete aufgenommen, um dort die erfolgreich begonnene Entwicklung weiter begleiten zu können.

Diese Methodik zur Festlegung der Fördergebiete umfasst somit eine Vielzahl von Kriterien, die von außen nur schwer nachzuvollziehen sind. Eine Verbesserung der Transparenz wurde bereits vor einigen Jahren angeregt (Wissenschaftlicher Beirat 2015), bei der jüngsten Reform aber nicht aufgegriffen; hier besteht weiteres Verbesserungspotenzial.

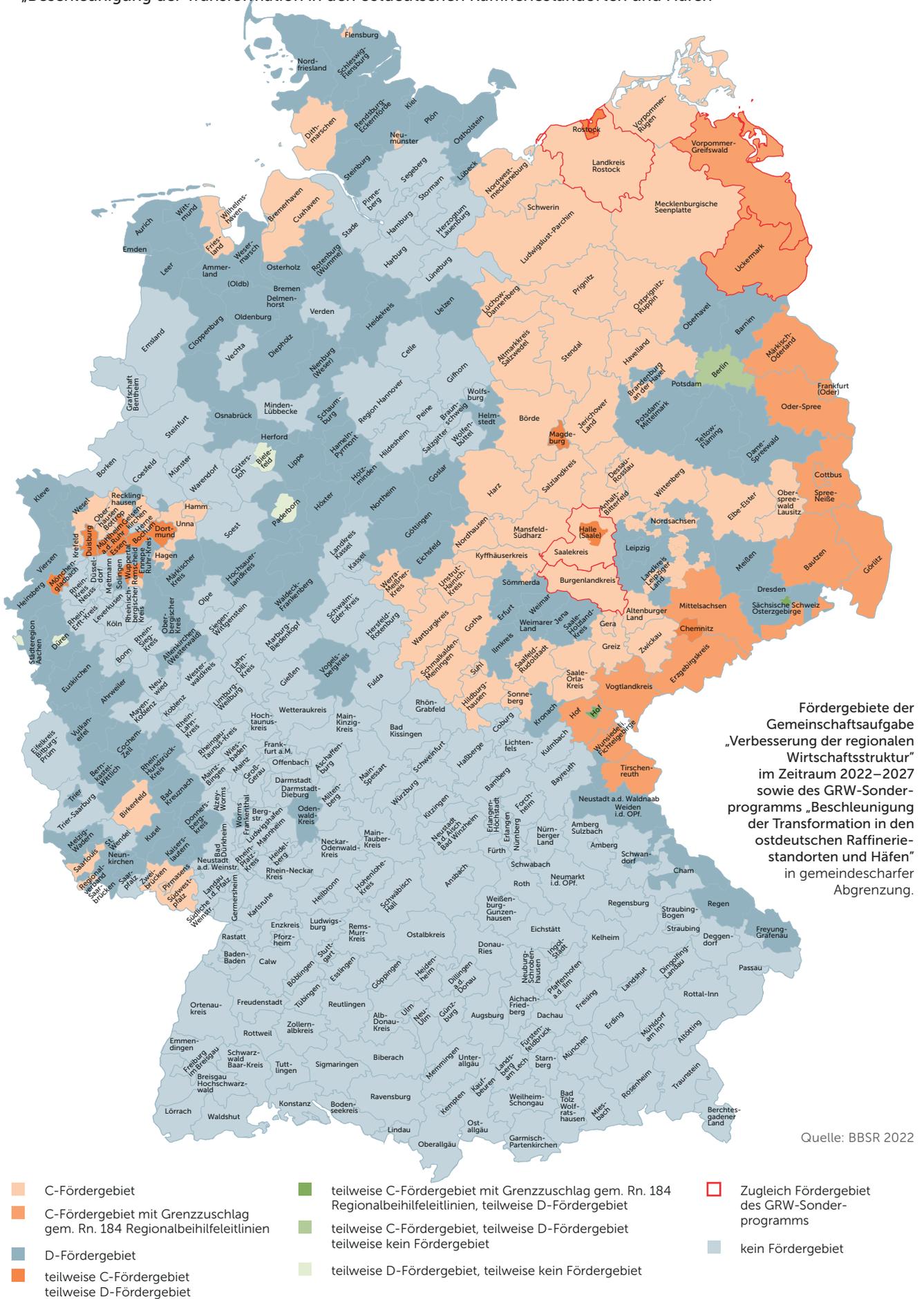
3.1.2 Gesamtdeutsches Fördersystem für strukturschwache Regionen und die Koordination raumwirksamer staatlicher Förderung

Ein Problem der regionalen Strukturpolitik besteht darin, dass die räumliche Wirtschaftsstruktur auch durch andere Formen der staatlichen Förderung von Unternehmen oder Kommunen beeinflusst wird, diese Formen der Förderung aber nicht mit der GRW koordiniert werden oder deren Zielen teilweise sogar zuwiderlaufen. Das sind beispielsweise Programme zur Forschungs-, Technologie- und Innovationsförderung, die ebenfalls mit erheblichen finanziellen Mitteln ausgestattet sind. Zur besseren Koordination im Sinne der regionalen Strukturpolitik werden daher seit Anfang 2020 rund 20 Förderprogramme des Bundes sowie die GRW im Gesamtdeutschen Fördersystem zusammengefasst. Es zielt vor allem auf strukturschwache sowie auf sektoral hoch spezialisierte Regionen mit besonderen Risikopotenzialen, die nach dem Regionalindikatorenmodell (siehe oben) der GRW eingestuft werden.

Die im gesamtdeutschen Fördersystem gebündelten Förderprogramme stammen aus sieben verschiedenen Bundesressorts und behalten auch unter dem gemeinsamen Dach ihre Autonomie. Neben Programmen zur Wirtschaftsförderung im engeren Sinne wie der GRW, der Gründungsförderung oder der Außenwirtschaftsförderung gehören dazu auch Maßnahmen aus den Bereichen Forschung und Innovation, Fachkräfteversorgung, Breitbandausbau und Digitalisierung sowie Infrastruktur und Daseinsvorsorge. So können beispielsweise im Großbürgschaftsprogramm des Bundes für strukturschwache Regionen Investitions- und Betriebsmittelkredite für gewerbliche Unternehmen ab einem Bürgschaftsbetrag von 20 Millionen Euro mit bis zu 80 Prozent verbürgt werden, wenn bankübliche Sicherheiten nicht im erforderlichen Maß zur Verfügung stehen. Ein weiteres Beispiel sind die regionalen unternehmerischen Bündnisse für Innovation (RUBIN), mit denen durch die Zusammenführung von technologischen, wissenschaftlichen und wirtschaftlichen Kompetenzen insbesondere die Innovationsfähigkeit kleiner und mittlerer Unternehmen gestärkt werden soll.

Die Vielfalt an Maßnahmen innerhalb des gesamtdeutschen Fördersystems mit autonomen Programmen und Zielrichtungen gründet auf dem Subsidiaritätsprinzip, das sich in Deutschland grundsätzlich bewährt hat. Jedoch schafft dieser Ansatz mit sich teilweise überschneidenden Förderungen kein kohärentes Fördersystem (Kohler/Buhr 2022). Bei der Forschungs-, Technologie- und Innovationsförderung, die vor allem durch die Bundesministerien für Wirtschaft und Klimaschutz (BMWK) sowie für Bildung und Forschung (BMBF) erfolgt, haben „ganz wenige der Förderprogramme“ eine regionale Kompo-

Abbildung 4: Fördergebiete der GRW im Zeitraum 2022–2027 und Fördergebiete des GRW-Sonderprogramms „Beschleunigung der Transformation in den ostdeutschen Raffineriestandorten und Häfen“



Fördergebiete der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ im Zeitraum 2022–2027 sowie des GRW-Sonderprogramms „Beschleunigung der Transformation in den ostdeutschen Raffineriestandorten und Häfen“ in gemeindefreier Abgrenzung.

- C-Fördergebiet
- C-Fördergebiet mit Grenzzuschlag gem. Rn. 184 Regionalbeihilfeleitlinien
- D-Fördergebiet
- teilweise C-Fördergebiet teilweise D-Fördergebiet
- teilweise C-Fördergebiet mit Grenzzuschlag gem. Rn. 184 Regionalbeihilfeleitlinien
- teilweise C-Fördergebiet, teilweise D-Fördergebiet teilweise kein Fördergebiet
- zugleich Fördergebiet des GRW-Sonderprogramms
- kein Fördergebiet

nente, beispielsweise günstigere Fördersätze in strukturschwachen Regionen. Gerade von den Programmen des BMBF profitieren vor allem wirtschafts- und innovationsstarke Regionen, dasselbe gilt für die auf Forschung, Innovation und Technologieentwicklung ausgerichtete EU-Förderung. So ergeben sich in diesen innovationsstarken Regionen „selbstverstärkende Förderprozesse, da ansässige innovative Unternehmen aufgrund ihres höheren technologischen Niveaus eher in der Lage sind, Fördermittel einzuwerben, die in Folge zu einer weiteren Verstärkung regionaler innovativer Strukturen führen“ (ebd.). Damit werden regionale Ungleichheiten eher zementiert als abgebaut.

Gleichwohl wird die Wirksamkeit der Mittelverwendung und der Investitionszuschüsse grundsätzlich bestätigt und es werden auf der Ebene von Betrieben und Regionen insbesondere ihre positiven Einflüsse auf die Entwicklungen von Beschäftigung und Einkommen hervorgehoben (Dettmann et al. 2021). Einzelne Maßnahmen erscheinen gerade aus gewerkschaftlicher Sicht interessant, etwa die Beschäftigungssicherung im Zusammenhang mit der Energiepreisbremse und den Klimaschutzverträgen oder die Festlegung des Verhältnisses von Auszubildenden zu Beschäftigten beim Windenergie-auf-See-Gesetz. Jedoch sind solche Beispiele noch Einzelfälle. Umfassendere Projektansätze, die etwa für die Transformationsanforderungen nicht nur vergangenheitsbezogene oder Status-quo-Indikatoren verwenden und so auch zukunftsbezogene Handlungsanforderungen berücksichtigen könnten, sind in der GRW-Fördersystematik bislang ausgeschlossen. Beispielsweise erwachsen aus der Umstellung des Energieeinsatzes in der Industrie auf regenerativen Strom und Wasserstoff auch regionalspezifische wirtschaftsstrukturelle Handlungsanforderungen, die aber nicht durch spezielle strukturpolitische Maßnahmen adressiert werden.

3.1.3. Die Strukturpolitik in der Europäischen Union

Seit der Gründung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft wurde schrittweise eine europäische Regionalpolitik aufgebaut. Seit 1988 gehört dieses Politikfeld auf der Basis der Einheitlichen Europäischen Akte als Struktur- und Kohäsionspolitik zu den wichtigsten Tätigkeitsfeldern der EU. Die Struktur- und Kohäsionspolitik zielt auf die Stärkung des wirtschaftlichen, sozialen und territorialen Zusammenhalts innerhalb Europas. Mit Mitteln aus verschiedenen Strukturfonds trägt die EU zum Abbau regionaler Ungleichgewichte zwischen europäischen Regionen bei und unterstützt diese im wirtschaftlichen Wandel. Die inhaltlichen Schwerpunkte werden dabei in sechsjährigen Förderperioden an die jeweils aktuellen Herausforderungen angepasst. Die Schwerpunktziele im aktuellen Förderzeitraum 2021 bis 2027 sind:

- Förderung von Innovationen, Digitalisierung und wirtschaftlichem Wandel,
- Investitionen in ein CO₂-freies Europa durch Anpassung an den Klimawandel und Investitionen in die Energiewende,
- Vernetzung Europas durch Investitionen in strategische Verkehrs- und Digitalnetze,
- Unterstützung hochwertiger Arbeitsplätze durch Bildung, Qualifizierung, soziale Inklusion und
- Förderung einer nachhaltigen integrierten Stadt- und Regionalentwicklung auf der Basis von lokal entwickelten Strategien.

Damit hat die Förderung zum einen überall in Europa unmittelbaren Einfluss auf die Lebens- und Arbeitsbedingungen der Bürgerinnen und Bürger. Zum anderen ist die Kohäsions- und Strukturpolitik der EU ein wichtiges Instrument zur Umsetzung des europäischen Green Deal, mit dem Europa bis 2050 zum ersten klimaneutralen Kontinent werden (BMWK 2023) und bereits bis 2030 die Treibhausgasemissionen um 55 Prozent (gegenüber 1990) senken will (Europäischer Rat o. J.).

Der operative Kern der EU-Strukturpolitik besteht aus verschiedenen Fonds, von denen drei auch für die Förderung der Regionalentwicklung beziehungsweise die sozial-ökologische Transformation in Deutschland zur Verfügung stehen:

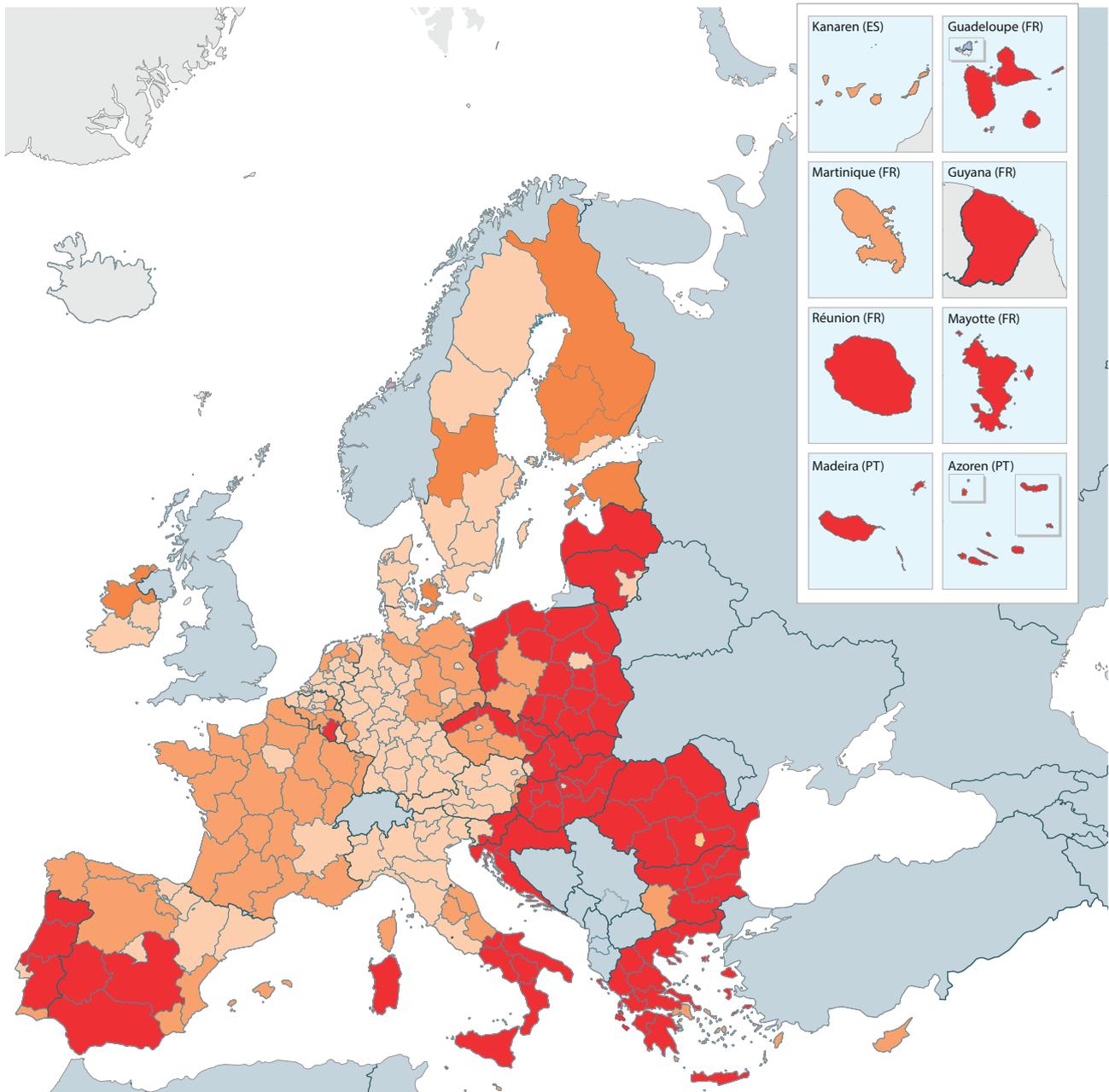
- Der Europäische Fonds für Regionale Entwicklung (EFRE) ist der größte Strukturfonds und unterstützt alle Regionen und Städte in der EU in ihrer wirtschaftlichen und sozialen Entwicklung. Sein inhaltlicher Schwerpunkt ist die Förderung von Investitionen in Zukunftstechnologien zum Ausbau regionaler Wachstums- und Zukunftsfelder, von technologieorientierten Gründungen und der Zusammenarbeit regionaler Akteure aus Wissenschaft und Wirtschaft, zur Reduzierung von CO₂-Emissionen und zur Anpassung an den Klimawandel. Daneben werden aus dem EFRE auch Maßnahmen zur Entwicklung von grenzüberschreitenden Projekten zwischen den Mitgliedstaaten, die transnationale und interregionale Zusammenarbeit sowie die Schaffung von Netzwerken und der Erfahrungsaustausch zwischen regionalen und lokalen Behörden unterstützt. Deutschland erhält dafür im Förderzeitraum 2021 bis 2027 rund eine Milliarde Euro.
- Der Europäische Sozialfonds Plus (ESF+) unterstützt arbeitslose, junge Menschen auf ihren Weg in den Beruf und Migrant*innen, Existenzgründer*innen sowie KMU bei der Bewältigung der Herausforderungen des modernen Arbeitsmarktes. Aus Mitteln des ESF+ werden vor allem Projekte für nachhaltige Beschäftigung, soziale Inklusion, Bekämpfung von Armut, Integration in allgemeine und berufliche Bildung sowie lebens-

langes Lernen, für soziale Innovationen sowie für die Unterstützung benachteiligter Personen finanziert. Deutschland stehen in der aktuellen Förderperiode aus dem ESF+ rund 6,5 Milliarden Euro zur Verfügung.

- Der Fonds für einen gerechten Übergang (Just Transition Fund JTF) wurde 2021 eingerichtet. Er ist Teil des

europäischen Green Deal und soll verhindern, dass die regionalen Unterschiede durch klimapolitische Maßnahmen noch weiter zunehmen. Hierfür unterstützt der JTF Regionen und Sektoren, die vom Übergang zu einer nachhaltigen und klimaneutralen Wirtschaft besonders betroffen sind. Deutschland erhält

Abbildung 5: Regionskategorien für die Anwendung von EU-Fördermitteln aus den Strukturfonds EFRE und ESF+



Förderfähigkeit von Investitionen für Arbeitsplätze und Wachstum (EFRE und ESF+), 2021–2027

Kategorien der Regionen

- weniger entwickelte Regionen (BIP/Kopf (KKS) weniger als 75 % des EU-27-Durchschnitts)
- Übergangsregionen (BIP/Kopf (KKS) zwischen 75 % und 100 % des EU-27-Durchschnitts)
- stärker entwickelte Regionen (BIP/Kopf (KKS) über 100 % des EU-27-Durchschnitts)

Quelle: EU-Kommission, Grafik: Eurostat, Bearbeitung eigene Darstellung

im Förderzeitraum 2021 bis 2027 rund 2,5 Milliarden Euro. Sie werden eingesetzt in Brandenburg, Nordrhein-Westfalen, Sachsen und Sachsen-Anhalt für den zukunftsorientierten Strukturwandel in den Braunkohlerevieren sowie in Gebieten, die stark vom Ausstieg aus der Kohleverstromung und der Erdölverarbeitung betroffen sind. Die Förderung soll dazu beitragen, die Wirtschaft umzustrukturieren, Erwerbsmöglichkeiten sowie Aus- und Weiterbildung der Arbeitskräfte zu sichern und ökologische Herausforderungen zu bewältigen.

Damit stehen von 2021 bis 2027 für die Strukturpolitik in Deutschland rund 20 Milliarden Euro an EU-Mitteln zur Verfügung. Sie sind allerdings an den Einsatz von Eigenmitteln der geförderten Regionen gebunden. Ausgaben für Förderprojekte können beispielsweise derzeit nur noch zu 55 Prozent aus dem EFRE gedeckt werden; die übrigen 45 Prozent müssen die betreffenden Regionen aufbringen. Damit verdoppelt sich das finanzielle Volumen, das durch die EU-Strukturförderung für die Entwicklung in den Regionen Deutschlands mobilisiert wird, ungefähr auf etwa 40 Milliarden Euro, vorausgesetzt die Regionen bringen die erforderlichen Eigenmittel auf. In Deutschland sind es die Bundesländer, die den Einsatz der Gelder aus den EU-Strukturfonds weitestgehend steuern. Sie müssen die entsprechenden Programme mit der EU-Kommission vereinbaren und die für die Umsetzung erforderlichen Eigenmittel einsetzen. Das BMWK koordiniert die Umsetzung der Strukturfonds in Deutschland.

Die EFRE-Mittel sind fünf möglichen Zielen zugeordnet, deren Gewichtung sich nach Entwicklungsstand der jeweiligen Region unterscheidet. Alle EU-Regionen wurden dafür drei möglichen Kategorien zugeordnet: stärker entwickelte Regionen, Übergangsregionen und weniger entwickelte Regionen. Alle Regionen in Deutschland fallen in die erste oder zweite Kategorie (vgl. Abbildung 5). In stärker entwickelten Regionen sind mindestens 85 Prozent der eingesetzten EFRE-Mittel für die Förderung eines wettbewerbsfähigeren und intelligenteren Europas (Politikziel 1) oder eines grüneren, CO₂-freien Europas (Politikziel 2) aufzuwenden. In Übergangsregionen müssen mindestens 70 Prozent der Mittel auf diese beiden Ziele entfallen. In allen Regionen sind mindestens 30 Prozent der EFRE-Mittel für ein grüneres, CO₂-freies Europa einzusetzen. Damit ist die ökologische Transformation seit 2021 zu einem wichtigen inhaltlichen Schwerpunkt der europäischen Regionalförderung geworden.

Allerdings wird die Wirkung der EU-Strukturfördermittel auf die Entwicklung von Regionen seit 2014 durch eine Regelung begrenzt, nach der Großunternehmen in weniger benachteiligten Fördergebieten keine Beihilfen mehr erhalten dürfen, um den Wettbewerb in der EU nicht zu

verzerren. Als Konsequenz lässt sich ein Rückgang der Investitionen großer Unternehmen in den betreffenden Regionen feststellen (Duso et al. 2020). Jedoch ist dies ungünstig für die ökologische Transformation, da sie gerade auch regionale Industriecluster mit zugehörigen Großunternehmen betrifft – zum Beispiel Cluster der chemischen Industrie oder der Stahlindustrie. Solche Fälle werden gegebenenfalls durch die ebenfalls im Jahr 2014 erfolgte Einführung von sogenannten Important Project of Common European Interest (IPCEI) erreicht. Mit ihnen sollen europaweit innovative und strategisch wichtige Schlüsseltechnologien gefördert werden, jedoch alleine mit Finanzmitteln der jeweiligen Nationalstaaten (in Deutschland zu 70 Prozent vom Bund und zu 30 Prozent vom jeweiligen Bundesland). Die EU-Kommission erteilt für Projekte im Rahmen von IPCEI eine Ausnahme vom Beihilfeverbot für Großunternehmen, wenn aufgrund signifikanter Risiken bei einem Vorhaben von europäischem Interesse keine ausreichende private Innovationsförderung stattfindet.

IPCEIs wurden bisher auf den Feldern Mikroelektronik, Batteriezellfertigung, Cloud-Infrastruktur, Pharmaindustrie und Wasserstoff etabliert; hier werden in vielen Fällen Großprojekte beziehungsweise Projekte großer Unternehmen gefördert. Der 2021 ins Leben gerufene IPCEI zur Förderung der Erzeugung und Nutzung von Wasserstoff umfasst in Deutschland über 60 Vorhaben. Sie weisen eine deutliche regionale Konzentration auf und werden damit raum- oder strukturwirksame Effekte entfalten, die mit den Zielen der regionalen Strukturpolitik nicht koordiniert sind (vgl. Abbildung 6). Die jüngste Entscheidung in diesem IPCEI vom Juli 2023 bedeutet beispielsweise eine Förderung in Höhe von 2 Milliarden Euro (1,3 Milliarden Euro vom Bund und 0,7 Milliarden Euro vom Land NRW) für den Stahlhersteller Thyssen-Krupp zur Errichtung einer Direktreduktionsanlage zur Herstellung von Stahl unter Einsatz von Wasserstoff (Handelsblatt 2023).

3.2. Akteursorientierte Regionalpolitik in den Regionen

Die Programme der regionalen Strukturpolitik von Bund und Ländern sowie der EU sind naturgemäß zunächst eine Regionalpolitik *für* die Regionen: Sie unterbreiten Angebote zur Unterstützung, die sich zunächst nur auf einzelne Projekte (etwa Investitionsvorhaben von Unternehmen) richten und damit keiner regionalspezifischen Entwicklungsstrategie folgen. Dieser Umstand wurde allerdings ab der zweiten Hälfte der 1980er-Jahre mehr und mehr als Mangel empfunden, zumal mit dem industriellen Strukturwandel altindustrielle Regionen wie das Ruhrgebiet und ab 1991 die ostdeutschen Regionen als neue regionale „Problemtypen“ entstanden waren, für die die bestehenden Förderangebote alleine offenbar nicht passten. So waren etwa die altindustriellen Regionen trotz

Abbildung 6: Standorte des IPCEI Wasserstoff in Deutschland (Stand Mai 2021)



Quelle: Bundesministerium für Wirtschaft und Klima 2021

einer zentralen Lage, ausreichenden Investitionsmitteln in der Privatwirtschaft und hoher Kaufkraft gleichzeitig durch hohe Arbeitsplatzverluste und steigende Arbeitslosigkeit geprägt. Neben der fehlenden regionalen Spezifik der Förderung wurden bereits früh auch zwei andere Punkte kritisiert. Erstens: Es gibt keine Abstimmung zwischen der regionalen Strukturpolitik und anderen Förderprogrammen (siehe Kapitel 3.1.2). Zweitens: Beschäftigung stellt in der regionalen Strukturpolitik nur eine Zielgröße dar (sie soll gefördert werden), das Wissen und die Kompetenzen in den Regionen werden aber auf einer operativen Ebene kaum über Beteiligung als Ressource hinaus für die Regionalentwicklung verstanden und eingesetzt.

Vor diesem Hintergrund entstanden konzeptionelle Überlegungen, die die Potenziale und Kompetenzen in den Regionen zum Ausgangspunkt für langfristig angelegte Entwicklungsstrategien machten. Für deren Umsetzung wurden verschiedene Fachpolitiken wie die Arbeitsmarkt-

politik, die Bildungspolitik sowie die Forschungs- und Technologiepolitik in den Dienst einer integrierten regionalen Entwicklung gestellt (vgl. Beiträge in Momm/Löckener 1995 sowie in Klepsch et al. 1994). Statt einer Förderung einzelner, zusammenhangloser Projekte von Unternehmen und Kommunen sollten komplexere Entwicklungsprogramme verfolgt werden, die regionalspezifisch von Akteuren in den einzelnen Regionen erarbeitet und umgesetzt werden sollten. Zu diesen Akteuren auf dem Feld der regionalen Strukturpolitik wurden neben Kommunen und Unternehmen (den klassischen Adressaten der regionalen Strukturpolitik) nun auch Arbeitsverwaltungen, Hochschulen, Forschungseinrichtungen, Kammern, Verbände und Gewerkschaften gezählt, die auf regionaler Ebene aktiviert und vernetzt werden sollten. Mehr und mehr wurde deutlich, dass erfolgreiche wirtschaftliche Entwicklung eine starke regionale Komponente hat, die gezielt genutzt oder gefördert werden kann beziehungsweise sollte (siehe hierzu Kapitel 4).

Ab den 1990er-Jahren fanden solche Konzepte Eingang in die konkrete Ausgestaltung von Förderprogrammen der regionalen Strukturpolitik. Ein idealtypischer Fall hierfür war das Land Nordrhein-Westfalen: Hier war die Bereitschaft für einen gesamtgesellschaftlichen Politikansatz mit einem aktiven Staatsverständnis unter einer sozialdemokratischen Landesregierung gegeben. Die regionale Strukturpolitik beschränkte sich nicht auf Standort- und Technologieentwicklung, sondern hatte auch die Beschäftigung und die sozialen Folgewirkungen des Strukturwandels im Blick (IG Metall 2021). Der neue regionalisierte und akteursbasierte Arbeitsansatz wurde schnell über die Montanregionen hinaus auf das gesamte Bundesland ausgedehnt, indem Regionalkonferenzen eingerichtet und regionale Entwicklungskonzepte erarbeitet wurden, mit denen eine regionalspezifische Passgenauigkeit und Koordination von Förderzielen und verschiedenen Projekten erreicht werden sollten.

In Folge bildete sich die kompetenzfeldorientierte Strukturpolitik heraus. Zunächst für das Ruhrgebiet wurden bereits ab 1997 unter anderem von den Gewerkschaften Kompetenzfelder in die Diskussion eingebracht, ab 2000 wurden dann inhaltliche Schwerpunkte vom Kommunalverband Ruhr entwickelt und technologische Zukunftsthemen vom Land identifiziert. Im Beschäftigungspakt Ruhr wurden sie mit regionalen Akteuren weiterentwickelt und zu acht Leitmärkten sowie dem industriellen Kern für das Ruhrgebiet geformt. Auch dieses Vorgehen wurde auf das Land ausgeweitet und im Rahmen der Innovationsstrategie des Landes NRW ebenfalls zu acht Leitmärkten weiterentwickelt: Energie- und Umweltwirtschaft, Gesundheitswirtschaft, Informations- und Kommunikationstechnologie, Kreativwirtschaft, LifeScience, Mobilität und Logistik, neue Werkstoffe sowie Produktion (Dahlbeck et al. 2021).

In mehreren EU-Förderperioden wurde das Instrumentarium der Technologie- und Infrastrukturentwicklung in der ersten Phase bis 2006 um weitere Kompetenzfelder wie Zukunftenergie oder Gesundheitswirtschaft erweitert. Im Ergebnis konnte das finanzielle Volumen der Strukturförderung mit privat induzierten Mitteln verdoppelt werden. Ab 2007 förderte die neue schwarz-gelbe Landesregierung gezielt spezifische regionale Stärken, um die Wettbewerbsfähigkeit zu stärken, und stellte parallel weitere Mittel für die strukturschwachen Regionen Ruhrgebiet und Bergisches Land bereit. Dieser Konzeption wurde auch in der dritten Periode ab 2014 gefolgt. Um Effektivität und Effizienz der Förderung zu verbessern, werden inzwischen zur Mittelvergabe Wettbewerbe eingesetzt (Dahlbeck et al. 2021). Sie sind allerdings auch damit verbunden, dass in den Regionen entwickelte Programme und Projekte den Wettbewerbskriterien folgen müssen und vor allem dynamische und innovationsstarke

Regionen Vorteile bei der Fördermittelakquisition haben. Zudem werden Mittel vor allem für Projekte von wettbewerbsstarken Antragstellern eingesetzt und nicht etwa die Regionen beziehungsweise Anliegen mit hohem Handlungsbedarf gefördert.

Insgesamt hat Nordrhein-Westfalen seit den 1970er-Jahren mit seiner regionalen Strukturpolitik vielfach Neuland betreten und im Ergebnis sehr arbeitsfähige Institutionen zur Prozesssteuerung aufgebaut sowie ein sehr gut ausgebautes Angebot an Technologiezentren und Clustermanagementstrukturen geschaffen. Im Ruhrgebiet hat sich ein deutlicher Imagewandel hin zu einem Tourismusstandort vollzogen und die aufgebaute Hochschul- und Forschungslandschaft weist eine außerordentlich hohe Dichte auf. Davon profitieren verschiedene Branchen inzwischen sehr (etwa die Softwareindustrie und das Logistikgewerbe in Dortmund oder die Gesundheitswirtschaft in verschiedenen Städten des Ruhrgebiets). Auch die Umsetzung von Förderprojekten im Rahmen der Programme, die sich wegen einer zunehmenden Anzahl von Akteuren immer komplexer gestalteten, wurde stärker in die Verantwortung der Regionen gelegt, in denen dazu dauerhafte Einrichtungen (wie zum Clustermanagement) entstanden. Vor allem konnten über diesen Weg tatsächlich weitere regionale Akteure insbesondere aus der Wirtschaft einbezogen und noch engere und verbindlichere Verflechtungen und Kooperationen mit starker Unternehmensbeteiligung in Clusterinitiativen geschaffen werden (Gärtner/Rehfeld 2021). Dieser Ansatz wurde mittlerweile zum Mainstream der regionalen Strukturpolitik; bereits 2011 wurden in Deutschland etwa 300 derartige staatlich geförderte Initiativen gezählt (Rothgang/Lageman 2011).

Die Orientierung auf regionale Problemlagen, Talente und Spezialisierungen sowie endogene Potenziale eröffnete auch Interessenvertretungen der Arbeitnehmer*innen neue Möglichkeiten der Beteiligung. Der DGB und die Industriegewerkschaften in Nordrhein-Westfalen unterstützten den Kurs der Regionalisierung der Strukturpolitik von Beginn an und setzten wichtige Impulse für die Vernetzung der Akteure in den Regionen und die konzeptionelle Orientierung auf die Förderung von Clustern (Kremer/Löckener 1994). Letztlich ergab sich aus Sicht der Gewerkschaften über diesen Weg eine weitere Ebene, über die in einzelnen Regionen wie dem Ruhrgebiet den massiven Wirtschafts- und Arbeitsmarktproblemen begegnet werden konnte und ganz grundsätzlich mehr Beteiligung in der Programmierung und Umsetzung der staatlichen Wirtschaftsförderung ermöglicht wurde.

Dies bezog sich nicht alleine auf die Gewerkschaften, sondern schloss auch Betriebsräte mit ein, die ihre Expertise in wirtschaftlichen und technologischen Fragen,

die sie sich im betrieblichen Kontext erworben hatten, in gewerkschaftlichen Netzwerken erweiterten und in die regionale Diskussion um regionale Zukunftskonzepte einbrachten. Die Gewerkschaften und Betriebsräte entwickelten in diesem Zusammenhang das Konzept einer *arbeitsorientierten* Strukturpolitik. Mit ihr wird erstens ein Beitrag zu einer nachhaltigen Entwicklung der erwerbsorientierten Beschäftigung geleistet, zweitens werden Kenntnisse, Fähigkeiten und Vorschläge der Beschäftigten mobilisiert und in die Innovationsprozesse von Branchen eingebracht, drittens wird die Beteiligung der arbeitsorientierten Akteure, vor allem der betrieblichen und gewerkschaftlichen Interessenvertretungen gewährleistet (Kremer et al. 2000). Dieser Ansatz geht davon aus, dass sich die notwendige Qualität an Wettbewerbs- und Kooperationsbeziehungen zwischen Unternehmen sowie die entsprechenden Konflikt- und Vertrauensbeziehungen zwischen den Sozialpartnern nicht allein in einer staatlichen Strukturpolitik mit interkommunalen Denkmustern entwickeln können. Vielmehr soll entlang der Wertschöpfungsstrukturen und mit den Akteuren in Betrieben und Branchen zusätzlicher Raum geschaffen werden, in dem Gemeinschaftsinitiativen oder Standortabkommen angestrebt werden, die Absprachen zwischen Gewerkschaft und Arbeitgeberverband enthalten, Vereinbarungen über deren Ziele sowie eine Flankierung beziehungsweise Unterstützung durch die öffentliche Wirtschaftsförderung oder die Strukturpolitik.

Auf dieser Basis entstanden statt reiner Einzelprojekte unter einer breiten Beteiligung von Kommunen, Kammern, Verbänden, Gewerkschaften und Hochschulen langfristig ausgerichtete regionalwirtschaftliche oder Clusterinitiativen, die in vielen Fällen bis heute erfolgreich arbeiten und hierzu über eigene Managementeinrichtungen verfügen. Diese Akteure stießen neben Initiativen zur Technologieentwicklung auch viele andere Aktivitäten an, beispielsweise den Aufbau von Einrichtungen zur Qualifizierung, um zumindest einem Teil der vom Strukturwandel betroffenen Belegschaften über Orientierungsberatung, Weiterbildung und Umschulung neue berufliche Perspektiven zu eröffnen. Die Angebote bestehen im Wesentlichen auch heute noch und decken zum Teil ein sehr breites Spektrum von der Weiterbildung über eine regionale Bildungsplanung bis hin zur Unterstützung von Existenzgründungen ab.

Angesichts der Vielzahl der mittlerweile entstandenen regionalen Clusterinitiativen ist heute allerdings für die Praxis in den Regionen oftmals ein geringer Stellenwert von Mitbestimmungsträgern zu konstatieren. Ausnahmen bestätigen hier eher die Regel (vgl. Henniscke 2021, S. 15 f.), doch von einer „flächendeckenden“ und in operativer Hinsicht intensiven Beteiligung von Gewerkschaften und Betriebsräten ist die Praxis in den Regionen weit

entfernt. Das hat verschiedene Ursachen: Die Förderausschreibungen für Clusterinitiativen sind stark ausgerichtet auf Innovation und Technologieentwicklung, sie sind als Wettbewerbe konzipiert und ohne tiefer gehenden Anspruch auf die Integration von Aspekten der Entwicklung von Kompetenzen, Qualifikationen und Arbeitsformen in den Betrieben. Das nimmt Gewerkschaften und Betriebsräten sowohl die Möglichkeit als auch in vielen Fällen das Interesse, sich an derartigen Prozessen zu beteiligen. Auch geringe personelle Kapazitäten auf der regionalen Ebene der Gewerkschaftsorganisationen spielen dabei eine Rolle.

Gleichzeitig haben die Globalisierung der Märkte und die Internationalisierung vieler Unternehmen in den vergangenen zwei Jahrzehnten dazu geführt, dass sich die Interessenvertretungen in vielen Branchen mit der Positionierung der deutschen Betriebe im Rahmen globaler Geschäfts- und Standortstrategien der Unternehmen auseinandersetzen müssen, um beispielsweise der Verlagerung von Tätigkeiten an andere Standorte entgegenzutreten. Diese Sachlage hat zu einer deutlichen Fokussierung auf die Entwicklung in den Betrieben geführt. Daneben sind oftmals keine Ressourcen für eine Beteiligung an regionalwirtschaftlichen Entwicklungsprozessen übrig geblieben – obwohl in vielen Fällen gerade in den Regionen Argumente für die Weiterentwicklung heimischer Betriebe zu finden oder zu entwickeln wären. Ob und wie ein Engagement von Gewerkschaften und Betriebsbeziehungsweise Personalräten in der praktischen Umsetzung von regionaler Strukturpolitik auch über die Bewältigung konkreter Krisen, die in den 1990er-Jahren zum Beispiel die ostdeutschen Regionen und die altindustriellen Gebiete Westdeutschlands prägten, hinausreicht sowie verstetigt und verbreitert werden kann, ist daher noch zu klären (vgl. Kapitel 5).

4

4. Konzepte zur wirksamen und effizienten Regionalförderung

4.1 Regionale Initiativen als Rahmen für eine erfolgreiche Entwicklung von Wertschöpfung und Beschäftigung

Einen wichtigen konzeptionellen Bezugsrahmen der regionalen Strukturpolitik bilden heute wirtschaftliche Cluster, deren Existenz nach den Befunden von Porter (1991) in vielen Regionen als Basis für Wettbewerbsvorteile gilt. Der Clusteransatz passt gut zur strukturellen Entwicklungsdynamik, die sich in vielen Industriebranchen beobachten lässt und die durch eine Flexibilisierung von Fertigungskonzepten, eine Verringerung von Fertigungstiefen und damit eine steigende Bedeutung der zwischenbetrieblichen Arbeitsteilung entlang von Wertschöpfungsketten geprägt ist. Dieser Prozess ist bis heute ungebrochen. Unter dem Eindruck der Corona-Pandemie wird zwar eine Erhöhung der unternehmens- beziehungsweise betriebsinternen Wertschöpfungstiefe generell wieder mehr beachtet, aber gleichzeitig gewinnen die stärkere Nutzung externer FuE-Kapazitäten und die Zusammenarbeit mit spezialisierten Anbietern für Digitalisierungslösungen und damit die Arbeitsteilung zwischen Unternehmen weiterhin an Bedeutung. Zusammen mit den steigenden Anforderungen an die Qualifikationen der Beschäftigten lassen diese Entwicklungen die Bedeutung des regionalen Umfeldes für einzelne Unternehmen tendenziell weiter steigen. Für die sozial-ökologische Transformation bedeutet dies: Innovative Wertschöpfung der Erzeugung regenerativen Stroms und seiner direkten oder indirekten Nutzung in CO₂-armen oder sogar CO₂-freien Produktionsprozessen, der Digitalisierung und der Anpassung der Betriebe an die durch den demografischen Wandel verkleinerte Erwerbspersonenzahl sollte möglichst in regionalen Clustern oder Netzwerken organisiert werden.

Die Förderung von regionalwirtschaftlichen Clustern etablierte sich als zentraler Ansatz der regionalen Strukturpolitik sukzessive bundesweit. Bereits 2011 wurden in Deutschland etwa 300 derartiger staatlich geförderter Initiativen gezählt (Rothgang/Lageman 2011). Unterscheiden lassen sich dabei der strategische Top-down-Ansatz (eine staatlich gelenkte, oft mit Wettbewerben initiierte Clusterpolitik in mehreren Politikfeldern), mit dem möglichst förderliche Rahmenbedingungen für die Clusterentwicklung gesetzt werden sollen, und der Bottom-up-Ansatz mit Clustermanagement zur praktischen Unterstützung

des Zusammenwirkens öffentlicher und privater Akteure eines Clusters auf regionaler Ebene. Clusterpolitik ist dabei heute als Mehrebenen-Politik angelegt, die auf EU-, Nationalstaats- und Bundesländerebene verfolgt wird. In Deutschland sind die Aktivitäten des Bundesministeriums für Bildung und Forschung (BMBF) besonders markant. Ein Beispiel für eine sehr aktive und ambitionierte Clusterpolitik auf Ebene der Bundesländer liefert das Land Nordrhein-Westfalen mit einer ausdifferenzierten Landschaft von rund 25 Clustern, die jeweils mit einem spezifischen Clustermanagement ausgestattet und in die Vernetzungsinitiative „Cluster-Dialog.NRW“ eingebunden sind (NRW innovativ 2023). In anderen Bundesländern gibt es vergleichbare Aktivitäten.

Hinter dem Begriff Clustermanagement verbirgt sich eine Vielzahl verschiedener Ansätze und Arbeitsweisen und es gibt gravierende Unterschiede bei den einzelnen Initiativen. Konkrete Fördermaßnahmen reichen von Innovationsförderung durch Aufbau von FuE- und anderen Kooperationen über Lobbying und Außendarstellung bis zum regionalen Marketing im nationalen und internationalen Maßstab (Terstriep 2008). Clusterpolitik in der Praxis bedeutet: Wissenschaftseinrichtungen werden clusterbezogen aufgebaut, finanzielle Fördermittel aus dem Bereich der Forschungs- und (soweit regional vorhandenen) Investitionsförderung werden gebündelt, durch Wettbewerbe werden Anreize zur Ausrichtung von Regionen oder Unternehmen auf innovative Felder gegeben (etwa durch das BMBF mit der BioRegio-Initiative ab 1995 und drei Spitzencluster-Wettbewerbe ab 2007).

Seit einigen Jahren verfolgen innovationspolitische Strategien und speziell die Clusterförderung zunehmend den Ansatz der sogenannten „Smart Spezialisierung“. Dieses auch von der EU forcierte Förderkonzept umfasst das Prinzip der Priorisierung in einer vertikalen Logik. Traditionelle Innovationsstrategien bestehen hauptsächlich aus horizontalen Maßnahmen und branchenneutraler Förderung zur Verbesserung der generellen Rahmenbedingungen in einer Region – „Smart Spezialisierung“ dagegen konzentriert die Förderung auf wenige Technologien, Branchfelder und Unternehmenspopulationen. Grundlegendes Ziel: Durch die Kreierung und Erschließung neuer technologischer Ansätze und Absatzmärkte soll die

Wettbewerbsposition einer Regionalwirtschaft nachhaltig verbessert werden (Foray/Goenaga 2013). Wissens-Spill-over (der Austausch von alltäglichen Arbeitserfahrungen und Know-how über Unternehmensgrenzen hinweg) als treibender Mechanismus der regionalen Innovationsfähigkeit erfolgt am effektivsten zwischen verwandten Technologien und Industrien.

Der vielversprechendste Weg für eine Region, um wissensbasiertes Wachstum zu initiieren, ist es, Technologien und Produkte zu fördern und zu diversifizieren, die mit der existierenden Wissens- und Technologiebasis der Region verwandt sind. „Smart Spezialisierung“ empfiehlt, dass Regionen zunächst Komplementaritäten zwischen existierenden Branchen und neuen verwandten Technologien identifizieren sollen. Deren Stärken gilt es zu kombinieren, um durch eine fokussierte Förderung neue Kompetenzen in Feldern mit hohem Wachstumspotenzial zu schaffen (OECD 2013). Häufig wird hierfür in der Praxis das sogenannte „Cross-Clustering“ angewandt: die gezielte Förderung von Kooperationen und Synergien zwischen verschiedenartigen Clustern mit einer ähnlichen Wissens- und Technologiebasis (Arthurs et al. 2009).

Untersuchungen heben bei diesem Vorgehen insbesondere die mit der Vernetzung und Kooperationsförderung einhergehenden Lern- und Diffusionseffekte und damit den innovationsfördernden Charakter hervor (Rothgang/Lageman 2011). An der konkreten Umsetzung und den Ergebnissen solcher Politikansätze wird gleichwohl auch Kritik geübt. Denn es ist festzustellen, dass das hier vielfach genutzte Instrument von Wettbewerben tendenziell starke Regionen zusätzlich fördert und damit dem Ziel eines Ausgleichs von regionalen Disparitäten zuwiderläuft (Kahl 2011). Zudem kopiert Industriepolitik oftmals lediglich die Ansätze anderer, erfolgreicher Regionen, der Bezug zu den realen ökonomischen Strukturen der eigenen Region dagegen bleibt unterentwickelt. Vielfach ist außerdem eine Verengung von praktischer regionaler Industriepolitik auf Innovationsförderung zu beobachten, wobei hier oftmals ein rein wissenschaftlich-technischer Innovationsbegriff zugrunde gelegt wird (Rehfeld 2013). In vielen Branchen oder Technologiefeldern herrscht eine große Kluft zwischen Europa und den USA in Bezug auf den Umsetzungserfolg von Innovationen. Regionale Industriepolitik muss deshalb auch oder gerade an den Bedingungen der Umsetzung ansetzen. Das Innovationsverständnis sollte technische und soziale Innovationen im Hinblick auf die Lösung gesellschaftlicher oder ökologischer Probleme aufeinander beziehen (Rehfeld 2013).

Empirische Befunde zeigen jedoch auch, dass Clusterinitiativen trotz erfolgreicher Kooperationsförderung mitunter eine geringe Wirkung auf die Beschäftigungsent-

wicklung haben, insbesondere dann, wenn Unternehmen aus Wettbewerbsgründen ihre Standortentscheidungen anders ausrichten (Blöcker et al. 2009). Dazu passend richten sich regionale strukturpolitische Initiativen stark oder verengt auf die Innovationsförderung aus. Dabei werden die Potenziale von strategisch angelegten Qualifizierungsprogrammen und von der Entwicklung und Pflege eines clusterbezogenen Fachkräftepotenzials nicht genutzt (vgl. Terstriep 2008).

Dass die Mitbestimmungsträger auf der praktisch-operativen Ebene von regionalen Initiativen zur Industrieförderung oftmals einen geringen Stellenwert haben, trägt ebenfalls dazu bei, dass deren Relevanz für Arbeit und Beschäftigung häufig klein bleibt. Die Beteiligung der Mitbestimmungsträger ist mitunter sogar dort schwach, wo Gewerkschaften ursprünglich zu den Initiatoren regionaler Initiativen gehörten (siehe Kap. 5). Die Evaluation solcher Initiativen in Nordrhein-Westfalen belegt die positive Rolle, die die Mitbestimmungsträger und generell die Sozial- und Betriebsparteien bei der Umsetzung von Clusterpolitik und Clustermanagement spielen können, gerade bei einer operativen Verbindung von öffentlichen Maßnahmen mit konkreten Industriestrukturen und den diesen Strukturen innewohnenden Entwicklungspotenzialen und -risiken (Kremer et al. 2000). Auch bei der Schließung großer Industriebetriebe oder, wie im Fall des Auslaufens der Braunkohleförderung, ganzer Branchen engagieren sich Mitbestimmungsträger erfolgreich bei der Durchsetzung und Umsetzung von Kompensationsmaßnahmen auf regionaler Ebene. Ob ein solches Engagement von Mitbestimmungsträgern in der praktischen Umsetzung von regionaler Strukturpolitik auch über die Bewältigung oder Dämpfung konkreter Krisen hinausreicht, wie es verstetigt und verbreitert werden kann und ob hierdurch auch Potenziale zur stärkeren Verknüpfung technischer und sozialer Innovationen bestehen, ist an dieser Stelle die Frage.

4.2 Die Bedeutung der Arbeit und des Wissens der Beschäftigten bei der erfolgreichen regionalwirtschaftlichen Entwicklung

Welche Vorteile und Mechanismen sind es eigentlich genau, die Betrieben in Clustern zugutekommen und die den regionalen Clustern daher eine besondere Dynamik bei der Entwicklung von Wertschöpfung und Beschäftigung verleihen? Das Wissen und die Qualifikationen der Beschäftigten spielen dabei eine herausragende Rolle. Die Vorteile einer regionalen Konzentration von wirtschaftlichen Aktivitäten lassen sich nach Durantou und Puga (2004) auf drei Mechanismen zurückführen: Sharing, Matching und Learning.

- Beim Sharing geht es um die gemeinsame Nutzung von Ressourcen wie Infrastrukturen, lokalen Vorlie-

feranten und Dienstleistern, deren Zahl und Vielfalt dadurch steigt, um die Möglichkeit stärkerer Spezialisierung in einem großen (Arbeits-)Markt und um geteiltes Risiko durch *labour pooling*. Letzteres gilt für Unternehmen bezüglich des Risikos, im Bedarfsfall nicht die erforderliche Zahl und Qualität von Arbeitskräften zu finden, und für Beschäftigte bezüglich des Risikos, bei Entlassung längere Zeit arbeitslos zu sein.

- Matching bezieht sich im vorliegenden Kontext vor allem auf den Arbeitsmarkt. Die Passgenauigkeit (Qualität des Matchings) zwischen dem Qualifikationsbedarf von Unternehmen und den Fähigkeiten der Erwerbspersonen ist umso besser, je größer, spezialisierter und qualifizierter der lokale Arbeitsmarkt ist. Mit der Größe des Arbeitsmarktes steigt zudem die Chance, dass es überhaupt in überschaubarer Zeit zu einem Matching kommt.
- Mit Learning sind die Schaffung, Diffusion und Akkumulation von neuem Wissen, aber auch Wissens-Spill-over angesprochen. Bei diesen Lernprozessen bietet die Ballung vieler und verschiedenartiger Akteure Vorteile, und zwar sowohl für Unternehmen als auch für Arbeitnehmer*innen.

Generell ist im Hinblick auf diese drei Mechanismen und speziell bezüglich neuartiger, innovativer Technologien die räumliche Ballung spezialisierter wirtschaftlicher Aktivitäten und dabei die Wechselwirkung zwischen Unternehmen und Forschungseinrichtungen von besonderer Bedeutung. Aus diesem Grund ist die wirtschaftliche Dynamik besonders in Ballungsgebieten mit einer differenzierten und gleichwohl spezialisierten Landschaft an Unternehmen und FuE-Einrichtungen häufig besonders groß (vgl. Löckener/Gornig 2018 und Belitz/Schiersch 2018).

Von zentraler Bedeutung für den Erfolg bestimmter Regionen ist der Mechanismus Learning, da neues Wissen und neue Technologien Quellen für Innovation und industrielles Wachstum sind (Glaeser/Gottlieb 2009). Die Wachstumsaussichten eines Standorts profitieren vor allem von einem guten Angebot an hoch qualifizierten, kreativen und produktiven Arbeitskräften (Glaeser 1998). Aufgrund von zwei entscheidenden Standortvorteilen ist in Städten der Bestand an hoch qualifizierten Arbeitskräften in der Regel überdurchschnittlich groß: Hochschulen und Forschungsinstitute sorgen für den Nachwuchs an gut ausgebildeten Arbeitskräften. Und Städte üben nicht nur wegen der vorhandenen Arbeitsplätze, sondern auch wegen ihres kreativen und innovativen Umfelds sowie der Ausstrahlung von Diversität, Toleranz und Offenheit eine starke Anziehungskraft auf hoch qualifizierte Arbeitskräfte aus (Florida 2003). Auch aus diesen Gründen sind räumliche Disparitäten wegen besseren Einkommens- und Lebensbedingungen in städtischen Ballungsräumen und

der relativ schlechteren Position strukturschwacher ländlicher Regionen besonders hartnäckig.

Für eine Regionalförderung, mit der Ungleichheiten abgebaut und die sozial-ökologische Transformation vorangetrieben werden sollen, bedeutet dies zweierlei:

- Die regionale Strukturpolitik darf sich nicht alleine auf benachteiligte, strukturschwache Regionen reduzieren, sondern muss vielmehr die Talente aller Regionen für die ökologische Transformation nutzen und die Transformation überall sozial begleiten. Der Handlungsbedarf ist sicherlich unterschiedlich verteilt und erfolgreiche, durch Dienstleistungen geprägte urbane Zentren wie Frankfurt mögen in dieser Hinsicht einen geringeren Handlungsbedarf aufweisen. Aber der Blick auf den Raum Stuttgart mit seiner stark von der Transformation betroffenen Automobilindustrie oder auf den Raum München mit dem Rückstand bei der Erzeugung und Verfügbarkeit regenerativen Stroms machen deutlich, dass auch vermeintlich besonders innovationsstarke Regionen durch die ökologische Transformation einen Entwicklungsbruch erleiden können.
- Der Faktor Arbeit und das Wissen der Beschäftigten sind die zentralen Antreiber, die für den Erfolg der ökologischen Transformation eingesetzt werden müssen. Dies gilt grundsätzlich und in besonderer Weise unter den Bedingungen von Digitalisierung und demografischem Wandel. Besonders viele qualifizierte Fachkräfte – gerade in der Industrie – werden aus dem Berufsleben ausscheiden und dieser Abgang wird sich in den Betrieben insgesamt quantitativ nicht vollständig ausgleichen lassen. In qualitativer Hinsicht stellt sich die Frage, wie das Wissen der ausscheidenden Beschäftigten im Betrieb gesichert und auf andere oder neue Mitarbeiter*innen transferiert werden kann. Regelungen zur Arbeitsförderung im Betrieb und auf regionaler Ebene können hierbei eine wichtige Rolle spielen. Damit ist ein wichtiger Zuständigkeitsbereich der Träger der Mitbestimmung angesprochen.

4.3 Antizipative und proaktive Strukturpolitik

Die regionale Strukturpolitik ist in ihren Grundzügen vor allem darauf ausgerichtet, auf schlechte Zustände wie Ungleichheit von Lebensverhältnissen in Regionen oder regionale Krisen aufgrund von Strukturwandel zu reagieren. Die Erkenntnis, dass diese Herangehensweise nicht ausreicht, um die Transformation in den kommenden Jahrzehnten zu bewältigen und die Entstehung weiterer „Problem-Regionen“ zu verhindern, ist auch in die Reform der GRW eingeflossen. Die regionale Strukturpolitik muss ausgerichtet werden auf absehbare Veränderungen, um entweder den regionalwirtschaftlichen „Schadensfall“

möglichst zu vermeiden oder die Transformation durch ein zusätzliches Politikinstrument auf der regionalen Ebene effektiver zu ermöglichen.

Grundlage für eine stärker zukunftsbezogene, gestaltende Strukturpolitik in den Regionen wäre allerdings nicht alleine die Formulierung regionaler Leitbilder, sondern dem vorgelagert eine stärkere Analyse-, Prognose- und Strategiefähigkeit auf der regionalen Ebene. Angesichts disruptiver Veränderungen können bisherige Entwicklungstrends nicht einfach erfahrungsbasiert fortgeschrieben werden, gleichzeitig sind die Wirkungen disruptiver Innovationen schwer abzusehen. In dieser Hinsicht bergen Kooperationen von ganz unterschiedlichen Akteuren wie Kommunen, Arbeitsagenturen, Kammern, Arbeitgeberverbänden, Gewerkschaften, Hochschulen und mehr ebenso große Chancen – nämlich dass breit gefächertes Fachwissen eingebracht wird. Um solche Chancen nutzen zu können, müssen sich allerdings auch gemeinsame Zielvorstellungen und Ansprüche an die regionale Kooperation und die regionalwirtschaftliche Förderung auf der inhaltlichen Ebene herausbilden. Erforderlich wird also eine „regionale Governance“ (Hennicke 2021), die der Kooperation eine Organisation und Ausrichtung ermöglicht – und deren Etablierung ein langwieriger Lernprozess sein kann, insbesondere wenn man über technologiebezogene Clusterinitiativen hinaus eine breite Beteiligung und die Bearbeitung eines *breit gefächerten* Themenspektrums mit *differenzierten* Methoden und Förderinstrumenten ins Auge fasst.

Forschungen zur Resilienz von Regionen deuten darauf hin, dass eine diversifizierte Branchenstruktur dazu beiträgt, Krisenwirkungen zu verringern, während ein starker Industriebesatz und eine hohe Exportorientierung zwar mit einer hohen Anfälligkeit in Krisen einhergehen, jedoch auch mit der Fähigkeit zur besonders raschen Erholung. In jedem Fall positiv sind ein hoher Anteil von hoch qualifizierten Beschäftigten und Selbstständigen und eine hohe Innovationskraft (vgl. Förtsch et al. 2021 oder Hundt/Grün 2022).

Allerdings weist die hohe Differenzierung der Regionen Deutschlands³ im Hinblick auf ihre Wirtschafts- und Beschäftigungsstrukturen darauf hin, dass eine präventive und proaktive Strukturpolitik im Wesentlichen dezentral in den Regionen angelegt werden muss, um den jeweiligen spezifischen Konstellationen gerecht werden zu können. Hennicke (2021) geht dafür vom Grundverständnis der Kommission „Wachstum, Strukturwandel und Beschäfti-

gung“ („Kohle-Kommission“) aus und identifiziert für einen solchen Ansatz einige Grundsätze, von denen viele die oben bereits geschilderten Erfahrungen aus Jahrzehnten regionaler Strukturpolitik aufnehmen (etwa Beteiligung der Betroffenen, darauf basierende Entwicklung regionaler Leitziele, Interdisziplinarität und Instrumentenvielfalt bei der Förderung).

³ Deutschland ist gekennzeichnet durch eine Vielzahl von urbanen Agglomerationen mit unterschiedlichen Wirtschafts- und sozialen Profilen, durch viele ländliche Räume mit starker industrieller Prägung, durch regionale Schwerpunkte der energieintensiven oder der Automotive-Industrie sowie durch viele ostdeutsche Regionen mit Strukturproblemen, die noch aus dem Zusammenbruch der DDR-Wirtschaft herrühren.



5. Die Rolle von Betriebsräten und Gewerkschaften und ihre Bedeutung in einer zukünftigen regionalen Strukturpolitik

Die Gewerkschaften in Deutschland befassten sich bereits früh mit den Veränderungen, die seit einiger Zeit unter dem Begriff der Transformation zusammengefasst werden, und nahmen diese Veränderungen auf den Ebenen von Betrieben und Branchen auf und gestalteten sie mit. Ein besonders prägnantes und gerade aus Sicht der Gewerkschaften einschneidendes und weitreichendes Beispiel aus jüngerer Zeit ist die Mitwirkung in der Kohle-Kommission, die schließlich in einer Vereinbarung über die Abschaltung der Kohlekraftwerke bis 2038 und einer Stilllegung des verbliebenen Braunkohleabbaus mündete und damit den Weg für die entsprechende Gesetzgebung bahnte. Ein weiteres Beispiel ist die Mitwirkung in der „Strategieplattform Transformation der Automobil- und Mobilitätswirtschaft“, bei der es unter anderem um die Wege zur Klimaneutralität im Mobilitätssektor geht, die mit dem Wandel zur Elektromobilität verbunden ist.

Im Hinblick auf diese „großen Fälle“ hat die sozial-ökologische Transformation aufgrund der räumlichen Konzentration und der Clusterstrukturen der betreffenden Branchen automatisch eine starke regionalpolitische Komponente: Die Braunkohlewirtschaft ist gebunden an die natürlichen Vorkommen im Rheinland, in der Lausitz und in Mitteldeutschland, die Automotive-Industrie (Fahrzeugbau und Zulieferer) ist zwar breiter gestreut, aber dennoch regional hoch konzentriert in Baden-Württemberg, Bayern, Niedersachsen, Sachsen, Thüringen und Nordrhein-Westfalen (siehe Abbildung 3 in Kapitel 2). Insofern sind die Erfolge der IGBCE und IG Metall, die mit oben genannten Aktivitäten sowie durch Tarifverträge und (im Zusammenspiel mit Betriebsräten) betriebliche Vereinbarungen dafür sorgen, dass Beschäftigte nicht „ins Bergfreie fallen“ (wie dies beim Auslaufen des Steinkohlebergbaus formuliert wurde), auch wichtige Beiträge für die Sicherung des Wohlstandes in diesen Regionen. Auf Dauer reicht es allerdings nicht aus, den Abbau von Arbeitsplätzen sozialverträglich zu gestalten und individuelle Härten für die Beschäftigten etwa durch Regelungen zur vorzeitigen Verrentung abzufedern (auch wenn dies zweifellos eine wichtige Aufgabe darstellt). Vielmehr muss es ergänzend darum gehen, in den Regionen für neue Wertschöpfung und Beschäftigung zu sorgen. Dass die Politik hierfür geeignete Rahmenbedingungen schafft, steht für die Gewerkschaften deshalb im Fokus ihrer Be-

mühungen. Ein Beispiel dafür sind die gewerkschaftlichen Impulse für das Strukturstärkungsgesetz beim Ausstieg aus der Braunkohle.

Die Schaffung von solchen Rahmenbedingungen für die Transformation in den Regionen, die konkret die Bereitstellung von entsprechenden finanziellen Mitteln mit einschließt, war eine wichtige Weichenstellung für eine regionale Strukturpolitik in den Regionen. Damit ist aber auch die Frage aufgeworfen, wie sich die Gewerkschaften – ebenso wie die übrigen Akteure in den Regionen – an regionalen Netzwerken und Projekten nun ganz praktisch beteiligen und welche Aufgaben sie bei regionalen Kooperationsinitiativen in der Arbeitsteilung mit den übrigen regionalen Akteuren übernehmen. Es geht also um die Entstehung und Ausgestaltung der oben angesprochenen regionalen Governance und der gewerkschaftlichen Beteiligung daran. Hierbei wird es auch auf ein Mindestmaß an Institutionalisierung auf der regionalen Ebene ankommen, etwa in Form von Regionalkonferenzen, in denen der Konsens der beteiligten Akteure über Entwicklungsstrategien und operative Initiativen hergestellt wird.

Eine zentrale Rolle können und müssen Interessenvertretungen – dies schließt Betriebsräte ausdrücklich mit ein – dabei sicherlich im Hinblick auf zwei Schlüsselfaktoren für eine gelungene regionale Transformation einnehmen:

- die Weiterentwicklung der Qualifikationen der Beschäftigten und
- die Akzeptanz bei den Menschen für die Transformation.

Beides hängt eng miteinander zusammen: „Für die betroffene Region oder Branche, für die betroffenen Menschen muss klar sein, dass man solchen Veränderungsprozessen nicht hilflos ausgeliefert ist, sondern dass diese Veränderungen gestaltbar sind. Es muss klar sein, wohin die Reise geht.“ (Hennicke/Noll 2020) Diese Lehre aus den Erfahrungen mit der Bewältigung des Strukturwandels seit den 1980er-Jahren im Ruhrgebiet gilt angesichts der zunehmenden gesellschaftlichen Fragmentierung heute umso mehr. Wo traditionelle Produkte und Leistungen entfallen oder bestimmte Produktionsverfahren nicht mehr angewendet werden können, weil mit den Industrie-

prozessen oder mit der Nutzung der Produkte die Klimaerwärmung weiter gesteigert wird, müssen neue Produkte beziehungsweise Produktionsverfahren entwickelt und eingeführt werden, um in den betreffenden Regionen Wertschöpfung und Arbeitsplätze zu sichern – und zwar gerade auch in bestehenden Unternehmen (siehe unten).

Hier sind Leitbilder für die regionale Entwicklung wichtig. Abstrakte („Wissengesellschaft“) oder blumige („blühende Landschaften“) Etikettierungen reichen nicht aus. Die Leitbilder müssen in einem breiten Beteiligungs- und Kooperationsprozess entstehen, der einerseits auf einer Zusammenarbeit von Kommunen, Arbeitsverwaltung, Hochschulen, Kammern, Verbänden und Gewerkschaften sowie weiteren, in den jeweiligen Regionen relevanten Einrichtungen fußt, andererseits aber auch Beteiligte in den Unternehmen – Management, Experten, Betriebsräte und Beschäftigte – mit ihrer Expertise einbezieht. Nur so lässt sich ausreichende Analyse-, Prognose- und Strategiefähigkeit erstellen. Andernfalls bleiben die Leitbilder abstrakt und drücken Hoffnungen aus, die mit zusätzlichen erfolgversprechenden Maßnahmen in Betrieben kaum im Zusammenhang stehen. Es geht immerhin um tiefgreifende, komplexe und langfristige Entwicklungen in Unternehmen – etwa als gangbarer Weg für Produkt- und Prozessinnovationen sowie für berufliche Aus- und Weiterbildung. Die Erzeugung von Akzeptanz für die Transformation darf daher nicht als bloße Kommunikation verstanden werden, vielmehr wird es auf den realen Gehalt aus der Sicht beziehungsweise im Interesse der Menschen in den Regionen und den dortigen Betrieben ankommen.

Solche regionalen Prozesse der Kooperation, die sich bis in die Betriebe hinein erstrecken, sind anspruchsvoll; das zeigen die Erfahrungen mit Ansätzen von regionaler Strukturpolitik in den Regionen ab den 1990er-Jahren. Positive Beispiele, in denen die Verbindung von regionalwirtschaftlichen Entwicklungsstrategien und Leitbildern mit der Weiterentwicklung von Betrieben gelungen ist, sind allzu häufig verengt auf Fragen der technischen Innovation und der Marktbearbeitung, etwa in Form von Außenwirtschaftsförderung und regionaler Markenbildung. Direkte Bezüge zu den darüber hinausgehenden betrieblichen Kompetenzen, zu den notwendigen Veränderungen an den Arbeitsplätzen sowie zu den beruflichen Perspektiven und Qualifikationen der Beschäftigten sind dagegen oft kaum zu erkennen, was wiederum mit einem entsprechend geringen Niveau der Beteiligung von Betriebsräten und Beschäftigten einhergeht – oder damit zusammenhängt.

Bei den positiven Beispielen für eine intensive Beteiligung von Menschen in Transformationsprozessen auf regionaler Ebene handelt es sich in vielen Fällen um Projekte

und Initiativen, die mit der Veränderung von Wertschöpfungs- und Beschäftigungsstrukturen nur indirekt zusammenhängen. Dies gilt etwa für das Konzept „Innovation City Ruhr“ oder verschiedene Projekte der Internationalen Bauausstellung Emscher Park (Hennicke/Noll 2020): Sie sind oder waren durch ein hohes Maß an Kooperation der regionalen Akteure geprägt und werden oder wurden mit breiter Beteiligung der Menschen in der Region umgesetzt. Ihre Strukturwirksamkeit erstreckt sich aber in erster Linie auf das städtebauliche und landschaftliche Umfeld (womit sie für die sozial-ökologische Transformation durchaus hohe Relevanz haben); die Entwicklung von Industriebetrieben und den dortigen Arbeitsplätzen steht oder stand hierbei jedoch nicht im Fokus.

Da Gewerkschaften und Betriebsräte die Interessen ihrer Mitglieder, den Beschäftigten, vertreten, wird für ihre Mitwirkung in der regionalen Strukturpolitik immer die Entwicklung des Bestands an Betrieben im Zentrum stehen. Hier stellen sich heute durch die Transformation aber gleich mehrere Probleme:

- Durch den demografischen Wandel und die Verringerung der Erwerbspersonenzahl wird die Zahl der Beschäftigten in den Betrieben stark sinken müssen – in vielen Betrieben möglicherweise stärker als die Produktivität gesteigert wird. Vor allem in Regionen, in denen die Erwerbsbevölkerung überdurchschnittlich stark schrumpft, droht hier alleine deshalb einzelnen Betrieben möglicherweise das Aus. In der Corona-Pandemie wurde aber deutlich, welche Probleme der Ausfall einzelner Betriebe für gesamte Lieferketten und damit für ganze Branchen oder Regionen haben kann. Daher muss es – auch aus der Sicht von Gewerkschaften und Betriebsräten – darum gehen, die Verringerung der Erwerbspersonenzahlen durch Effizienzsteigerungen sowie durch Modernisierung und Digitalisierung in den Bestandsbetrieben aufzufangen. In vielen Betrieben wird es erforderlich werden, die Modernisierung schneller als bisher voranzutreiben.

Viele Beschäftigte erleben solche Effizienzsteigerungen allerdings bereits jetzt und sehr nachvollziehbar als belastend: Die Anforderungen am Arbeitsplatz sind höher, zum Beispiel in Form von Mehrmaschinenbedienung, Übernahme von zusätzlichen Aufgaben wie Einrichten oder Wartungsarbeiten oder wegen Ansprüchen auf flexiblere Arbeitszeiten aufgrund volatilerer Nachfrage (um hier Beispiele aus der direkten Produktionsarbeit zu nennen). Für Gewerkschaften und Betriebsräte entsteht daher die Aufgabe, die Interessenvertretung im Sinne einer Schutzfunktion mit betrieblichen und regionalen Strategien der Sicherung von Wertschöpfung zu kombinieren – auch wenn diese zunächst scheinbar

in einem Spannungsverhältnis stehen. Gleichzeitig müssen zusätzliche Anforderungen auch ihren Niederschlag in höheren Entgelten finden – und zwar nicht alleine aus der Sicht der Vertretung von Arbeitnehmerinteressen, sondern auch im Interesse der regionalwirtschaftlichen Entwicklung, da es andernfalls kaum gelingen wird, die Beschäftigten dauerhaft zu Arbeiten mit höheren Anforderungen zu motivieren. Damit wird faires Entgelt auch zu einer Frage der regionalwirtschaftlichen Entwicklungsperspektive.

- Die Transformation ist damit verbunden, dass sich Tätigkeiten deutlich verändern und sich zum Teil das Volumen des Arbeitsbedarfs stark verringert. Dies ist etwa in der Energiewirtschaft durch den Wandel von konventionellen Großkraftwerken zur dezentralen Stromerzeugung aus Wind und Sonneneinstrahlung (Löckener et al. 2017) oder im Automobilbau inklusive der Automobilzulieferindustrie (Bauer et al. 2018) bereits intensiv untersucht. Für die Beschäftigten in solchen Betrieben ist dies ein sehr grundlegendes, oft sogar existenzielles Problem, das durch Gewerkschaften und Betriebsräte nicht alleine auf betrieblicher Ebene bearbeitet, sondern auch in der regionalen Strukturpolitik zum Ausgangspunkt der Mitwirkung gemacht werden muss – oder gemacht werden müsste. Die sich hieraus zunächst ergebenden (vermeintlichen oder realen) Widersprüche zu Maßnahmen der regionalen Strukturpolitik sind oft nicht leicht zu bearbeiten und zu integrieren.

Die betroffenen Beschäftigten sorgen sich dabei nicht alleine um ihren Arbeitsplatz, sondern auch um den drohenden Verlust ihres Status, der mit der Tätigkeit in einem etablierten Fachberuf bei einem angesehenen Arbeitgeber verbunden ist. Aus dieser Warte kann „Grün als Bedrohung“ erscheinen, sodass die „Klimapolitik die Arbeiter verliert“ (Dörre 2023), wie man an den Erfolgen AfD-naher und/oder fortschrittsfeindlicher Kandidaten in Betriebsratswahlen ablesen kann – und zwar nicht alleine in vermeintlich „alten“ Branchen wie der Automobilindustrie, sondern auch in Unternehmen, die als besonders innovationsstark gelten wie etwa SAP (Handelsblatt 2018). Längst reichen daher keine regionalen Leitbilder mehr, die klarmachen, „wohin die Reise geht“ (siehe oben) – erforderlich ist die konkrete und glaubhafte Sicherung einer beruflichen Perspektive im Sinne von Guter Arbeit und fairem Entgelt in der Region. Wenn aber parallel zum Schrumpfen von Branchen und Betrieben mit guten Arbeits- und Entgeltbedingungen vor allem schlechter entlohnte Tätigkeiten in der Altenpflege, im Online-Handel oder in Lieferdiensten ohne wirksame Interessenvertretungsstrukturen wachsen, wird diese Perspektive beschädigt.

Die Mitwirkung von Gewerkschaften und Betriebsräten an der Strukturpolitik auf regionaler Ebene wird

von den Beschäftigten daran gemessen werden, welche Fortschritte in dieser Hinsicht erzielt werden. Vor diesem Hintergrund sind etwa die reine Ansiedlung und der Bau des Tesla-Werkes in Grünheide in Rekordzeit angesichts der dortigen Arbeits- und Entgeltverhältnisse (Tagesspiegel 2023) nicht der abgeschlossene strukturpolitische Erfolg, als der er vielen Betrachtern gilt. Und die Verbesserung der Arbeits- und Entgeltbedingungen kann nicht alleine die Sorge der zuständigen Gewerkschaft sein, sondern braucht das Engagement vieler Beteiligter, die auf regionale Unternehmensstrukturen direkt oder indirekt Einfluss nehmen können.

- In manchen Fällen verspricht die reine Bestandsentwicklung nur begrenzten Erfolg, wenn die Kompetenzen heutiger Unternehmen sehr weit entfernt sind von zukünftigen Anforderungen – und zwar in einem gesamten regionalwirtschaftlichen Cluster. Solche Lock-in-Effekte sind die Kehrseite der Clusterentwicklung. Sie treten auf, wenn aus einer ehemals erfolgreichen hochgradigen Spezialisierung im Licht neuer Markt- und Technologieentwicklungen oder durch Anforderungen an den Umweltschutz eine hemmende Monostruktur geworden ist, in der Ideen und Fähigkeiten zur Neuausrichtung der Wertschöpfung fehlen. In solchen Fällen funktioniert innerhalb einer Region ein Wissens-Spillover zwischen den Bestandsbetrieben auf der Basis von *related variety* (siehe Kapitel 4.2) nur begrenzt. Erfahrungen zeigen, dass Technologietransfer aus Hochschulen und Forschungsinstituten hier zwar einiges leistet, allerdings gerade auf viele kleinere Unternehmen nur begrenzt wirkt. Bessere neue Marktfelder und Technologien sind oft neu gegründete Unternehmen oder Start-ups. Sie können zukunftsorientierte Geschäftsideen oder innovative, gar disruptive Technologien beispielsweise ohne Rücksicht auf traditionelle Geschäftsbeziehungen und kostenintensive Unternehmensstrukturen deutlich konsequenter verfolgen oder einsetzen. Eine erfolgreiche Start-up-Szene kann dabei auch für Bestandsbetriebe in der Region eine Chance darstellen, selbst wenn diese vielleicht zunächst einen neuen Wettbewerb um „kreative Köpfe“ wahrnehmen. Großunternehmen haben das längst erkannt und machen sich die Vorteile von Kooperationen mit Start-ups zunutze, indem sie entsprechende Hubs und Akzeleratoren betreiben – auch mit dem Ziel, eigene Beschäftigte bei der Realisierung ihrer innovativen Ideen im Rahmen einer Unternehmensgründung zu unterstützen, um davon im Erfolgsfall später zu profitieren. Anders sieht es dagegen bei traditionellen mittelständischen Unternehmen aus. Sie haben aufgrund schwieriger Finanzierungsbedingungen und der Abhängigkeit vom Transformationserfolg von Großunternehmen, die ihre Kunden sind, oftmals kleinere

Handlungsspielräume. Auch sie können von Kooperationen mit Start-ups auf dem Feld der Innovation profitieren. Studien zu solchen Kooperationen zeigen allerdings, dass sich traditionelle Mittelständler und Start-ups oft als „zwei Welten [...] die förmlich kollidieren“ wahrnehmen. Vorbehalte gehen oft von den Leitungen traditioneller Unternehmen aus und beruhen auf der fehlenden Professionalität von Start-ups (Wrobel et al. 2017). Betriebsräte und Gewerkschaften sollten ihren Einfluss in Bestandsbetrieben mit Transformationsdruck dafür einsetzen, die Bedingungen für eine Zusammenarbeit zu verbessern.

Vor diesem Hintergrund sollten aktuelle Projekte der Gewerkschaften (beziehungsweise mit ihrer Beteiligung) zur Transformation in den Braunkohle-Regionen (Revierwende) und in den Automotive-Regionen (wie CARS in der Region Stuttgart, ATLAS in Südwestfalen oder ReTraNetz in Berlin-Brandenburg) als Labore verstanden werden, um Wege und Methoden zu entwickeln, mit denen Transformation auf regionaler Ebene mit betrieblicher Innovation und der Weiterentwicklung von Arbeit verbunden werden können. Die bisherigen Erfahrungen zeigen erstens, dass breite Netzwerke von regionalen Akteuren unter Einbeziehung der Gewerkschaften leicht initiiert werden können. Jedoch kommen bei der Entwicklung konkreter Maßnahmen, die letztlich auch in die Betriebe hineinwirken und dort Innovationen und Qualifizierungsprozesse auslösen, die unterschiedlichen Ausgangspositionen, Zuständigkeiten, Blickwinkel und Interessen der verschiedenen Akteure zum Tragen. Das Ergebnis sind mitunter langwierige Prozesse in den einzelnen Regionen, in denen Akteure schnell das Gefühl gewinnen können, dass ein Mehrwert der regionalen Kooperation schwer zu erreichen ist. Zweitens benötigt die gewerkschaftliche Beteiligung auch entsprechende Arbeitskapazitäten, die wiederum von einer ausreichenden Finanzierung abhängen.

Dabei können die Gewerkschaften vieles aus ihrer proaktiven betriebspolitischen Arbeit in den vergangenen Jahren in die regionalen Kooperationsprozesse einbringen, woraus sich für eine proaktive Strukturpolitik in den Regionen lernen ließe. Denn auf der (einzel-)betrieblichen Ebene gestalteten Gewerkschaften in der Zusammenarbeit mit Betriebsräten in den vergangenen Jahren Transformationsprozesse sehr erfolgreich mit – und zwar gerade im Hinblick auf die Förderung der Veränderungs- und Innovationsfähigkeit in den Betrieben und damit auch jenseits von reinen Abfederungen beim Arbeitsplatzabbau. Exemplarisch steht dafür das Projekt „Arbeit 2020“ der Gewerkschaften in Nordrhein-Westfalen (mit Beteiligung der IG BCE), bei dem es um die Gestaltung der Arbeit im Rahmen der digitalen sowie der ökologischen Transformation ging. Hier wurden

mit den Betriebslandkarten „Arbeit und Industrie 4.0“ sowie „Transformation und Qualifizierung“ Instrumente entwickelt, mit denen Unternehmensstrategien und Geschäftsmodelle, Technologie- und Prozessentwicklung sowie Berufsperspektiven und Qualifizierung integriert und mit breiter Beteiligung von Beschäftigten und Management in Angriff genommen wurden.

Der Wert der Ergebnisse von „Arbeit 2020“ liegt nicht alleine in der Entwicklung einer Methodik und eines digitalisierten Instrumentariums für die Transformation (die Betriebslandkarte steht Unternehmen mittlerweile als webbasiertes Instrument zur Verfügung). Erstens beruhen die Ergebnisse auch auf der Anwendung des Projekts „Arbeit 2020“ in rund 90 Industriebetrieben in Nordrhein-Westfalen – durch diese Breite ist sicherlich zugleich eine Strukturwirksamkeit erreicht worden, die über die einzelnen Betriebe hinausweist. Und zweitens gab es in der ganz überwiegenden Zahl der einbezogenen Unternehmen ausgesprochen positive Reaktionen der Arbeitgeber auf diese gewerkschaftliche betriebsbezogene Initiative (andernfalls hätten die betrieblichen Projekte auch kaum stattfinden können), was zum Beispiel in vielen Fällen zu sozialpartnerschaftlichen Vereinbarungen über Maßnahmen zur Transformation in den Unternehmen führte (Haipeter et al. 2018).

Insofern sollte der Beitrag der Gewerkschaften zu Projekten im Zuge der regionalen Strukturpolitik aus einem betriebsbasierten Arbeitsansatz entwickelt werden, der zugleich die Möglichkeit zur Einbeziehung von Betriebsräten und Beschäftigten sowie von Unternehmensleitungen (worum sich freilich auch Kammern und Arbeitgeberverbände bemühen sollten) schafft. Auf diese Weise wird auch ganz praktisch die Tür für Beteiligung und in der Folge für Akzeptanz der Transformation geöffnet. Dies gilt im Übrigen nicht nur für die Beschäftigten, sondern auch für die Arbeitgeber: Sie müssen dafür sorgen, dass Unternehmensstrategien auf die Transformation ausgerichtet werden – woran es in vielen Fällen nach wie vor mangelt. Andererseits sind die Erkenntnisse aus den betrieblichen Transformationsprozessen mit ihren Erfolgsfaktoren und Hemmnissen genau der Input, den andere Akteure in den Regionen benötigen, um ihre Unterstützung auf regionaler Ebene weiterzuentwickeln und auf die Bedarfe der Unternehmen zuzuschneiden. Angesprochen sind dabei beispielsweise kommunale Wirtschaftsförderungseinrichtungen, Hochschulen, Weiterbildungsträger oder Forschungsinstitute. Eine regionale Dimension lässt sich aus betriebsbasierten Ansätzen im ersten Schritt aus der überbetrieblichen Vernetzung betrieblicher Akteure wie etwa Betriebsräten erschließen – auf diese Weise kann zum Beispiel über Erfahrungsaustausch im Transformationsprozess der Wissens-Spill-over in Gang gesetzt werden.

Insofern kommt es darauf an,

- erstens betriebsbasierte Arbeitsansätze der Gewerkschaften zur Unterstützung der Transformation zu verbreitern und zu verstetigen,
- zweitens in den Regionen die institutionellen Strukturen und die Governance zu entwickeln, um aus solchen betriebsbasierten Arbeiten im Hinblick auf Analyse, Prognose und Strategie die richtigen Schlüsse ziehen zu können, und
- drittens den Gewerkschaften durch quantitativ und qualitativ ausreichende Arbeitskapazitäten die Möglichkeiten zu eröffnen, betriebliche Anforderungen und Potenziale mit zusätzlichen Instrumenten auf der regionalen Ebene aufzugreifen.

Nur so können Gewerkschaften und Betriebsräte daran mitwirken, dass aus der Transformation in den Regionen ein soziales Projekt wird, an dem sich auch andere Akteure der regionalen Strukturpolitik konsequenter als bisher beteiligen.

6

6. Literaturverzeichnis

Albrech, J.; Fink, P.; Tiemann, H. (2015): Ungleiches Deutschland: Sozioökonomischer Disparitätenbericht 2015. Hrsg.: Friedrich-Ebert-Stiftung. <https://library.fes.de/pdf-files/wiso/12390.pdf> (zuletzt aufgerufen am 27.10.2023).

Arthurs, D.; Cassidy, E.; Davis, C. H.; Wolfe, D. (2009): Indicators to support innovation cluster policy. In: International Journal of Technology Management 46 (3–4), S. 263–281.

Bauer, W. et al. (2018): ELAB 2.0. Wirkungen der Fahrzeugelektrifizierung auf die Beschäftigung am Standort Deutschland. Hrsg.: Fraunhofer IAO. <https://www.muse.iao.fraunhofer.de/content/dam/iao/images/iao-news/elab20.pdf> (zuletzt aufgerufen am 27.10.2023).

Belitz, H.; Gornig, M.; Kemfert, C.; Löckener, R.; Sundmacher, T. (2020): Prioritäten setzen, Ressourcen bündeln, Wandel beschleunigen – Neue Ansätze in der Industrie- und Technologiepolitik. Hrsg.: Friedrich-Ebert-Stiftung. <https://library.fes.de/pdf-files/wiso/17395.pdf> (zuletzt aufgerufen am 27.10.2023).

Belitz, H.; Schiersch, A. (2018): Forschung und Produktivität – Industrieunternehmen in der Stadt im Vorteil. In: DIW-Wochenbericht 47/2018. www.diw.de/documents/publikationen/73/diw_01.c.607774.de/18-47-4.pdf (zuletzt aufgerufen am 27.10.2023).

Blazejczak, J.; Edler, D.; Gornig, M.; Kemfert, C. (2018): Energiewende für die Modernisierung des Industriestandorts Deutschland nutzen. In: Wirtschaftsdienst. <https://www.wirtschaftsdienst.eu/inhalt/jahr/2018/heft/8/beitrag/energiewende-fuer-die-modernisierung-des-industriestandorts-deutschland-nutzen.html> (zuletzt aufgerufen am 27.10.2023).

Blöcker, A.; Jürgens, U.; Meissner, H.-R. (2009): Innovationsnetzwerke und Clusterpolitik in europäischen Automobilregionen – Impuls für Beschäftigung. Berlin.

BBSR (Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung) (2022): GRW-Fördergebiete 2022–2027 und Fördergebiete des GRW-Sonderprogramms „Beschleunigung der Transformation in den ostdeutschen Raffineriestandorten und Häfen“. www.bmwk.de/Redaktion/DE/Downloads/grw-fordergebiete-2022-2027.pdf?__blob=publicationFile&v=8 (zuletzt aufgerufen am 27.10.2023).

BMWK (Bundesministerium für Wirtschaft und Klima) (2021): IPCEI-Standortkarte. www.bmwk.de/Redaktion/DE/Downloads/ipcei-standorte.html (zuletzt aufgerufen am 27.10.2023).

BMWK (Bundesministerium für Wirtschaft und Klima) (2022a): Neuausrichtung der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ (GRW). www.bmwk.de/Redaktion/DE/Downloads/G/grw-informationen.pdf?__blob=publicationFile&v=1 (zuletzt aufgerufen am 27.10.2023).

BMWK (Bundesministerium für Wirtschaft und Klima) (2022b): Für eine starke Wirtschaft vor Ort: Umfassende Reform der GRW beschlossen. www.bmwk.de/Redaktion/DE/Schlaglichter-der-Wirtschaftspolitik/2023/01/04-fuer-eine-starke-wirtschaft-vor-ort.html (zuletzt aufgerufen am 27.10.2023).

BMWK (Bundesministerium für Wirtschaft und Klima) (2023): EU-Kohäsions- und Strukturpolitik. <https://www.bmwk.de/Redaktion/DE/Artikel/Europa/eu-kohaesi-ons-und-strukturpolitik.html> (zuletzt aufgerufen am 27.10.2023).

Boes, A.; Kämpf, T. (2021): Paradigmenwechsel in der Automobilindustrie: Vom inkrementellen zum disruptiven Innovationsmodell. In: Lemb, W. (Hrsg.): Perspektiven eines Industriemodells der Zukunft. Marburg.

Bosch, G.; Weinkopf, C. (2017): Reducing Wage Inequality: The Role of the State in Improving Job Quality. In: Work and Occupations 44 (1), S. 68–88.

- Dahlbeck, E.; Gärtner, S.; Best, B.; Kurwan, J.; Wehnert, T.; Beutel, J. (2021):** Analyse des historischen Strukturwandels im Ruhrgebiet (Fallstudie). Hrsg.: Umweltbundesamt. https://www.umweltbundesamt.de/sites/default/files/medien/1410/publikationen/2021-12-28_cc_29-2021_fallstudie_analyse_historischer_strukturwandel_ruhrgebiet_0.pdf (zuletzt aufgerufen am 27.10.2023).
- Dettmann, E.; Brachert, M.; Schneider, L.; Titze, M. (2021):** Die Wirkung von GRW-Investitionszuschüssen – ein Beitrag zum Aufholprozess? In: Wirtschaftsdienst. Zeitschrift für Wirtschaftspolitik, Heft 13/2021.
- Duranton, G.; Puga, D. (2004):** Micro-foundations of urban agglomeration economies. In: Henderson, J. V.; Thisse, J.-F. (Eds.): Handbook of Regional and Urban Economics 4, S. 2063–2117.
- Duso, T.; Piechucka, J.; Seldeslachts, J. (2020):** EU-Regionalbeihilfen haben positiven Einfluss auf Investitionen. In: DIW-Wochenbericht 42/2020. https://www.diw.de/documents/publikationen/73/diw_01.c.800638.de/20-42-1.pdf (zuletzt aufgerufen am 27.10.2023).
- Europäischer Rat (o. J.):** Fit für 55. <https://www.consilium.europa.eu/de/policies/green-deal/fit-for-55-the-eu-plan-for-a-green-transition/> (zuletzt aufgerufen am 27.10.2023).
- EU-Kommission (o. J.):** Investment for jobs and growth goal (ERDF and ESF+) eligibility, 2021–2027. https://ec.europa.eu/regional_policy/sources/graph/poster2021/eu27.pdf (zuletzt aufgerufen am 27.10.2023).
- Fina, S.; Osterhage, F.; Rönsch, J.; Rusche, K.; Siedentop, S.; Zimmer-Hegmann, R.; Danielczyk, R. (2019):** Ungleiches Deutschland. Sozioökonomischer Disparitätenbericht 2019. Hrsg.: Friedrich-Ebert-Stiftung. <https://library.fes.de/pdf-files/fes/15889.pdf> (zuletzt aufgerufen am 27.10.2023).
- Florida, R. (2003):** Cities and the Creative Class. In: City & Community 2 (1), S. 3–19.
- Förtsch, M.; Frei, X.; Kremer, A.; Ragnitz, J. (2021):** Analyse regionaler Risiko- und Resilienzfaktoren in Deutschland. Ifo Dresden Studien 86/2021.
- Foray, D.; Goenaga, X. (2013):** The Goals of Smart Specialisation. Hrsg.: European Commission. <https://s3platform.jrc.ec.europa.eu/en/w/the-goals-of-smart-specialisation> (zuletzt aufgerufen am 27.10.2023).
- Gärtner, S.; Rehfeld, D. (2021):** Strukturpolitische Impulse für Industriepolitik. In: Lemb, W. (Hrsg.): Perspektiven eines Industriemodells der Zukunft. Marburg.
- Glaeser, E. (1998):** Are Cities Dying? In: Journal of Economic Perspectives 12, S. 139–160.
- Glaeser, E.; Gottlieb, J. (2009):** The Wealth of Cities: Agglomeration Economies and Spatial Equilibrium in the United States. In: Journal of Economic Literature 47 (4), December 2009, S. 983–1028.
- Gohla, V.; Hennicke, M. (2023):** Ungleiches Deutschland – Sozioökonomischer Disparitätenbericht 2023. Hrsg.: Friedrich-Ebert-Stiftung. <https://www.fes.de/ungleiches-deutschland> (zuletzt aufgerufen am 27.10.2023).
- Gornig, M.; Goebel, J. (2018):** Deindustrialisation and the Polarisation of Household Incomes: The Example of Urban Agglomerations in Germany. In: Urban Studies 55 (2018), 4, S. 790–806.
- Haipeter, T.; Korflür, I.; Schilling, G. (2018):** Neue Koordinaten für eine proaktive Betriebspolitik. Erfahrungen aus dem Gewerkschaftsprojekt „Arbeit 2020 in NRW“. In: WSI-Mitteilungen 3/2018.
- Handelsblatt (2023):** Grüne Stahlproduktion – Thyssen-Krupp erhält Milliardenförderung, Meldung vom 26.07.2023. <https://www.handelsblatt.com/unternehmen/industrie/gruene-stahlproduktion-thyssen-krupp-erhaelt-milliardenfoerderung/29278802.html> (zuletzt aufgerufen am 27.10.2023).
- Hennicke, M.; Noll, W. (2020):** Strukturwandel im Ruhrgebiet. Was wir für zukünftige Transformationsprozesse daraus lernen können. Wiso direkt. Hrsg.: Friedrich-Ebert-Stiftung. <https://library.fes.de/pdf-files/wiso/16041.pdf> (zuletzt aufgerufen am 27.10.2023).
- Hundt, C.; Grün, L. (2022):** Resilience and specialization – How German regions weathered the Great Recession. ZFW – Advances in Economic Geography 2022; 66(2). https://literatur.thuenen.de/digbib_extern/dn064759.pdf (zuletzt aufgerufen am 27.10.2023).
- IG Metall (2021):** Sicherheit im Wandel. Instrumente für die Gestaltung der Transformation. Hrsg.: IG Metall-Vorstand. https://www.igmetall.de/download/20210201_20210128_Arbeitspapier_5_Sicherheit_im_Wandel_GP_2021_a52888d-fb9c27a18a382cfa0db4517b6235dcf98.pdf (zuletzt aufgerufen am 27.10.2023).

- IW (Institut der deutschen Wirtschaft) (2023):** Landtagswahlen: AfD punktet dort, wo Wirtschaft vor Herausforderungen steht. <https://www.iwkoeln.de/presse/iw-nachrichten/knut-bergmann-matthias-diermeier-afd-punktet-dort-wo-wirtschaft-vor-herausforderungen-steht.html> (zuletzt aufgerufen am 22.11.2023).
- Kohler, H.; Buhr, D. (2022):** Wer hat, dem wird gegeben? Blinde Flecken der Förderpolitik im Bereich Wissenschaft, Forschung, Innovation und Technologie. Hrsg.: Friedrich-Ebert-Stiftung.
- Kremer, U.; Harmes-Liedke, U.; Korflür, I. (2000):** Regionalwirtschaftliche Kooperation und arbeitsorientierte Strukturpolitik in Nordrhein-Westfalen. Marburg.
- Kremer, U.; Löckener, R. (1994):** Das ZIN-Experiment: Hintergründe, Erfahrungen und Perspektiven der regionalisierten Strukturpolitik in Nordrhein-Westfalen. In: Klepsch, T.; Legrand, H.; Sanne, A.: Integrierte Strukturpolitik. Köln.
- Löckener, R.; Gornig, M. (2018):** Herausforderungen für bestehende Industrieunternehmen am Beispiel Berlin. In: DIW-Wochenbericht 47/2018. https://www.diw.de/documents/publikationen/73/diw_01.c.607776.de/18-47-5.pdf (zuletzt aufgerufen am 27.10.2023).
- Momm, A.; Löckener, R.; Danielzyk, R.; Prieb, A. (Hrsg.) (1995):** Regionalisierte Entwicklungsstrategien – Beispiele und Perspektiven integrierter Regionalentwicklung in Ost- und Westdeutschland. Bonn. (Material zur angewandten Geographie; Bd. 30).
- Kompetenzzentrum NRW innovativ (2023):** Cluster und Netzwerke. <https://nrwinnovativ.de/cluster-und-netzwerke/> (zuletzt aufgerufen am 23.11.2023)
- OECD (2013):** Innovation driven Growth in Regions: The Role of Smart Specialisation. <https://www.oecd.org/sti/inno/smart-specialisation.pdf> (zuletzt aufgerufen am 27.10.2023).
- Porter, M. E. (1991):** Nationale Wettbewerbsvorteile: Erfolgreich konkurrieren auf dem Weltmarkt, München.
- Priewe, J. (1986):** Regionalpolitik in der Krise. In: Staatliche Wirtschaftsregulierung in der Krise. Jahrbuch für Sozialökonomie und Gesellschaftstheorie. Wiesbaden.
- Rehfeld, D. (2013):** Clusterpolitik, intelligente Spezialisierung, soziale Innovationen – neue Impulse in der Innovationspolitik. Forschung Aktuell 04/2013, Institut Arbeit und Technik der Westfälischen Hochschule Gelsenkirchen, Bocholt, Recklinghausen.
- Rothgang, M.; Lageman, B. (2011):** Innovationspolitischer Mehrwert durch Vernetzung? Cluster und Netzwerkförderung als Politikinstrument auf Bundes- und Länderebene. In: Vierteljahreshefte zur Wirtschaftsforschung, DIW Berlin. https://elibrary.duncker-humblot.com/pdf/article/5931/10_3790_vjh_80_3_14_3_01698399090.pdf (zuletzt aufgerufen am 27.10.2023).
- Terstriep, J. (2008):** Cluster Management – Status Quo & Perspektiven. Gelsenkirchen. <https://piwik.iat.eu/aktuell/veroeff/jahrbuch/jahrb07/09-terstriep.pdf> (zuletzt aufgerufen am 27.10.2023).
- The Economist (2023):** The global backlash against climate policies has begun. Ausgabe vom 14.10.2023. <https://www.economist.com/international/2023/10/11/the-global-backlash-against-climate-policies-has-begun> (zuletzt aufgerufen am 27.10.2023).
- Welfens, P. J. J.; Emons, O.; Schröder, C. (2011):** Europäische Innovations- und Spezialisierungsdynamik im Gesundheitssektor. Stuttgart. (Europäische Integration und Digitale Weltwirtschaft, Bd. 5).
- Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium für Wirtschaft und Energie (BMWi) (2015):** Regionale Wirtschaftsförderung. www.bmwk.de/Redaktion/DE/Publikationen/Ministerium/Veroeffentlichung-Wissenschaftlicher-Beirat/wissenschaftlicher-beirat-regionale-wirtschaftsfoerderung.pdf?__blob=publicationFile&v=5 (zuletzt aufgerufen am 27.10.2023)

Ihre Meinung zu unserer Broschüre interessiert uns sehr. Bitte nehmen Sie sich die Zeit, uns eine kurze Rückantwort zu senden. Scannen Sie einfach den QR-Code oder klicken Sie auf den nachstehenden Link.

Vielen Dank.

<https://viewer.reaction.link/j/62aa15f73d44413fb89f/polls>



**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

