



Präventive Strukturpolitik und regionale Transformationsprozesse

Ein Diskussionspapier zum Stand in Wissenschaft und Praxis

Im Auftrag des DGB Bundesvorstands



IMPRESSUM

Herausgeber:

DGB-Bundesvorstand
Abteilung Struktur-, Industrie- und Dienstleistungspolitik (SID)
Henriette-Herz-Platz 2
10178 Berlin
www.dgb.de/sid
V.i.S.d.P.: Stefan Körzell

Verfasser:

Martin Hennicke

Gestaltung:

karadesign, Berlin

Fotos Titel:

[muratart/stock.adobe.com](https://www.stock.adobe.com/muratart/)
[WavebreakMediaMicro/stock.adobe.com](https://www.stock.adobe.com/WavebreakMediaMicro/)
[adim/stock.adobe.com](https://www.stock.adobe.com/adim/)

Stand: August 2021

Inhalt

Vorwort	5
1. Die Herausforderung: Transformation in vielen Branchen und Regionen	6
2. Zum Stand der Debatte in Praxis und Wissenschaft	8
Über was reden wir?	8
Die Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ als gesamtdeutscher Koordinierungsrahmen	9
Die Europäischen Strukturfonds	10
Die Ergebnisse der Kommission „Wachstum, Strukturwandel und Beschäftigung“	11
Regionalisierung der Strukturpolitik	12
Regionale Netzwerke, regionale Innovationssysteme und die Bedeutung lokaler und regionaler Institutionen	13
Zivilgesellschaftliche Partizipation	14
Wie steht es dabei um die Beteiligung der Gewerkschaften?	15
Gleichwertige Lebensverhältnisse	16
Resilienzforschung und Strukturpolitik	17
3. Kernelemente einer proaktiven Strukturpolitik	19
Interdisziplinarität und Instrumentenvielfalt	20
Dezentralisierung und gesamtstaatliche Koordination	20
Beteiligung der Betroffenen	22
Förderung guter Arbeitsbedingungen	23
Geschlechtergerechtigkeit	26
Prognose- und Strategiefähigkeit	27
Indikatoren für eine proaktive Strukturpolitik	28
Finanzierung, Planungssicherheit und räumliche Gerechtigkeit	30
4. Zusammenfassung:	31
Reformbedarf für eine vorausschauende, proaktive Strukturpolitik	31
Literaturverzeichnis	35

Vorwort

Die großen Megatrends Globalisierung, Digitalisierung und Dekarbonisierung treiben in bisher ungekannter Geschwindigkeit den wirtschaftlichen Wandel voran. Etablierte Geschäftsmodelle und Produktionsverfahren geraten dabei ebenso unter Druck wie die damit verbundenen Branchen und Arbeitsplätze. Ganze Regionen stehen vor gravierenden strukturellen Herausforderungen. Es gilt, neue und zukunftsfähige Perspektiven zu schaffen, um Wertschöpfung und Arbeitsplätze zu sichern. Regionale Strukturpolitik bekommt dadurch zunehmend mehr Aufmerksamkeit.

Regionale Strukturpolitik muss künftig viel stärker vorbeugend ausgestaltet werden. Klassische Strukturförderung setzt in der Regel erst dann ein, wenn die Strukturberichterstattung anzeigt, dass eine Region abgerutscht ist. Vor dem Hintergrund der digitalen und ökologischen Transformationsprozesse und dem grundgesetzlich verankerten Anspruch gleichwertiger Lebensverhältnisse muss diese „Rückwärtsge wandtheit“ strukturpolitischer Maßnahmen überwunden werden. Dies gilt insbesondere deshalb, weil die politisch beschlossenen Klimaziele die Transformationsprozesse beschleunigen und klare zeitliche Vorgaben für die Zukunft setzen. Aber auch mit Blick auf Ostdeutschland und ländliche und strukturschwache Räume in den alten Bundesländern bedarf es einer verstärkten politischen Initiative. Hier spielen auch der demografische Wandel und die Fachkräftesituation eine Rolle.

Ein weiteres Thema in diesem Kontext ist die Bereitstellung von flächendeckenden Angeboten der öffentlichen Daseinsvorsorge. Vor dem Hintergrund der Privatisierungstendenzen der letzten drei Jahrzehnte und den daraus entstandenen Fehlentwicklungen zulasten von Beschäftigten und der Angebotsqualität muss die öffentliche Daseinsvorsorge zur Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse aufgewertet und (wieder) auf solide Füße gestellt werden.

Die Gewerkschaften sind wichtige Akteure bei der Gestaltung des Transformationsprozesses. Wir sind einerseits Treiber eines sozial-ökologischen Wandels, andererseits setzen wir uns dafür ein, dass Klimaschutz und Strukturwandel nicht zulasten von Beschäftigung und Beschäftigten gehen. Wir wollen den Wandel in unterschiedlichen Kontexten, wie auf betrieblicher Ebene, in regionalen Transformationsbeiräten sowie im Rahmen der Partnerschaftlichen Beteiligung für die Strukturfonds auf allen Ebenen (regionaler, landes-, bundes- und europäischer) begleiten und voranbringen. Die Gewerkschaften und der DGB erfüllen damit eine wichtige gesamtgesellschaftliche Aufgabe. Aus Sicht des DGB soll die Transformation mit dem Ansatz einer aktiven, regionalen und beteiligungsorientierten Strukturentwicklung gestaltet werden. Anregungen für Entwicklungs- und Revitalisierungsstrategien sollen insbesondere aus den Regionen heraus entstehen.

Damit dies zukünftig besser möglich ist, muss der gesetzliche Rahmen entsprechend angepasst werden. Mit einer „Partnerschaftlichen Beteiligung auf Augenhöhe“ für Regionen, Sozialpartner und Zivilgesellschaft bei den Europäischen Strukturfonds wurde bereits 2014 eine wichtige gesetzliche Hürde auf europäischer Ebene genommen. In nächster Zeit steht die Neujustierung des beihilferechtlichen Rahmens in der Regionalpolitik an. Hier müssen Frühindikatoren entwickelt werden, die es ermöglichen, Regionen im Transformationsprozess zu unterstützen bevor das Kind in den Brunnen gefallen ist. Wenn erst einmal das BIP niedrig und die Arbeitslosenquote hoch sind, ist es für eine proaktive Strukturpolitik zu spät. Eine Blaupause dafür, wie ein proaktiver Ansatz entwickelt werden kann, hat die Strukturwandelkommission für den Ausstieg aus der Kohle entwickelt.

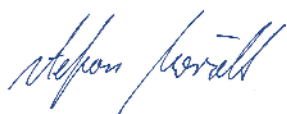


Foto: DGB

In den nächsten Monaten wird der DGB insbesondere die Vorschläge der Parteien daraufhin abklopfen, ob sie für die immensen Herausforderungen der Transformation aus arbeitsorientierter Sicht gewappnet sind. Inwiefern sind bestehende strukturpolitische Instrumente (EU-Strukturfonds, Regionalbeihilfen, nationale Förderprogramme, wie z.B. die Gemeinschaftsaufgabe regionale Wirtschaftsförderung GRW) ausreichend und an welcher Stelle müssen diese um Elemente proaktiver Strukturpolitik ergänzt werden? An welcher Stelle sind ganz neue Instrumente oder proaktive Förderkriterien notwendig (vgl. Auftrag der Strukturwandelkommission)? Welche proaktiven Förderkriterien könnten das sein? Wie muss die künftige Regionalbeihilfe unter dem Gesichtspunkt proaktiver Strukturpolitik ausgestaltet werden? Kann innerhalb des Mehrebenensystems eine stärkere Steuerung des Wirtschaftslebens erreicht werden? Wie kann die Europäische Governance im Strukturwandel, u.a. auch durch die Sozialpartner, wirksamer werden?

Dabei ist es für den DGB entscheidend, dass die Arbeitnehmer*innen auf dem Weg mitgenommen werden und sie selbst zu Gestalter*innen der Veränderung werden können. Die Qualität der Arbeitsplätze, ein auskömmliches Einkommen, Verlässlichkeit und Vertrauen schaffen Zuversicht. Weil in abgehängten Regionen viele Menschen ihr Vertrauen in die Demokratie und ihre Institutionen verlieren, muss dies alle Demokrat*innen dazu bewegen, der Strukturpolitik eine höhere Bedeutung zu geben.

Um uns einen Überblick über bisherige Ansätze und Forschungen zu verschaffen, haben wir Martin Hennicke gebeten, eine Literaturstudie für den DGB zu erstellen. Vor dem Hintergrund seiner langjährigen Erfahrung in Theorie und Praxis entstand im Austausch mit dem DGB Arbeitskreis Strukturpolitik und den Gewerkschaften daraus ein Diskussionspapier, in dem wir erste Antworten und Vorschläge zur Entwicklung einer proaktiven Strukturpolitik entwickeln. Damit wollen wir Anregungen für eine breite politische Debatte geben und setzen darauf, dass proaktive Ansätze in der Strukturpolitik künftig mit Nachdruck verfolgt werden.



Stefan Körzell

1. Die Herausforderung: Transformation in vielen Branchen und Regionen

Deutschland will bis 2045 vollständig klimaneutral werden. Gleichzeitig muss Deutschland seinen Digitalisierungsrückstand möglichst schnell aufholen. Zusätzlich werden wir uns als exportorientiertes Industrieland auch in den nächsten Jahren auf weltmarktinduzierte Strukturveränderungen mit spürbaren Auswirkungen auf unsere regionale Wirtschaft einstellen müssen. Neben diesen absehbaren Transformationsprozessen tritt der Anspruch, endlich gleichwertige Lebensverhältnisse für alle Regionen zu erreichen.

Von diesen Veränderungen werden viele Branchen betroffen sein: Die Digitalisierung betrifft alle Sektoren, sowohl Industrie wie Dienstleistungen. Die Dekarbonisierung verändert die Produkte, Produktionsprozesse und Geschäftsmodelle in der Energieerzeugung, in den Grundstoffindustrien Chemie, Stahl, Zement, Eisen und Metall, aber auch in der Bauwirtschaft, dem Fahrzeugbau, dem gesamten Verkehrssektor und der Landwirtschaft. Damit werden auch viele Regionen betroffen sein, nicht nur die bisher strukturschwachen Räume in Deutschland.



Foto: agnormark/stock.adobe.com

Strukturpolitik wird deshalb neben der Industrie- und Arbeitsmarktpolitik absehbar eine größere Bedeutung erhalten. Die Ansprüche an eine aktive und vorausschauende Strukturpolitik zur sozialverträglichen Bewältigung dieser Anpassungsprozesse werden steigen. Bisher agierte die klassische Strukturförderung eher reaktiv und zu wenig vorausschauend auf zukünftige Transformations-Herausforderungen. In der wissenschaftlichen Debatte, in der tagtäglichen Praxis und im politischen Raum setzt sich diese Erkenntnis mittlerweile durch. Gleichwohl mangelt es noch an einem überzeugenden, allgemein akzeptierten, konzeptionellen Ansatz für eine präventive Strukturpolitik und an der Ausgestaltung eines erweiterten Instrumentenkastens für eine stärker proaktive Strukturförderung.

Mit dieser Literaturstudie über den Diskussionsstand in Wissenschaft und Praxis soll deshalb ein Beitrag zur Formulierung einer konsistenten Konzeption für eine stärker präventive Strukturpolitik geleistet werden. Dabei sollen verschiedene Aspekte berücksichtigt werden:

- » Welche erfolgversprechenden Ansätze für eine stärker präventive Strukturpolitik werden in Wissenschaft und Praxis derzeit diskutiert? Welche Konzepte für eine arbeitsorientierte Perspektive bestehen dabei?
- » Wie kann es gelingen, über Bottom-up-Prozesse möglichst viele Betroffene zu aktiv Beteiligten zu machen? Welche Rolle müssen dabei die Beschäftigten und ihre Gewerkschaften spielen?
- » Welche Akteurs- und Entscheidungsstrukturen sind hierbei anzustreben? Wie sollten in einem beteiligungsorientierten Ansatz die Sozialpartner einbezogen werden?
- » Wie kann Kooperation und Koordination bei einer proaktiven Strukturpolitik optimiert werden und welche Arbeitsteilung in einem föderalen Mehrebenensystem ist dabei hilfreich?
- » Welche Frühindikatoren und methodischen Analyseinstrumente sind für eine präventive Strukturpolitik notwendig und wie gelingt ein besseres Monitoring?
- » Wie müssen die bestehenden Instrumente und Programme für eine stärker proaktive Strukturpolitik verändert und erweitert werden? Welche neuen Ansätze sind nötig?

Grundlage für die folgenden Überlegungen zu einer präventiven Strukturpolitik ist dabei das Leitbild eines **„Gerechten Strukturwandels“** („Just Transition“), das versucht, Gerechtigkeits- und Verteilungsfragen mit einer Transformation des Wirtschaftssystems zu mehr Nachhaltigkeit zusammenzubringen.

2. Zum Stand der Debatte in Praxis und Wissenschaft

Über was reden wir?

Strukturpolitik gilt als zusammenfassender Begriff für alle Maßnahmen, mit denen im Hinblick auf Sektoren und Regionen die Wirtschaftsstruktur verändert und der Strukturwandel beeinflusst werden soll.

Strukturpolitik ist häufig eine Mischung aus sektoraler und regionaler Politik, da sich sektorale Probleme oftmals auf bestimmte Regionen konzentrieren und es umgekehrt in strukturschwachen Regionen häufig an zukunftsfähigen Branchen mangelt.

Im Gegensatz dazu wird unter **Industriepolitik** ausschließlich die gezielte Beeinflussung der sektoralen Produktionsstruktur einer Volkswirtschaft verstanden. Gegenstand von Industriepolitik sind also stets einzelne Branchen, wie z. B. die karbonfreie Transformation der Stahlindustrie. Wichtig ist also eine möglichst enge Abstimmung zwischen Struktur- und Industriepolitik.



Foto: DedMityay/stock.adobe.com

Unter einer **Transformation** wird ein grundlegender Wandel im Hinblick auf gesellschaftliche, wirtschaftliche oder technologische Entwicklungen verstanden 1).

Regionale Strukturpolitik ist nach Art. 28 und 30 GG zunächst eine Kompetenz der Bundesländer. Allerdings wurde schon 1969 mit dem Art. 91a GG die Mitwirkung des Bundes im Rahmen der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ (GRW) begründet 2).

Mittlerweile hat sich das Spektrum der strukturpolitischen Akteure allerdings erheblich erweitert: Neben der Gemeinschaftsaufgabe wird heute sowohl von der Europäischen Union als auch von vielen Einrichtungen des Bundes, der Länder und Kommunen Strukturpolitik betrieben. Neben der Vielzahl unterschiedlicher Akteure haben sich auch die Maßnahmen und Programme vervielfacht und in ihrer Ausrichtung weiterentwickelt.

Die Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ als gesamtdeutscher Koordinierungsrahmen

Die paritätisch von Bund und Ländern finanzierte Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ sieht sich seit ihrer Gründung bis heute als bundesweiter strukturpolitischer Koordinierungsrahmen. Das gilt insbesondere für ihr Hauptinstrument, die finanzielle Förderung von arbeitsplatzschaffenden Investitionen in besonders strukturschwachen Regionen.

Diese Regionen werden nach einem Indikatorenmodell abgegrenzt, das sich aus der durchschnittlichen Arbeitslosenquote, dem Bruttojahreslohn je sozialversicherungspflichtig Erwerbstätigen und der Infrastrukturausstattung, jeweils auf die vergangenen Jahre bezogen, zusammensetzt. Also drei eher vergangenheitsbezogene Werte, lediglich die Erwerbstätigenprognose als vierter Indikator erlaubt seit neustem einen Blick in die Zukunft. Die Auswahl dieser strukturschwachen Regionen ist immer sehr streitbefangen, da die Beihilfenkontrolle der EU nur ein begrenztes Bevölkerungskontingent in den Förderregionen zulässt (derzeit etwa 40% der Gesamtbevölkerung).

Die GRW ist seit dem 01.01.2020 auch das Kernelement des **„Gesamtdeutschen Fördersystems für strukturschwache Regionen“**. Unter diesem Dach bündelt der Bund neben der GRW etwa 20 kleinere, vorwiegend unternehmensbezogene Förderprogramme aus verschiedenen Bundesministerien, die sich ausschließlich oder schwerpunktmäßig auf strukturschwache Regionen konzentrieren. Die Abgrenzung dieser Regionen erfolgt entsprechend dem GRW-Indikatorenmodell.

Die GRW sowie das Gesamtdeutsche Fördersystem sieht sich mit dieser Konzentration dem Ziel der gleichwertigen Lebensverhältnisse in Deutschland nach Art. 72, Abs. 2 GG verpflichtet.

Allerdings ist ihr gesamtes Fördervolumen von ca. 1,7 Mrd. € Bundesmittel (in 2020) eher gering gegenüber den vielen Investitions- und Infrastrukturprogrammen der verschiedenen Ministerien des Bundes. Sie sind in der Regel rein fachlich ausgerichtet ohne eine spezielle Berücksichtigung der besonderen Bedarfe strukturschwacher Regionen.

Zusätzlich zu der Förderung privater Investitionen (ca. 70 % der verfügbaren Mittel) können in den GRW-Fördergebieten wirtschaftsnahe Infrastrukturen finanziert werden (Industrie- und Gewerbegebiete und deren Anbindung, Häfen, Tourismus, Bildungseinrichtungen, Kommunikationsnetze, Forschungsinfrastrukturen).

In den letzten Jahren hat sich die GRW bei ihrem (ursprünglich eng begrenztem) Instrumentenkasten außerdem weiter geöffnet: In den Förderregionen können jetzt auch nicht-investive Instrumente wie regionale Entwicklungskonzepte, Regionalmanagements, Regionalbudgets, Kooperationsnetzwerke, Innovationscluster eingesetzt werden. Dies ist als eine Reaktion auf die Weiterentwicklung der strukturpolitischen Debatte in der Wissenschaft sowie als eine Antwort auf den eher interdisziplinären Ansatz der Europäischen Strukturfonds seit Beginn der 1990er Jahre anzusehen.

Die Europäischen Strukturfonds

Seit über 30 Jahren verfolgen die EU-Strukturfonds EFRE (Europäischer Regionalfonds), ESF (Europäischer Sozialfonds) und ELER (Europäischer Fonds für die Entwicklung ländlicher Gebiete) eine etwas andere strukturpolitische Konzeption.

1. Die EU-Kohäsionspolitik gilt für alle Regionen:

Etwa ein Drittel des gesamten EU-Haushalts dient dem Ziel der Angleichung der Lebensverhältnisse in der EU („Kohäsionsziel“). Die Fonds sind im wesentlichen in allen Regionen einsetzbar, allerdings mit unterschiedlichen Fördersätzen und Fördervolumen. Ihr Ziel ist die Stärkung aller Regionen in Europa mit ihren jeweiligen spezifischen Entwicklungspotentialen.

2. Die EU-Förderpolitik setzt auf Strategiefähigkeit, Beteiligung und Wirkungskontrolle:

Von den europäischen Regionen müssen sog. „Operationelle Programme“ (OPs) für eine siebenjährige Förderperiode aufgestellt werden. Es wird bei der Umsetzung dieser OPs in den jeweiligen Begleitausschüssen eine möglichst breite Beteiligung regionaler Akteure unter Einschluss der Sozialpartner verlangt. Es muss zusätzlich für alle Projekte Transparenz und Sichtbarkeit hergestellt werden und eine Halbezeitbilanz sowie eine kontinuierliche Wirkungskontrolle überprüft die Erfüllung der in den OPs aufgestellten Zielindikatoren. Dieses planvolle Vorgehen wird in Deutschland erst bei wenigen nationalen Förderformaten praktiziert.

3. Die EU-Förderpolitik hat einen breiten interdisziplinären Ansatz:

Für mehr wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalt werden viele Aktivitäten unterstützt, sowohl Investitionen in Infrastruktur (Verkehr, Stadtentwicklung) als auch in die Umwelt, in Qualifizierung und Beschäftigung, in regionale Verwaltungen, kleine und mittlere Unternehmen sowie FuE. Dieser Ansatz beachtet damit die unterschiedlichen Ausgangslagen in den Regionen.

Mit 28,2 Mrd. € für die kommende Förderperiode 2021 – 2028 haben die Strukturfonds in Deutschland (einschließlich der neuen Programme REACT und Just Transition Fonds) nicht nur wegen ihrer inhaltlichen Ausrichtung eine große Bedeutung für die zukünftigen Transformationsherausforderungen.

Die Ergebnisse der Kommission „Wachstum, Strukturwandel und Beschäftigung“

In der Weiterentwicklung der strukturpolitischen Praxis in Deutschland kommt der sog. „Kohlekommission“ (2018 – 2019) eine wichtige Bedeutung zu. Sie war ein pluralistisch zusammengesetztes Beratergremium der Bundesregierung und sollte einen Plan für die Beendigung der Kohleverstromung in Deutschland und konkrete Vorschläge für Wachstum und Beschäftigung in den betroffenen Regionen erarbeiten. Kennzeichnend für ihre Arbeit war nicht nur der breite Beteiligungsansatz (Vertreter aus Bundestag, Wissenschaft, Wirtschaft, Gewerkschaften, Umweltverbände, betroffene Kohleregionen, Arbeitsverwaltung), sondern auch die sehr konkrete Aufgabe, eine Verständigung über einen sozialverträglichen Transformationspfad in den Kohleregionen zu finden 4).

Dies ist ihr gelungen. Mit ihrem **Abschlussbericht vom 06.01.2019** formulierte sie nicht nur einen Klima- und energiepolitischen Ausstiegspfad aus der Kohleverstromung bis spätestens 2037, sondern auch weitreichende **Grundsätze für eine Strukturentwicklungsstrategie** in den betroffenen Regionen 5):

- » Strukturentwicklung braucht Zeit und ist ein kontinuierlicher, gemeinschaftlicher Prozess, der sozialverträglich und erfolgreich nur auf der Grundlage regionaler Entwicklungskonzepte erfolgen kann.
- » Die Zielsetzung hierbei ist nicht nur Wirtschaftswachstum, sondern auch hochwertige Arbeitsplätze, Innovationskraft und gleichwertige Lebensverhältnisse, die auch auf einer leistungsfähigen Daseinsvorsorge in allen Regionen beruhen. „Ein noch festzulegender Anteil der Mittel sollte dafür verwendet werden, um auch zivilgesellschaftliche Aktivitäten, Lebensqualität und weiche Standortfaktoren zu stärken“ 6).
- » Durch eine Institutionalisierung des Strukturentwicklungsprozesses mit einer starken Organisationsstruktur sollen Kommunen, Länder, lokale und zivilgesellschaftliche Akteure sowie die Sozialpartner eng eingebunden werden.
- » Der Strukturentwicklungsprozess muss passgenau auf die jeweilige Region zugeschnitten sein, er braucht Planungssicherheit, eine mehrjährige, verbindliche und auskömmliche Finanzierung sowie eine Steuerung durch regelmäßiges Monitoring und Evaluierung.

Die Kohlekommission forderte insgesamt 40 Mrd. € für diesen Transformationsprozess sowie ein Anpassungsgeld Braunkohle für alle über 58 jährigen Beschäftigten. Bundestag und Bundesrat haben am 03.07.2020 mit dem Strukturstärkungsgesetz Kohleregionen diesen Forderungen weitgehend entsprochen 7).

Damit wird, aus heutiger Sicht, entsprechend den Forderungen der Kohlekommission den Braunkohleregionen eine auskömmliche Finanzierung für ihren Transformationspfad zugesichert. Wenn es sich dabei um tatsächlich zusätzliche finanzielle Ressourcen handelt, dann lässt sich ein Vergleich mit dem sehr langen Transformationsprozess im Ruhrgebiet ziehen: Dort wurden über einen Zeitraum von ca. 40 Jahren für Sonderprogramme insgesamt ca. 25,5 Mrd. € mobilisiert 8). Für eine Region mit ca. 5 Mio. Einwohnern also deutlich weniger als in den Braunkohlerevieren.

Im Ergebnis sehen wir also in der strukturpolitischen Praxis in den letzten Jahrzehnten eine erhebliche Ausdifferenzierung und Erweiterung der Akteure, der Instrumente und Konzepte. Diese Entwicklung ist ein Reflex auf die Debatte in Wissenschaft und Politik, die in der Vergangenheit einen deutlichen Schub verzeichnet hat.

Folgende Megatrends lassen sich in dieser Debatte ausmachen:

Regionalisierung der Strukturpolitik

Während es in den Anfängen der strukturpolitischen Debatte in den 1960er bis 1980er Jahren zunächst fast ausschließlich um eine Umlenkung industrieller Investitionen zugunsten strukturschwacher Räume mittels finanzieller Anreize ging, verbreiteten sich die methodischen Ansätze dann aber sehr schnell. Ein Grund hierfür war die anhaltende Krise der Montanindustrien im Ruhrgebiet und im Saarland, die ein viel breiteres Instrumentarium verlangte. Mit diversen Programmen (Ruhrprogramm 1968, NRW-Programm 1975, Aktionsprogramm Ruhrgebiet 1979, Zukunftsinvestitionsprogramm Montanregion 1985) wurde versucht, den notwendigen Wandel mit einem breiten Mix aus Flächenreaktivierungen, Infrastrukturausbau, Hochschulgründungen, Technologie-Transfer, FuE-Förderung und beruflicher Bildung etc. zu flankieren.

Ende der 1980er Jahre wurden dann zum ersten Mal Konzepte einer regionalisierten Strukturpolitik in Wissenschaft und Praxis entwickelt. Basis hierfür war die Erkenntnis, dass jede Region ihre spezifischen Stärken, Potentiale, aber auch Probleme hat und es deshalb kein einheitliches Muster für die inhaltliche Ausgestaltung von Strukturpolitik geben kann. Es geht also um die Stärkung der jeweiligen endogenen Potentiale: Was können wir besonders gut? Was wollen wir weiterentwickeln und erreichen?

In Nordrhein-Westfalen wurde dieser Ansatz zu Beginn der 1990er Jahre durch Regionalkonferenzen, durch die Erstellung regionaler Entwicklungskonzepte und die enge Einbeziehung lokaler Akteure erprobt. In der Konzeption dieser regionalisierten Strukturpolitik und in der wissenschaftlichen Begleitung waren dabei folgende Bausteine maßgeblich:

- » Freiwilligkeit und Selbstorganisation: Dezentralisierung führt zu mehr Verantwortung und einem größeren Engagement regionaler Akteure, wenn sie freiwillig und weitgehend selbstorganisiert erfolgt.
- » Kooperation und Dialogkultur: Eine verbesserte Zusammenarbeit der Akteure vor Ort verhindert Selbstblockaden und hilft, Synergien zu heben.
- » Endogene Potentiale nutzen: Die regionsspezifischen Stärken und Chancen können am besten vor Ort ermittelt werden, in Strukturkrisen kann vor Ort schneller reagiert werden.
- » Anreizsysteme und Koordination: Die Ergebnisse der jeweiligen Regionalkonzepte wurden weitgehend zur Grundlage von Förderentscheidungen auf Landesebene genutzt, eine Koordination dieser Ergebnisse behielt sich das Land aber vor 9).

Eine intensive Beteiligung und Einflussnahme der Beschäftigten und ihrer Gewerkschaften in diesem Prozess wurde zusätzlich durch den Aufbau einer arbeitnehmerorientierten Technologieberatung 10) sowie

die Gründung des arbeitsorientierten Instituts Arbeit und Technik (IAT) in Gelsenkirchen unterstützt. „Die Initiative ist damit ein gelungenes Beispiel für eine beschäftigungsorientierte Strukturpolitik, die sich nicht nur im Standortwettbewerb und in der Innovationsförderung erschöpft, sondern auch gute Arbeit im Blick behält“ 11).

Parallel zu dieser Praxis in NRW verzeichnete die Strukturpolitik in ganz Deutschland einen erheblichen Bedeutungsgewinn der Regionen als Handlungs- und Entscheidungsebene. In der Kritik an einer bisher weitgehend exogen bestimmten, zentralstaatlichen Strukturpolitik setzte man die Hoffnungen viel stärker auf die Entwicklung der regionseigenen, endogenen Potentiale. Hiervon profitierten nahezu alle Regionen, sowohl in ganz Ostdeutschland als auch viele westdeutsche, sowohl industrialisierte als auch ländliche Räume.

Regionale Netzwerke, regionale Innovationssysteme und die Bedeutung lokaler und regionaler Institutionen

Bund und Länder haben in den letzten 20 Jahren auf diesen Dezentralisierungstrend reagiert und ihre Instrumente daraufhin angepasst:

- » Die GRW hielt zwar an ihrer Konzentration auf besonders strukturschwache Regionen fest, erweiterte aber immerhin ihren Instrumenteneinsatz etwas, um die unterschiedlichen regionalen Ausgangssituationen berücksichtigen zu können (s.o.).
- » Das Bundesforschungsministerium begann parallel dazu, mit vielen Einzelmaßnahmen eine regional angepasste Innovationsförderung zu unterstützen 12). Dahinter steht die Erkenntnis, dass der FuE-Transfer innerhalb von Netzwerken umso besser funktioniert, wenn sich die Partner kennen und vertrauen. Dabei kann eine gewisse räumliche Nähe vorteilhaft sein 13). Regionale Innovationssysteme, also das Geflecht von Beziehungen und Wechselwirkungen zwischen Unternehmen, Hochschulen und Forschungseinrichtungen einer Region, gelten deshalb seit einiger Zeit als ein wichtiges Förderkonzept in der Strukturpolitik 14).
- » Auch für ländliche Räume geriet zunehmend eine endogene Entwicklungspolitik in den Blick. Beispielhaft hierfür war das LEADER-Programm der Europäischen Union: Seit 1991 finanziert dieses Programm in derzeit 321 ländlichen Räumen die Erarbeitung von örtlichen Entwicklungskonzepten durch eine breite Bürgerbeteiligung („lokale Aktionsgruppen“) sowie die Umsetzung dieser Konzepte durch Regionalmanagements und Regionalbudgets. Die Auswahl der Regionen erfolgt jeweils für einen begrenzten Zeitraum durch die Länder in wettbewerblichen Verfahren.
- » Das Bundeslandwirtschaftsministerium verfolgt ebenfalls diesen Aktivierungs- und Beteiligungsansatz in ländlichen Regionen mittlerweile in vielen Einzelprogrammen und Wettbewerbsaufrufen 15).
- » Die Bundesländer haben die Erarbeitung regionaler Handlungskonzepte in vielfältiger Weise unterstützt. Darüber hinaus wurden von den Ländern in den letzten Jahren auch verschiedene regionale Netzwerke, Regionalagenturen und viele andere regionale Organisationsformen eingerichtet und

gefördert. Dies erfolgte nicht nach einheitlichen Standards, sondern jeweils ausgerichtet nach den unterschiedlichen örtlichen Gegebenheiten.

Mittlerweile gibt es somit in Deutschland eine sehr unübersichtliche Vielzahl von Organisationsformen auf regionaler Ebene mit sehr unterschiedlichen Aufgaben und Ressourcen. Sie reichen von institutionalisierten Kommunal- und Regionalverbänden (z. B. Region Hannover, Regionalverband Frankfurt, Regionalverband Ruhr, Region Stuttgart) über 11 sog. „Metropolregionen“ in Deutschland bis zu vielen größeren und kleineren Regionalagenturen, die auf freiwilliger Basis etabliert wurden.

Allen gemeinsam ist allerdings die mittlerweile verbreitete Erkenntnis in Wissenschaft und Praxis, dass dieser **„Regional Governance“** eine wachsende Bedeutung zukommt: „Die Qualität der regionalen Governancestrukturen hat sich zur zentralen Determinante für die Erklärung von divergierenden regionalen Entwicklungsprozessen herausgestellt“ 16).

Unter „Regional Governance“ sind dabei die gemeinsamen Steuerungs- und Handlungsmöglichkeiten lokaler und regionaler Akteure in einem Netzwerk gemeint.

Zivilgesellschaftliche Partizipation

Zeitgleich mit dem Dezentralisierungsansatz in der Strukturpolitik wuchs die Einsicht, dass mehr regionale Verantwortung zwingend auch mehr Beteiligung und Mitsprache voraussetzt. In der strukturpolitischen Praxis waren hierbei die Lehren aus dem Wiedervereinigungsprozess in Deutschland mit entscheidend: So führte die umfassende Transformation Ostdeutschlands ohne ausreichende Beteiligung der vielen Betroffenen nach verbreiteter Ansicht zu einer „gesellschaftlichen Duldungsstarre“ und war für viele ein insgesamt sehr „enttäuschungsanfälliger Prozess“. Die Konsequenz daraus: „Nicht allein die Diskursdominanten, die Politikmächtigen und die Finanzstarken dürfen dabei das Sagen haben“ 17). Im Umkehrschluss heißt das: Die Veränderungsbereitschaft steigt mit steigendem Lebensmut, Stolz auf das Erreichte, Selbstorganisation und Selbstbefähigung.

Einer breit angelegten Aktivierungs- und Beteiligungspolitik durch **bottom-up-Prozesse** wird deshalb zunehmend ein positiver Einfluss auf strukturelle Anpassungsprozesse zugestanden. Sogar das Institut der Deutschen Wirtschaft kam in einer breit angelegten Studie zur Regionalpolitik 2019 zu dem Ergebnis: „Gerade in metropolfernen Räumen sind es weiche Faktoren wie Engagement, Kreativität und Durchhaltevermögen der regionalen Akteure, die einen entscheidenden Beitragzum regionalen Wachstum liefern“ 18).

Parallel dazu gewann in der sozialwissenschaftlichen Debatte das **Konzept des Empowerment** an Bedeutung: Hierunter sind alle Maßnahmen zu verstehen, die die Autonomie, die Mitbestimmung, die Selbstkompetenz und Selbstorganisation von Menschen erhöhen 19).

Dieser Ansatz genoss nicht nur in betrieblichen Managementkonzepten und in der sozialen Arbeit Beachtung, sondern hatte auch Einfluss auf Konzepte zur Förderung des bürgerschaftlichen Engagements und beeinflusste die Stadt- und Regionalentwicklungs- sowie Strukturpolitik.

Mittlerweile wird auch vielfach eine **Beteiligungsorientierung in strukturpolitischen Programmen** praktiziert: Dazu zählen z.B. die Programme der EU-Strukturfonds (Regionalfonds, Sozialfonds und Fonds für die ländliche Entwicklung, LEADER), die eine breite Beteiligung in den jeweiligen Begleitausschüssen und Gremien vorgeben. Dazu gehören aber auch viele Programme und Wettbewerbe auf Bundes- und Länderebene, die das bürgerschaftliche Engagement in den Regionen durch aktive Beteiligung fördern wollen: Etwa die „Regionalen“ in NRW, die MORO-Wettbewerbe des BMI, das Bundesprogramm Ländliche Entwicklung des BMEL 20).

Wie steht es dabei um die Beteiligung der Gewerkschaften?

Strukturpolitik in Deutschland ist Mehr-Ebenen-Politik und deshalb vielfältig, eher unübersichtlich und regional sehr differenziert. Dies gilt auch für die gegenwärtige Beteiligung der Gewerkschaften.

Auf der **Ebene der EU** ist die formelle Beteiligung in den jeweiligen Begleitausschüssen der Strukturfonds-Programme eindeutig geregelt und wird auch praktiziert 21).

Auf **Bundesebene** ist das bei den einzelnen Programmen, Wettbewerben und Initiativen eher nicht der Fall. Bei der GRW wird auf Bundesebene allerdings eine Mitsprache der Gewerkschaften im Arbeitskreis regionale Wirtschaftspolitik praktiziert.

Auf Landes- und Regionalebene gibt es keine einheitliche Beteiligungs-Praxis, sie ist eher abhängig von den jeweiligen politischen Einstellungen der handelnden Akteure und der Frage, in welchem Umfang industrielle Arbeitsplätze von regionalen Transformationsprozessen betroffen sind.

In vielen **Bundesländern** konzentriert sich eine Beteiligung zumindest auf einzelne Projekte im Rahmen des Strukturwandels, so z. B. in Niedersachsen: Hier hat das Land zusammen mit der IG Metall und dem Verband der Metallindustriellen einen dreijährigen „Strategiedialog Automobilwirtschaft“ (2019 -2021) ins Leben gerufen. Ziel ist die gemeinsame Gestaltung des Transformationsprozesses durch Empfehlungen, Maßnahmen, Projekte, Pilotvorhaben und Programme 22).

Auch in Baden-Württemberg führten ab 2017 die Umwälzungen in der Fahrzeugindustrie zur Gründung eines „Transformationsrates Automobilwirtschaft“ unter Einschluss der IG Metall.

In Rheinland-Pfalz beschränkt sich der 2020 eingerichtete Transformationsrat nicht nur auf eine besonders betroffene Branche, sondern bezieht sich auf alle von der anstehenden Dekarbonisierung belasteten Sektoren sowie ihre Unternehmen und Gewerkschaften. Die Kooperation zwischen Landesregierung und Sozialpartnern ist hier so konkret, dass bereits einzelne Maßnahmenpakete gemeinsam beschlossen wurden und der Transformationsrat zukünftig noch gestärkt werden soll 23).

Auf **regionaler Ebene** ist die Region Stuttgart ein Beispiel für eine nicht nur formelle, sondern sehr aktive gewerkschaftliche Beteiligung. Bereits seit 1995, also seit seiner Gründung gibt der Verband Region Stuttgart (VRS) zusammen mit IG Metall, der IHK und der Handwerkskammer regelmäßig im zweijährigen Abstand die „Strukturberichte für die Region Stuttgart“ heraus 24). Es handelt sich hierbei um ein

kontinuierliches, präventives Analyseinstrument für die Strukturanpassungsbedarfe der Industrieregion Stuttgart, die u.a. auch handlungsanleitend sind für das mittlerweile gegründete „Transformationsbündnis Automobilregion Stuttgart“ 25).

Auch in anderen Regionen (z.B. Metropolregion Nürnberg, KölnBonn e.V., Ostwestfalen GmbH, Regionalverband Frankfurt, Zukunftsagentur Rheinisches Revier GmbH) wird zumindest eine formelle Beteiligung in den jeweiligen Gremien praktiziert.

Gleichwertige Lebensverhältnisse

Nach der Deutschen Einheit waren mehr als zwei Jahrzehnte lang viele strukturpolitische Programme und Aktivitäten in Deutschland (zurecht) auf den ökonomischen und infrastrukturellen Wiederaufbau Ostdeutschlands ausgerichtet. Der grundgesetzliche Auftrag zur Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse konzentrierte sich sehr stark auf den Aufholprozess im Osten der Republik. Seit einigen Jahren aber verweisen mittlerweile viele wissenschaftliche Untersuchungen auf die Tatsache, dass die Lebens-, Bildungs- und Beschäftigungschancen nicht mehr pauschal zwischen Ost- und Westdeutschland, sondern zwischen vielen einzelnen Regionen in Ost und West sehr unterschiedlich sind 26).

Es begann eine breite wissenschaftliche und politische Diskussion um gleichwertige Lebensbedingungen und räumliche Gerechtigkeit. Ausgangspunkt war die Erkenntnis, dass auch eine langjährige Wachstumphase in Deutschland nicht dazu führte, räumliche Disparitäten spürbar zu verringern. In der Politik mündete diese Debatte zum einen in der Erkenntnis, zukünftig nicht mehr „nach Himmelsrichtungen, sondern stärker nach strukturpolitischen Bedarfen“ fördern zu wollen. Darüber hinaus richtete die Bundesregierung 2018 eine **„Regierungskommission Gleichwertige Lebensverhältnisse“** ein, die Mitte 2019 ihren Abschlussbericht mit vielen Einzelmaßnahmen vorlegte 27).

Trotz einiger guter Ansätze sind Zweifel erlaubt, ob die vorgestellten Ergebnisse den Ansprüchen auf gleichwertige räumliche Chancen entsprechen können. So wäre es z.B. notwendig gewesen, entsprechend dem Leitsatz **„Ungleiches ungleich behandeln“** einen großen Teil der Staatsausgaben für soziale, technische und wissenschaftliche Infrastruktur zukünftig räumlich gerechter, entsprechend den unterschiedlichen Bedarfen, einzusetzen. Eine Quotierung der großen Infrastruktur-Fachprogramme hätte hierfür das Mittel der Wahl sein können. Bis auf den indikatorgestützten, räumlich differenzierten Einsatz der relativ kleinen Programme des „Gesamtdeutschen Fördersystems“ ist dies allerdings nicht passiert.

Zudem hatte die Kommission eine Entschuldung von völlig überschuldeten Kommunen vorgeschlagen, um sie aus der „Vergleichlichkeitsfalle“ von strukturschwacher Wirtschaft, hoher Arbeitslosigkeit und Armut, hohen Sozialtransfers und geringen Steuereinnahmen, Überschuldung, mangelnder Investitionsfähigkeit, verfallender Infrastruktur und mangelnder Attraktivität etc. zu befreien 28). Eine politische Mehrheit für diesen Schuldenabbau ist aber bisher nicht zustande gekommen.

Für eine Weiterentwicklung der Strukturpolitik sind aber auch zwei weitere Erkenntnisse in diesem Abschlussbericht von Bedeutung:

- » Zum einen kam die Kommission zu dem Ergebnis, dass es in Deutschland regional sehr unterschiedliche Ausgangslagen und Bedarfe gibt, dass es also eine Antwort auf diese differenzierten Problemlagen nicht nur in einigen Regionen braucht, sondern in fast allen, allerdings mit einem sehr unterschiedlichen Ressourceneinsatz.
- » Zum anderen ist wichtig, dass auch die Bundesregierung einen sehr breiten Instrumenteneinsatz für eine ausgewogenere Regionalentwicklung für notwendig erachtet. Sie setzt neben der direkten Förderung neuer Investitionen und Arbeitsplätze auf den breiten Ausbau der technischen und sozialen Infrastruktur, die deutliche Stärkung von Kommunen, u.a. auch durch Altschuldenabbau, die gezielte Ansiedlung neuer öffentlicher Arbeitsplätze sowie die Stärkung des Zusammenhalts, des Ehrenamtes und des bürgerschaftlichen Engagements in den Regionen. Damit wird anerkannt, dass nicht nur Investitionsförderung und wirtschaftsnahe Infrastrukturen, sondern auch attraktive und handlungsfähige Kommunen, gute Bildung und Betreuung, sozialer Zusammenhalt und Daseinsvorsorge etc. wichtige Voraussetzungen für erfolgreiche Regionalentwicklung sind.

Resilienzforschung und Strukturpolitik

Weltweite Finanzkrise, Eurokrise, Staatsschuldenkrise, Klimakrise, Umweltkrisen, Coronakrise....Die weltweite Häufung von sehr unterschiedlichen krisenhaften Situationen in den letzten Jahren hat zu einem wahren Boom der wissenschaftlichen Resilienzforschung geführt. In einer sehr einfachen Betrachtung werden unter Resilienz (lateinisch *resilire*: zurückspringen, abprallen) die Fähigkeiten, Potentiale und Kompetenzen beschrieben, mit krisenhaften, disruptiven oder zerstörerischen Ereignissen umzugehen. Die Resilienzforschung bezieht sich auf ganz unterschiedliche Bereiche und technische Systeme: z. B. von umfangreichen logistischen Systemen oder komplexen Produktionssystemen über die vieldiskutierte Klimaresilienz bis zu ökonomischer Resilienz.

Unter „ökonomischer Resilienz“ ist hierbei die Fähigkeit einer Volkswirtschaft zu verstehen, „vorbereitende Maßnahmen zur Krisenbewältigung zu ergreifen, unmittelbare Krisenfolgen abzumildern und sich an veränderte Rahmenbedingungen anzupassen“ 29).

Nicht überraschend ist, dass diese Debatte auch die Strukturpolitik erreicht hat. Dabei geraten die Transformations-Herausforderungen von Städten und Regionen in den Blick: „Regionale Resilienz“ wird hier als Fähigkeit von Regionen verstanden, „interne und externe Störungen durch vorbereitendes Handeln und die Absehbarkeit von Wandlungsprozessen zu absorbieren“ 30). Dabei ist klar, dass in einem Mehrebenensystem regionale Resilienz immer auch vom Zusammenwirken der Akteure in den unterschiedlichen Ebenen abhängig ist, wobei dem Bund beispielsweise bei der Konjunkturpolitik, der Arbeitsmarktpolitik oder der Infrastrukturpolitik eine wichtige Rolle zufällt. 31).

Die Konsequenz ist naheliegend: Um die regionale Resilienz zu stärken, braucht es u. a. auch eine proaktive, präventiv wirkende Strukturpolitik.

Die Resilienzforschung versucht, durch ein geeignetes Analyse- und Indikatorenset zu beschreiben, inwiefern einzelne Bereiche in der Lage sind, auf externe Veränderungen und Krisen angemessen zu reagieren

32). Die Auswahl dieses Indikatorensets ist dabei natürlich von der Fragestellung abhängig: Bei einem „Stresstest für Regionen“ geht es z.B. darum, ob Klimaanpassungsstrategien oder die wirtschaftliche Anpassungsfähigkeit von Regionen untersucht werden.

Für ein Indikatorensystem zur Beurteilung der ökonomischen Resilienz von Regionen sind dabei einige Grundüberlegungen notwendig:

- » **Diversität einer Wirtschaft als Resilienz-Faktor:** Eine breit aufgestellte Wirtschaft mit Branchenvielfalt, einem diversifizierten Mittelstand neben Großbetrieben sowie einer aktiven Gründerszene erhöht die Widerstandsfähigkeit gegenüber einzelnen Branchenschocks und Transformationsbedarfen.
- » **Innovation und Forschung als Resilienz-Faktoren:** Ein hoher Anteil wissensintensiver Branchen, ein hohes FuE-Niveau sowie eine entwickelte Forschungsinfrastruktur stärkt die regionale Wirtschaft gegenüber exogenen Schocks und Transformationsbedarfen.
- » **Bildung als Resilienz-Faktor:** Gut ausgebildete Arbeitskräfte können durch Flexibilität die Anpassungsfähigkeit eines ökonomischen Systems erhöhen. Ein hohes Bildungs- und Ausbildungsniveau erhöht den Schutz vor Arbeitslosigkeit in Anpassungskrisen.
- » **Bevölkerungsentwicklung und -wanderungen als Resilienz-Faktoren:** Für den zukünftigen Fachkräftebedarf sind eine ausgewogene Bevölkerungsentwicklung sowie eine gesteuerte Fachkräftezuwanderung notwendig, um Fachkräfteengpässe zu vermeiden.
- » **Umweltverbrauch als Resilienz-Faktor:** Dort, wo der Energie- und Umweltverbrauch hoch ist, sind die zukünftigen Anforderungen an Dekarbonisierung und nachhaltiges Wirtschaften besonders herausfordernd.
- » **Handlungsfähigkeit öffentlicher Institutionen als Resilienz-Faktor:** Leistungsfähige Kommunen und regionale Institutionen sind handlungsfähig und können in den notwendigen Wandel investieren. Überschuldeten Kommunen sind die Hände gebunden, sie geraten in einen Teufelskreis aus mangelnden Investitionen, sinkender Attraktivität, steigender Armut und steigenden Sozialtransfers mit der Konsequenz weiterer Überschuldung.
- » **Beteiligung, Engagement und regionale Kooperation als Resilienz-Faktoren:** Eine frühzeitige, echte Mitsprache bei Transformationsprozessen und ein hohes Engagementniveau, verbunden mit einer vertrauensvollen Kooperationskultur sind wichtige Rahmenbedingungen, um Anpassungskrisen zu meistern. Zusammen mit leistungsfähigen regionalen Institutionen bilden sie das Grundgerüst einer guten „Regional Governance“ (s.o.).
- » **Gesellschaftlicher Zusammenhalt als Resilienz-Faktor:** Gesellschaftlicher Zusammenhalt stärkt das Vertrauen in politische Institutionen, stützt die Veränderungs- und Reformbereitschaft und erleichtert Kompromisse, die flexible Anpassungen ermöglichen und von der Gesellschaft getragen werden.

Aus diesen Annahmen lässt sich dann in mögliches Indikatorenset ableiten (vgl. Kap. 3, Tab. 1).

3. Kernelemente einer proaktiven Strukturpolitik

Wir sehen also, die strukturpolitische Debatte in Deutschland hat sich weiterentwickelt und ausdifferenziert. Viele Akteure und Instrumente, vor allem auf regionaler Ebene sind dazugekommen, viele Erfahrungen durch bisherige Strukturanpassungsprozesse wurden gewonnen und wissenschaftliche Erkenntnisse formuliert.

Allerdings bleiben angesichts der zukünftigen Herausforderungen erhebliche Defizite in der Umsetzung, die sich kurzgefasst auf folgenden Nenner bringen lassen: Es mangelt in der Praxis noch an einer vorausschauenden Sicht auf zukünftige Transformationserfordernisse, arbeitsorientierte Aspekte der Strukturprobleme und die Einbeziehung der Betroffenen vor Ort sind immer noch unterentwickelt, eine gesamtstaatliche Koordinierung und die Berücksichtigung einer gesamtträumlich gerechten Strukturentwicklung im Sinne gleichwertiger Lebensverhältnisse müssen noch deutlich anspruchsvoller sein.

Deshalb sollen im Folgenden einige Kernelemente einer proaktiven Strukturpolitik formuliert werden, aus denen sich dann ein konkreter Reformbedarf ergibt.

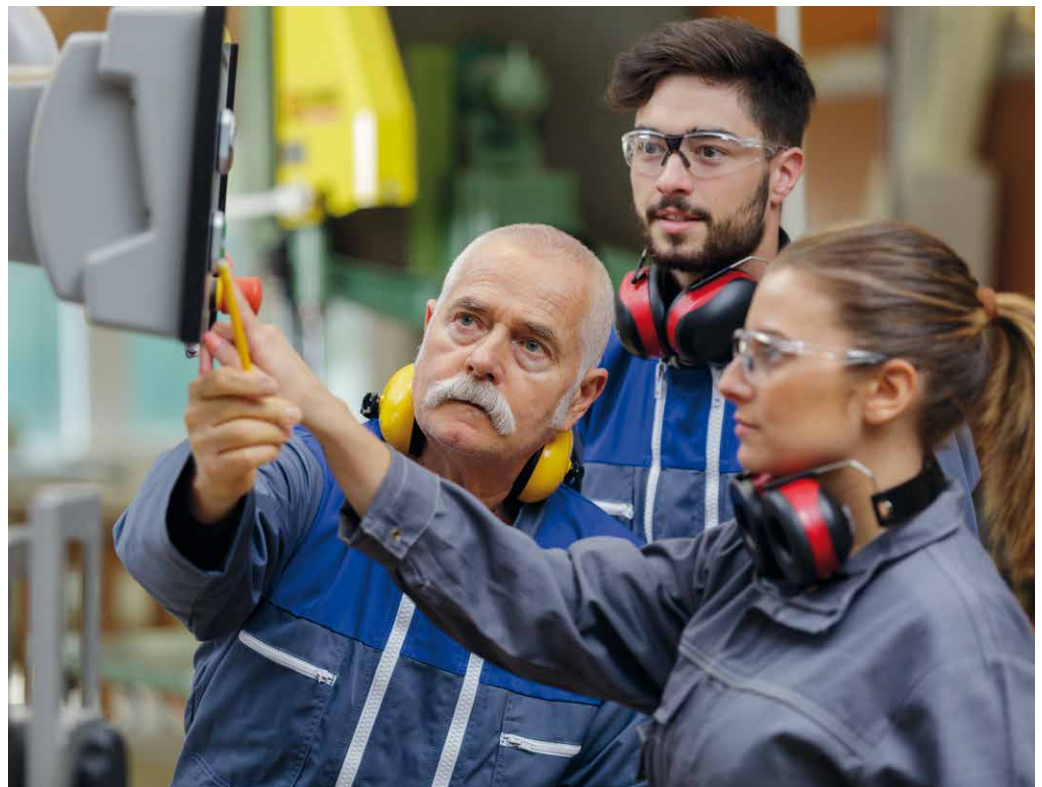


Foto: auremar/stock.adobe.com

Interdisziplinarität und Instrumentenvielfalt

Die Kohlekommission hat es 2019 in ihrem Abschlussbericht zutreffend formuliert: Die Stärkung weicher Standortfaktoren, die kommunale Daseinsvorsorge, die Förderung des zivilgesellschaftlichen Engagements gehören genauso zu einem erfolgreichen Strukturentwicklungsprozess wie direkte Wirtschafts- und Innovationsförderung sowie arbeitsmarktpolitische Instrumente. Die Erfahrungen mit den langjährigen Transformationsprozessen im Ruhrgebiet, im Saarland und in Ostdeutschland zeigen, dass Daseinsvorsorgeinfrastruktur, Lebensqualität und attraktive Regionen eine Erfolgsvoraussetzung für Anpassungsprozesse sind. Darüber hinaus fördern sie den sozialen Zusammenhalt und die regionale Identität. Die Entwicklung „sozialer Orte“ (33) mit guter Infrastruktur, hohem gesellschaftlichem Engagement und einer lebendigen lokalen Demokratie stärkt die Veränderungsbereitschaft in Transformationsregionen und schützt vor Ausgrenzungen, Enttäuschungen, Deklassierungsgefühlen und Demokratiemisstrauen. Es geht also neben der Förderung technischer Innovationen und des wirtschaftlichen Kapitalaufbaus auch darum, soziale Innovationen und soziales Kapital zu mobilisieren.

Die Erfahrungen mit der Cluster- und Kompetenzfeldpolitik zeigen außerdem, dass Unternehmenscluster dann wirksam sind, wenn sie sich neben der Anwendung neuer Technologien auch auf entsprechende Qualifizierungs- und Weiterbildungsmaßnahmen, auf die Gestaltung innovativer Arbeits- und Organisationsmodelle, die entsprechende Vernetzung mit Forschungs- und Transferangeboten etc. konzentrieren.

Eine proaktive Strukturpolitik muss sich deshalb durch einen interdisziplinären, politikfeldübergreifenden Ansatz und eine breite Instrumentenvielfalt auszeichnen. Es ist ganzheitliches Denken gefragt. Dies scheint in den Braunkohleregionen, bedingt durch die Vorarbeiten der Kohlekommission und eine insgesamt gute finanzielle Ausstattung, auch erreichbar. Sie sollten Vorbild sein für zukünftige regionale Transformationsprozesse.

Dezentralisierung und gesamtstaatliche Koordination

„Der dezentrale Ansatz der Strukturpolitik, eingebettet in die Hierarchie des Mehrebenensystems hat sich im Grundsatz bewährt“. Zu dieser Einschätzung kommen die Prognos AG und Prof. Rolf Heinze in einem Gutachten für das Bundeswirtschaftsministerium zu den Lehren aus dem Strukturwandel im Ruhrgebiet (34). Dem ist grundsätzlich zuzustimmen, allerdings gibt es im Zusammenspiel der einzelnen Ebenen in unserem föderativen System Verbesserungsbedarf:

Zunächst einmal kommt primär den Ländern, aber auch dem Bund eine inhaltliche Koordinierungsaufgabe zu, die noch konsequenter geleistet werden könnte. Die Cluster, Kompetenzfelder und Schwerpunktsetzungen der Regionen müssen aufeinander abgestimmt und durch eigene Landesstrategien koordiniert werden. Dies ist eine wichtige Aufgabe der Landeswirtschaftspolitik. Die Pflicht zur Aufstellung „Operationeller Programme (OP)“ für die siebenjährigen Förderperioden der EU-Strukturfonds verlangt dies im Übrigen von den Ländern auch bereits seit langem. Die Qualität dieser OPs ist aber sehr unterschiedlich und wurde manchmal auch als eher lästige Bürokratie empfunden.

Darüber hinaus lehren uns die bisherigen Erfahrungen, die Handlungsfähigkeit von Regionen in Transformationsprozessen zu verbessern. Dies betrifft vordringlich die finanzielle Ausstattung und damit die Investitionsfähigkeit der Kommunen.

Der Zusammenhang zwischen kommunaler Finanzschwäche und anhaltenden strukturellen Problemen in vielen Regionen ist vielfach belegt³⁵). Eine Entschuldung von finanz- und strukturschwachen Kommunen durch Bund und Länder und ihre nachhaltige finanzielle Besserstellung innerhalb des Fiskalföderalismus ist deshalb überfällig.

Aber zu einer „**Regional Governance**“ gehört noch mehr: Die regionale Kooperationskultur und Netzwerkbildung ist landesweit sehr unterschiedlich ausgeprägt, es gibt viele gute Vorbilder, aber auch noch Nachholbedarf. Auch die Erarbeitung gemeinsamer regionaler und integrierter Handlungskonzepte ist sehr differenziert und unterliegt keiner gemeinsamen Vorgehensweise. Einerseits wirken regionale Entwicklungskonzepte und Leitbildprozesse konsensbildend und mobilisieren zusätzliches Engagement und Sachverstand. Andererseits fehlt es häufig aber an Ausdauer bei der Umsetzung dieser Konzepte, ihre Bindungswirkung lässt im Laufe der Zeit nach. Regionale Entwicklungskonzepte und Leitbilder brauchen deshalb auch leistungsfähige Umsetzungsorganisationen, die in der gesamten Region akzeptiert werden.

Für eine vorausschauende, präventiv wirkende Strukturpolitik ist die Stärkung dieser „Good Regional Governance“ ein wichtiger Baustein. Eine nachhaltige regionale Kooperationskultur kann gelernt werden. Bund und Länder können einiges dazu beitragen, Kooperation und Koordination auf regionaler Ebene zu verbessern:

- » In vielen Regionen werden Handlungskonzepte, Leitbildprozesse und Regionalagenturen schon durch Bundesländer oder Bundesprogramme mitfinanziert. Die Mittel hierfür kommen aus den EU-Strukturfonds, der GRW oder anderen Fachprogrammen. Diese Förderung sollte verstetigt, flächendeckend ausgebaut und an einheitliche Standards gekoppelt werden, um Qualitätsverbesserungen und mehr Verbindlichkeit zu erreichen.
- » Zu diesen Standards gehört z.B. eine verbindliche Beteiligung der Sozialpartner und des zivilgesellschaftlichen Engagements. Hierzu gehört aber auch die Einbeziehung wissenschaftlicher Analysen zum zukünftigen Transformationsbedarf, zur Entwicklung der jeweiligen Branchenstruktur und zu den Perspektiven der Region („Culture of Analysis“).
- » Die Erarbeitung gemeinsamer Handlungskonzepte wird manchmal schon zur Fördervoraussetzung für einige Fachprogramme gemacht. Dies sollte zukünftig eher die Regel als die Ausnahme sein.
- » Der Bund und die Länder können anspruchsvolle Entwicklungskonzepte und leistungsfähige Umsetzungsorganisationen aber auch durch wettbewerbliche Verfahren erreichen: Das bereits beschriebene LEADER-Programm der EU für ländliche Regionen ist hierfür ein Beispiel. Zu Beginn des Förderprozesses bewerben sich „lokale Aktionsgruppen“ (Bürgerinnen und Bürger, Kommunalverwaltungen, Unternehmen, soziale Träger etc.) mit einem regionalen Entwicklungskonzept auf eine Ausschreibung der Bundesländer. Der Erfolg hängt von der jeweiligen Qualität des Konzeptes und der Kooperation ab. Im Erfolgsfall erhält die Region ein mehrjähriges Budget und ein Regionalmanagement für die Umsetzung. Ein ähnliches Wettbewerbsformat sind die „Regionalen“ in NRW. Bei diesem seit dem Jahr 2000

bestehenden Strukturprogramm können sich Regionen mit einem Entwicklungskonzept für die mehrjährige Durchführung einer „Regionale“ bewerben und bei Erfolg mit der Finanzierung eines Regionalmanagements, der einzelnen Projektideen sowie einer öffentlichen Abschlusspräsentation rechnen 36).

- » Diese Formate und Kampagnen zielen auf öffentliche Aufmerksamkeit („Schaufenster des Strukturwandels“), ein breites regionales Engagement und den Aufbau einer „Vertrauenskultur“ unter den Akteuren. Sie haben sich bisher zur Mobilisierung endogener Potentiale in den Regionen und zur Stärkung der Regional Governance weitgehend bewährt.

Beteiligung der Betroffenen

„Nur eine als gerecht empfundene Transformation („Just Transition“) hat eine Realisierungschance, eine große „sozial-ökologische Transformation“ muss ein von den relevanten Stakeholdern akzeptiertes Gemeinschaftsprojekt sein oder sie wird nicht wie geplant stattfinden“ 37). In der Fachliteratur hat sich die Erkenntnis weitgehend durchgesetzt, dass umfassende Veränderungsprozesse nicht ohne umfassende Beteiligung der Betroffenen praktikabel sind. In der Praxis gibt es aber noch deutliche Umsetzungsdefizite.

Eine präventive Strukturpolitik muss deshalb drei Aufgaben lösen:

1. Aus den vielen guten Einzelbeispielen und einzelnen Programmen mit Beteiligungsorientierung (s. Kap. 2) müssen Bund und Länder eine Regel machen. Die Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ (GRW) sollte hier vorangehen und ihre Förderung von regionalen Entwicklungskonzepten an einen breiten Beteiligungsprozess koppeln.
Für diesen Beteiligungsprozess müssen Standards gelten mit verschiedenen **Beteiligungsstufen**: Es geht nicht allein um **Information** der Betroffenen, es müssen echte **Konsultationen** erfolgen (Meinungen einholen, Aktivierung und Diskussion starten) und es muss eine echte **Mitbestimmung** stattfinden (gemeinsam planen und entwickeln, kontinuierlich zusammenarbeiten, Konflikte bearbeiten).
2. In einigen Bundesländern wurden bereits Strategiedialoge und Transformationsräte auf Landesebene unter Beteiligung der Sozialpartner eingerichtet.
Jetzt muss ein weiterer Schritt folgen: Die vor Ort unmittelbar Betroffenen müssen dazu befähigt werden, sich angemessen beteiligen zu können. Hierzu braucht es vor Ort **niedrigschwellige Beteiligungsformate**. In den von strukturellen Anpassungsbedarfen betroffenen Betrieben muss es solche Formate für die Beschäftigten, ihre Vertrauensleute und Betriebsräte geben.

Vorstellbar sind z. B. regionale, betriebliche oder überbetriebliche **„Transformationsräte“**, in denen mit externer Unterstützung **„Transformationsgutachten“** mit Vorschlägen für die konkreten Anpassungsprozesse und ihre sozialverträgliche Absicherung entstehen.

Vorbild hierfür können die sog. „Bürgerräte“ und Bürgergutachten sein, die bereits vielfach in Deutschland praktiziert werden, z. B. in der Stadtplanung oder bei sehr umstrittenen gesellschaftlichen Vorhaben 38). Es geht dabei um lösungsorientierte Dialogformate mit zufällig oder gezielt

ausgewählten Bürgerinnen und Bürgern, die mit wissenschaftlicher Hilfe konkrete Fragestellungen bearbeiten und Lösungen präsentieren. Diese Lösungen sind für die gewählten Parlamente zwar nicht verbindlich, haben aber eine große Öffentlichkeitswirkung und üben damit Einfluss auf die Entscheider aus.

Was sollen die Transformationsräte konkret leisten?

Zunächst müssen sie auf betrieblicher oder überbetrieblicher Ebene möglichst konkrete Schritte zu den jeweiligen Umstellungsprozessen vereinbaren. Mindestens genauso wichtig sind aber auch einvernehmliche Absprachen darüber, wie der entsprechende Wandel der Arbeitswelt gestaltet wird, so dass alle Betroffenen diesen Weg auch mitgehen können.

Was sind wichtige Erfolgsvoraussetzungen für die Arbeit dieser Transformationsräte?

Wichtig ist, dass die Beratungen möglichst „auf Augenhöhe“ stattfinden, d. h. die Beschäftigten müssen in der Lage sein, die anstehenden Umstellungsprozesse auch beurteilen zu können (siehe unten).

Besonders förderlich ist auch eine ausreichende Vertrauenskultur zwischen den handelnden Personen; man kennt sich und kann auf Erfahrungen aus einer bereits bestehenden regionalen Kooperationsstruktur zurückgreifen.

Hilfreich ist ebenfalls die Aussicht, dass die Vereinbarungen in diesen Transformationsräten Bestandteil der regionalen Handlungskonzepte und damit Grundlage von Förderentscheidungen werden.

Besonders entscheidend kann aber auch eine qualifizierte Moderation dieser Beratungen sein. Gefragt sind hier möglichst bekannte regionale Akteure und Persönlichkeiten, denen von allen Beteiligten Vertrauen entgegen gebracht wird.

3. Betriebsräte und betriebliche Vertrauensleute brauchen dazu aber auch weitergehende fachliche Unterstützung bei Transformationsprozessen: Hierzu sollten in den Bundesländern z. B. die **Technologieberatungsstellen** (TBS, s.o.) weiter ausgebaut werden und es bietet sich an, den **Betriebsräteberatungsfonds** wieder aufzulegen. Er half in Ostdeutschland den dortigen Betriebsräten nach der Deutschen Einheit, die massiven Umstrukturierungen zu begleiten (39).

Förderung guter Arbeitsbedingungen

In vergangenen Strukturwandelprozessen wurde immer wieder der Vorwurf erhoben, dass am Ende hochwertige, gut bezahlte Industriearbeitsplätze ersetzt wurden durch teilweise prekäre, eher schlecht bezahlte Dienstleistungsarbeitsplätze mit teilweise problematischen Arbeitsbedingungen, die Beschäftigten also im Ergebnis deutlich an Einkommen und Arbeitsplatzqualität verloren haben. Kein Wunder also, dass viele Widerstände und Ängste gegenüber zukünftigen Strukturveränderungen aus diesen bisher schlechten Erfahrungen resultieren.

Dem gegenüber steht das Versprechen, nunmehr für einen „gerechten Strukturwandel“, also einen sozial-ökologischen Transformationsprozess zu sorgen. Eine proaktive Strukturpolitik muss dieses

Versprechen einlösen, sie muss das Ziel vorgeben, qualitativ gute Beschäftigungsverhältnisse zu erreichen, hierfür Leitplanken formulieren und den Einsatz öffentlicher Steuermittel hiervon abhängig machen. Wie kann das gelingen?

1. Zunächst einmal gibt es die Möglichkeit, auf Länder- und Bundesebene die öffentliche Vergabe- und Beschaffungspolitik an gute Arbeitsbedingungen, mindestens aber an Tarifverträge zu binden, d. h. Aufträge werden nur an Unternehmen mit Tarifbindung vergeben. Das hat natürlich auch Konsequenzen für öffentliche Investitionen und Beschaffungen zur Unterstützung von Transformationsprozessen. Einige Bundesländer praktizieren das auch bereits. Grundvoraussetzung hierfür ist in vielen Fällen, dass in den zugrundeliegenden Koalitionsverträgen bzw. Regierungsprogrammen entsprechende „Landesstrategien für Gute Arbeit“ formuliert werden.
2. Es bestehen aber auch **Gestaltungsspielräume auf Programmebene**: So kann z. B. bei der Umsetzung der **EU-Programme** durch Bund und Länder ein **Querschnittsziel „Gute Arbeit“** formuliert werden, das dann auch in den **Operationellen Programmen (OPs)** verankert wird.

Im Rahmen von Scoring-Modellen können dann die zu fördernden Vorhaben auch danach ausgewählt werden, in welchem Umfang sie Beiträge zu diesem Querschnittsziel leisten. Notwendig ist dazu eine Ausdifferenzierung des Querschnittsziels in einzelne Bewertungskomponenten (z. B. Tarifvertragsbindung, sozialversicherungspflichtige Arbeitsplätze, Dauerarbeitsplätze, Weiterbildungsmöglichkeiten, Vereinbarkeit Beruf und Familie, equal pay etc.). Das Land Niedersachsen hat beispielsweise für die Bewertungskriterien zum Zielbeitrag „Gute Arbeit“ in ihrem Multifondsprogramm 2014 – 2020 einen ausführlichen Leitfaden entwickelt (40).

Die **Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“** definiert als ihr Hauptziel, „dauerhafte und hochwertige Arbeitsplätze zu schaffen und zu sichern“ (41). Allerdings macht der Koordinierungsrahmen der GRW den Bundesländern keine Vorgaben, wie sie mit der Verknüpfung öffentlicher Fördermittel an Kriterien für „Gute Arbeit“ dieses Ziel auch tatsächlich erreichen sollen. Entsprechend unterschiedlich ist die Praxis.

Da sich die Länder in einem Standortwettbewerb um private arbeitsplatzschaffende Investitionen sehen, wäre aus Wettbewerbsgründen eine bundeseinheitliche Regelung hilfreich. Eine einfache und einleuchtende Regel wäre hier z. B., bei der Zahl der zu schaffenden Arbeitsplätze als Bemessungsgrundlage für die Höhe der Investitionsförderung nur die Beschäftigung zu werten, die den Mindestkriterien für „Gute Arbeit“ entspricht.

3. Außerdem gibt es **Gestaltungsspielräume bei Ausschreibungs- und Wettbewerbsverfahren**: Viele Förderinitiativen auf Bundes-, Landes- oder regionaler Ebene werden heute bereits in Ausschreibungsverfahren („Call“) organisiert. Dies gilt z. B. für thematisch konzentrierte FuE- und Innovationsvorhaben (Beispiel Cluster-Wettbewerbe), für viele Entwicklungsprojekte im ländlichen Raum (s. Kap. 2) und für thematische Fachprogramme.

Ein aktuelles Beispiel ist das BMWi-Programm „Zukunftsinvestitionen Fahrzeughersteller und Zulieferindustrie“, das im Rahmen des Konjunkturpakets der Bundesregierung in 2020 entstanden ist. Das Programm ist mit 2 Mrd. € ausgestattet und wird in einzelnen Modulen durch Projektauftrufe (Einreichung von Projektskizzen) mit Stichtagsregelungen umgesetzt. Hier wäre bei der Auswahl der zu fördernden Projektskizzen die Einbeziehung von Kriterien zum Erhalt qualitativ hochwertiger Arbeitsplätze im Rahmen des Transformationsprozesses sinnvoll.

Auch in den Kohleregionen sollte das Versprechen eines gerechten Übergangs konkretisiert werden. Ein gutes Beispiel ist hier der jüngste Projektauftrag „Revier.Gestalten“ für das Rheinische Braunkohlenrevier, in dem Kriterien für die Bewertung und Auswahl von Projekten mit sozialversicherungspflichtigen, tarifgebundenen und robusten Arbeits- und Ausbildungsplätzen festgelegt wurden. Ähnliches erfolgte im „Fünf-Standorte-Programm“ für die Stilllegung der Steinkohlekraftwerke im Ruhrgebiet 42).

Das gleiche gilt für die in 2021 startende neue siebenjährige Förderperiode für alle EU-Programme: Auch hier bestehen Gestaltungsspielräume für gute Arbeit über wettbewerbliche Verfahren. Bei diesen Programmen (EFRE, REACT, Just Transition Fonds, INTERREG, ESF, ELER) sitzen die Sozialpartner in der Regel in den jeweiligen Begleitausschüssen, die über die einzelnen Operationellen Programme (OPs), die Programmziele (einschließlich Querschnittsziele) und die Projektauswahlkriterien entscheiden. Die OPs müssen der Europäischen Kommission vorab zur Genehmigung eingereicht werden.

- » Hier ist jetzt eine gute Gelegenheit, bei den OPs entweder ein Querschnittsziel „Gute Arbeit“ und/oder bei den Programmzielen entsprechend der GRW das Ziel „Schaffung/Sicherung **dauerhafter und hochwertiger** Arbeitsplätze“ zu formulieren.
- » Zusätzlich sollten die Begleitausschüsse bei ihren Projektauswahlkriterien festlegen, wie die Beiträge der einzelnen Projektvorschläge zum Ziel „dauerhafte und hochwertige Arbeitsplätze“ gemessen werden. Hier können z. B. die vom Land Niedersachsen formulierten Bewertungskriterien (s.o.) helfen.
- » Gleichzeitig wäre in einem Scoring-Modell festzulegen, mit welchen Punktwerten die einzelnen Kriterien dann gewichtet und gemessen werden.

Ein solches Verfahren hat den Vorteil, dass es einerseits praktikabel ist und in Bezug auf andere Programmziele auch schon häufig praktiziert wird. Der Vorwurf einer zusätzlichen „Förderbürokratie“ greift also hier nicht. Andererseits ist dieses Verfahren auch sehr transparent, jeder Projektträger kann sich vorab in der Konzeption seines Vorhabens darauf einstellen.

Angesichts eines Volumens von über 28 Mrd. € für Deutschland und dem erklärten Ziel der EU-Fonds, einen „gerechten Strukturwandel“ in Europa in der nächsten Förderperiode zu erreichen, wäre für eine Konkretisierung dieses just-transition-Ziels anhand qualitativ hochwertiger Arbeitsplätze jetzt ein richtiger Zeitpunkt.

Geschlechtergerechtigkeit

Eine vorausschauende, wertorientierte Strukturpolitik kann und sollte dazu beitragen, gleiche Entwicklungs- und Arbeitsmarktchancen für Frauen und Männer zu gewährleisten. Umgekehrt trägt Geschlechtergerechtigkeit dazu bei, das Fachkräftepotential zu vergrößern und damit die Erfolgsaussichten von Strukturpolitik zu verbessern. Denn die Erwerbstätigenquote bei Frauen ist in Deutschland immer noch deutlich niedriger als bei Männern, der Fachkräftengpass wird sich dagegen in den nächsten Jahren weiter verschärfen. Eine bessere Erwerbsbeteiligung von Frauen ist deshalb nicht nur gerecht, sondern auch ökonomisch notwendig. Umso erstaunlicher ist deshalb, dass es in der wissenschaftlichen Literatur an aktuellen Analysen zur Wirkung gleichstellungspolitischer Instrumente in der Strukturpolitik mangelt. Deshalb im Folgenden einige Vorschläge für eine gendersensible Strukturpolitik:

1. Eine geschlechtergerechte proaktive Strukturpolitik beginnt mit der Analyse der Ausgangslage: Eine regelmäßige **gendersensible Strukturberichterstattung** muss geschlechterspezifische Daten erheben, z. B. zur Ausbildungs-, Qualifizierungs- und Arbeitsmarktsituation, aber auch zur Gründungssituation von Frauen und Männern (s. Tab. 1). Das ist bisher zumindest auf regionaler Ebene eher selten der Fall.
2. Aufbauend auf dieser Analyse braucht es regionalspezifische Handlungsoptionen, die in **gendersensiblen regionalen Entwicklungskonzepten** verbindlich festgelegt werden.
3. In der Regel stehen **geschlechtsspezifische Ausbildungs- und Qualifizierungsmaßnahmen**, die eine gleichberechtigte Teilhabe am Arbeitsmarkt ermöglichen, hier an erster Stelle.
4. Wichtig sind weiterhin **gendersensible arbeitsmarktpolitische Instrumente**.
5. Notwendig sind häufig auch **geschlechtsspezifische Coaching- und Mentoringangebote** sowie Netzwerke für Gründungswillige.
6. Es geht aber auch um die Frage, welche infrastrukturellen Voraussetzungen für eine gleichberechtigte Teilhabe am Arbeitsmarkt notwendig sind? Dies betrifft z. B. die Ausstattung mit Kindertagesstätten und Ganztagsangeboten, oder den öffentlichen Nahverkehr, mit dem auch periphere Gewerbegebiete für nicht-motorisierte Frauen und Männer erreichbar sind. Auch hierfür ist ein politikfeldübergreifender Ansatz bei einer vorausschauenden Strukturpolitik notwendig, der sich neben Wirtschafts- und Technologieförderung auch um **Daseinsvorsorgeinfrastruktur** kümmert.
7. Wichtig ist auch hier ein **breiteres Verständnis von Innovationsleistung**, bei der es nicht allein um technische Innovationen geht. Mit der stärkeren Berücksichtigung von sozialen Innovationen, innovativen Geschäftsmodellen, Social-Start-Ups und sozialen Unternehmen bei der Innovationsförderung würde man nicht nur eine stärkere Berücksichtigung von Frauen, sondern auch eine Steigerung der Innovationsleistung erreichen. Ein gutes Beispiel auf regionaler Ebene ist hier das „Social Innovation Center“ der Region Hannover, das seit 2018 Starthilfe für soziale Innovationen und Social Entrepreneurships geben soll. Von den 18 Teilnehmenden eines ersten Gründungsprogramms waren drei Viertel weiblich (43).

Die Europäischen Strukturfonds schreiben schon seit zwei Förderperioden verbindlich vor, dass das Querschnittsziel „Gleichstellung von Frauen und Männern“ in allen Programmen und Förderprioritäten zu beachten ist. Die Erfahrungen hiermit sind unterschiedlich, da einige Bundesländer bei der Umsetzung der Strukturfondsprogramme bei diesem Thema zu wenig ehrgeizig sind und die EU-Kommission die Einhaltung dieses Querschnittsziels zu wenig kontrolliert.

Dennoch ist eine bessere Verteilung öffentlicher Investitions- und Fördermittel, die der Gleichstellung von Frauen und Männern dienen, grundsätzlich notwendig. Ein **Querschnittsziel Gleichstellung** sollte auch in den Programmen des Bundes und der Länder stärker berücksichtigt werden.

Prognose- und Strategiefähigkeit

Es ist nicht schwer abzusehen, dass ein präventiver Politikansatz, der frühzeitig Anpassungserfordernisse aufgreift und Transformationspfade aufzeigen will, auch auf Widerstand und Beharrungskräfte stößt. Hinzu tritt das sog. „Präventionsparadoxon“, dass bei frühzeitiger, erfolgreicher Prävention die ursprünglichen Interventionsgründe nicht mehr erkennbar sind 44).

Gleichzeitig wird immer wieder der Vorwurf diskutiert, viele Regionen seien aufgrund mangelnder Strategiefähigkeit und hohem Kooperationsaufwand eher an „rent-seeking“ und als „regionale Beutegemeinschaften“ an aktuellen Förderkulissen interessiert als an vorausschauendem Handeln 45).

Eine proaktive Strukturpolitik braucht deshalb neben einer ausreichenden Beteiligungskultur auch eine „Culture of Analysis“: Es gilt, die Prognose- und Strategiefähigkeit auf Bundes- und Länderebene, vor allem aber in den betroffenen Regionen zu erhöhen und den „Blick über den Tellerrand“ zu ermöglichen.

Das heißt zunächst einmal, aus guten und schlechten Beispielen bei bisherigen strukturellen Anpassungsprozessen zu lernen. (s. Kap. 2 hierzu).

Das heißt weiterhin, bereits bestehende Analyse-Tools besser zu nutzen und zu verfeinern. Ein hilfreiches Instrument ist hier z.B. das regelmäßige **Fachkräftemonitoring** des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales. Hier wird die Entwicklung von Arbeitskräfteangebot und -nachfrage für Regionen, Sektoren und Qualifikationsstufen in den nächsten 10 – 20 Jahren vorausgeschätzt 46).

Hilfreich kann auch der regelmäßige BMBF-Foresight-Prozess sein 47). Das Bundesministerium für Bildung und Forschung versucht kontinuierlich eine strategische Vorausschau auf gesellschaftliche Trends und verknüpft diese mit zukünftigen Forschungs- und Technologieperspektiven, die für Regionen und Länder auf der Basis ihrer Branchen und Unternehmensstrukturen ein wichtiger Anhaltspunkt für Zukunftschancen sein können.

Ein gutes regionales Monitoring-Beispiel sind die bereits erwähnten regelmäßigen „Strukturberichte für die Region Stuttgart“ (s. Kap. 2).

Das heißt aber auch, bisher zu wenig genutzte Analyse- und Prognoseinstrumente weiterzuentwickeln, sie gezielt zu regionalisieren und vor Ort einzusetzen. Auf Bundesebene ist z. B. das Instrument der **Technikfolgenabschätzung (TFA)** seit den 1980er Jahren bekannt und wird auch genutzt. TFA hat das Ziel, frühzeitig Probleme zu identifizieren und offene Fragen zu beantworten, die im Zusammenhang

mit Technisierung und Technikveränderungen stehen 48). Seit 1990 unterhält auch der Deutsche Bundestag ein eigenes Büro für Technikfolgenabschätzung, ebenso das Europäische Parlament und viele andere EU-Mitgliedsstaaten. Da viele zukünftige Transformationsherausforderungen technologiegetrieben sind (Beispiel Digitalisierung) bzw. nur mit Technikveränderungen und neuen Technologien zu bewältigen sind (Beispiel Wasserstofftechnologie), können weiterentwickelte TFAs auf Basis regionaler Branchenstrukturen und Wertschöpfungsketten ein wichtiges Analyse- und Prognoseinstrument sein.

Dasselbe gilt für das Instrument der **Gesetzesfolgenabschätzung (GFA)**: Sie ist seit dem Jahr 2000 auf Bundesebene verbindlich vorgesehen 49). Die GFA soll politisch-administrativen Entscheidungsträgern mit Hilfe geeigneter Analyseverfahren (z. B. Literaturlauswertungen, Expertenbefragungen, Szenariotechniken, Simulationen, Delphi-Methode) Informationen bereitstellen über absehbare Folgen von Rechtsvorschriften und Regelungsalternativen 50).

Da viele zukünftige Transformationsbedarfe nicht nur auf technologisch bedingtem Wandel, sondern auch auf politisch verordneten Anpassungen basieren, sollten GFA und TFA methodisch verfeinert werden, sich stärker noch an Arbeitsplatzauswirkungen und an regionalen sowie sektoralen Konsequenzen orientieren.

Auf Bundes- und Landesebene müssen solche Studien dann auch in das strukturpolitische Förderinstrumentarium einbezogen werden.

Indikatoren für eine proaktive Strukturpolitik

Der GRW wird häufig vorgeworfen, ihre Indikatoren zur Abgrenzung ihrer Fördergebiete seien eher vergangenheitsorientiert und damit für zukünftige Strukturanpassungsbedarfe nicht geeignet (s. Kap. 2). Eine proaktive Strukturpolitik braucht dagegen „**perspektivisch wirkende Indikatoren**“, die vorausschauend absehbare Veränderungsbedarfe signalisieren (Frühwarnsystem). Sie gehören neben den regionalspezifischen Analysen und Prognosetools zu einer **regelmäßigen Strukturberichterstattung** („Culture of Analysis“).

Da Indikatoren zur Früherkennung natürlich auch über die zukünftige Verteilung von finanziellen Ressourcen entscheiden, wird ihre Auswahl in der Praxis streitbefangen sein. Ein Konzept für perspektivisch wirkende Indikatoren muss außerdem praktikabel sein, d. h. ihre Anzahl muss überschaubar bleiben und ihre Werte müssen regional, lokal und/oder sektoral möglichst aktuell verfügbar sein.

Es bietet sich an, für perspektivisch wirkende Indikatoren das in Kap. 2 bereits beschriebene Resilienzkonzept zu nutzen, da die ökonomische Resilienzforschung die für eine proaktive Strukturpolitik entscheidende Fragestellung bearbeitet: Was ist notwendig, um auf zukünftige, krisenhafte oder politisch gewollte, ökonomische und/oder ökologische Veränderungen erfolgreich reagieren zu können?

Folgende Indikatoren kommen somit infrage:

Diversität einer Wirtschaft	Gründungsintensität (m/w/d), Anteil Großbetriebe und KMUs nach Beschäftigten (m/w/d), Branchenstruktur nach Beschäftigten
Innovations- und Forschungsintensität	FuE-Personal in der Wirtschaft (m/w/d) Patentintensität, Beschäftigter in Forschungseinrichtungen (m/w/d)
Bildung, Qualifikation, Arbeitsmarkt	teil hochqualifizierter Beschäftigter (m/w/d) Schüler*innen ohne Abschluss Arbeitslosenquote (m/w/d) Ausbildungsstellen, Erwerbstätigenprognose
Bevölkerungsentwicklung, Wanderungen	Bevölkerungssaldo (m/w/d) Anteil junger Erwachsener (m/w/d) Wanderungssaldo (m/w/d)
Umweltverbrauch	CO ₂ -Emissionen, Energieverbrauch
Handlungsfähigkeit öffentlicher Institutionen	kommunale Verschuldung, kommunale Investitionen
Beteiligung, Engagement, Kooperation	Wahlbeteiligung (m/w/d), Anzahl Vereine, Initiativen
Gesellschaftlicher Zusammenhalt	Anteil der in Bedarfsgemeinschaften lebenden Personen (m/w/d), Kinderarmut

Wichtig hierbei ist, die Entwicklungsdynamik der einzelnen Indikatoren im Zeitverlauf zu erfassen.

Finanzierung, Planungssicherheit und räumliche Gerechtigkeit

Wir wissen, dass ohne massive private und öffentliche Investitionen die vor uns liegenden Veränderungen nicht gelingen werden. Wir wissen aber auch, dass rund 55% der öffentlichen Investitionen in Deutschland von Kommunen getätigt werden 51). Die unzureichende Finanzausstattung vieler Kommunen in den letzten Jahren hat massiv dazu beigetragen, dass Infrastrukturinvestitionen vernachlässigt wurden. Die einhellige Lehre daraus ist, öffentliche Investitionen zu verstetigen und verlässlicher zu machen. Das gilt aber nicht nur für Investitionen, sondern für alle Instrumente der Strukturpolitik: Die Stabilität der über 50-jährigen „Gemeinschaftsaufgabe Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ ebenso wie der Gemeinschaftsaufgabe für ländliche Regionen (Gemeinschaftsaufgabe Agrarstruktur und Küstenschutz, GAK) und der EU-Strukturfonds lag auch in ihrer verlässlichen Finanzierung durch Bund, Länder und EU. Im Gegensatz dazu gab es viele kleinere Bundes- und Landesprogramme, Förderinitiativen für Modellvorhaben etc., die „Strohfeuer-Charakter“ hatten: Sie waren nur kurzfristig angelegt, nicht nachhaltig finanziert und förderten eher die „Projektitis“, also kleinere isolierte Projekte, die nicht in einem inhaltlichen Zusammenhang standen und deshalb auch wenig zu regionalen Stärken- und Profilentwicklung beitragen konnten. Viele dieser „Strohfeuer-Programme“ sind deshalb nicht nachhaltig.

Proaktive Strukturpolitik hat dagegen einen starken **Prozesscharakter**, setzt frühzeitig an und ist mittel- und langfristig angelegt. Sie braucht deshalb Planungssicherheit und verlässliche Finanzierungsbedingungen sowie stabile und handlungsfähige Institutionen. Die siebenjährigen Finanzierungs- und Förderperioden der EU-Strukturfonds sind hier beispielgebend.

Ein mittel- und langfristig angelegtes Prozessdenken braucht allerdings neben einer auskömmlichen Finanzierung auch sehr viele Beteiligungs- und **Präsentationsformate**, die die grundsätzliche Zustimmung zu diesem Prozess erhalten bzw. immer wieder erneuern. Bei den bisherigen Internationalen Bauausstellungen (IBA) in verschiedenen Regionen Deutschlands, bei den mehrjährigen Regionalen NRW (s. Kap. 2) sowie bei anderen ereignisorientierten Formaten haben sich sowohl öffentliche Zwischen- wie auch Abschlusspräsentationen bewährt.

Eine proaktive, an regionalspezifischen Stärken und Wachstumschancen orientierte Strukturpolitik (**Wachstumsziel**) muss grundsätzlich für alle Regionen möglich sein und braucht deshalb auch für alle Regionen verlässliche Finanzierungsregeln.

Allerdings sind nicht alle Regionen gleich betroffen. Es gibt durchaus Metropolen und Regionen, die vieles aus eigenen Ressourcen finanzieren können und nur in geringerem Umfang Bundes- und Landesprogramme benötigen.

Entsprechend dem Grundsatz **„Ungleiches ungleich behandeln“** wird deshalb häufig vorgeschlagen, zum Abbau räumlicher Ungleichheiten staatliche Finanzierungen indikatorbasiert einzusetzen, um damit eine bedarfsgerechtere räumliche Verteilung öffentlicher Mittel zu gewährleisten (**Ausgleichsziel** 52). Dies gilt z. B. besonders für Stadtentwicklungs-, Bildungs- und Sozialinvestitionen, die stärker noch als bisher nach gemeinsamen Sozialindizes verteilt werden sollten 53).

Auf diese Weise ließen sich Wachstums- und Ausgleichsziele in der Strukturpolitik besser aufeinander abstimmen.

4. Zusammenfassung:

Reformbedarf für eine vorausschauende, proaktive Strukturpolitik

Die bisherigen strukturpolitischen Programme des Bundes, der Länder und der EU, im wesentlichen die Gemeinschaftsaufgaben und die EU-Strukturfonds, haben eine lange Geschichte und viele Verdienste: Sie sorgten für eine gewisse Koordinierung, Transparenz und Evaluierung der vielfältigen Aktivitäten in unserem Mehrebenensystem, vor allem auch bei der Förderung privater Investitionen, sowie einen stabilen, verlässlichen Finanzierungsrahmen über die letzten Jahrzehnte. Insbesondere letzteres ist nicht unwichtig angesichts der vielen kleinen zusätzlichen „Strohfeuer-Initiativen“ der verschiedenen Bundes- und Landesressorts in den letzten Jahren.

Eine absehbar sehr weitreichende Veränderung unserer zukünftigen Wirtschaftsstruktur braucht aber auch ein deutlich erweitertes Verständnis von Strukturförderung. Angesichts der zukünftigen Transformationsaufgaben sind diese Instrumente deshalb nicht mehr ausreichend, sie brauchen ein Update. Dies betrifft zunächst die Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“, die nach über 50 Jahren mit lediglich inkrementellen Änderungen nun grundlegende Anpassungen braucht.



Foto: scharfsinn86/stock.adobe.com

Dies ist auch deshalb wichtig, weil die GRW eine signifikante Hebelwirkung hat: Sie wird in den Bundesländern auch zur Kofinanzierung der EU-Programme eingesetzt und hat deshalb koordinierenden Einfluss auf die erheblichen Strukturfonds-Aktivitäten der Länder und Regionen.

Die GRW muss darauf reagieren, dass sich Transformationsherausforderungen zukünftig in sehr vielen Regionen stellen, dass Regionen hierauf frühzeitig und vorausschauend reagieren müssen und solche Herausforderungen ohne echte Beteiligung und Mitwirkung der Betroffenen nicht bewältigt werden können.

Sie sollte deshalb zunächst ein **Maßnahmenpaket zur Förderung von „Bottum-Up-Prozessen“** ausbauen und **allen Regionen** anbieten:

- » Hierzu gehört die erweiterte Unterstützung gemeinsamer regionaler Handlungskonzepte, die zwingend an eine echte Beteiligung der Betroffenen gekoppelt werden.
- » Hierzu gehört auch eine erweiterte Förderung von Regionalmanagements und Regionalbudgets, einschließlich unterschiedlicher Beteiligungsformate wie z.B. örtlicher oder betrieblicher/überbetrieblicher Transformationsräte, Transformationsgutachten, Beratungs- und Unterstützungsangebote für die von Umstrukturierungen betroffenen Belegschaften etc.
- » Hierzu gehört ebenfalls der Ausbau einer regionalen Strukturberichterstattung mit verschiedenen Prognose- und Analyseinstrumenten sowie Strategieprozessen (s. Kap. 3). Dies beinhaltet auch ein indikatorgestütztes regionales Monitoring, das frühzeitig Schwachpunkte und Herausforderungen transparent macht.
- » Zur Verbesserung der Kooperationskultur sollte die GRW auch **„Ausschreibungsverfahren für ganzheitliche regionale Strukturentwicklungsstrategien“** vorsehen. Diese regionalen Entwicklungsstrategien beinhalten Beteiligungsformate, Handlungskonzepte, mehrjährige Regionalbudgets und öffentliche Zwischen- und Abschlusspräsentationen (regionale Schaufenster). Durch diese wettbewerblichen Verfahren erhöht sich die Chance, Konzepte eines „Gerechten Strukturwandels“ mit einem besonderen Augenmerk auf qualitativ hochwertige Arbeitsplätze durchzusetzen. Hierzu würde zwar die jetzige Experimentierklausel (Kap. 4.6 GRW-Koordinierungsrahmen) schon ausreichen, eine explizite Aufnahme in den Förderkatalog der GRW würde diese Formate aber sehr viel attraktiver machen.

Dieses Unterstützungspaket für Bottom-up-Prozesse und Beteiligungsformate ist nicht nur notwendig, um neue Instrumente und Verfahren zur Förderung endogener Entwicklungsprozesse einsetzen zu können. Gleichzeitig müssen damit auch gewisse **Mindeststandards und Qualitätsmerkmale als Erfolgsvoraussetzungen für regionale Entwicklungsprozesse** gesichert werden. Dies gilt sowohl für Beteiligungsverfahren, als auch für die regionale Strukturberichterstattung und die Qualität der Entwicklungskonzepte insgesamt. Dieses Unterstützungspaket muss selbstverständlich auch für den anstehenden Transformationsprozess in den Kohleregionen gelten.

Weiterhin sollte im Koordinierungsrahmen konkreter und verbindlich festgelegt werden, was unter der „Schaffung und Sicherung dauerhafter und hochwertiger Arbeitsplätze“ als Fördergrundlage zu verstehen ist. Ziel muss es hierbei sein, eine Investitionsförderung ausschließlich an

sozialversicherungspflichtige, tarifgebundene Dauerarbeitsplätze zu binden und auch damit Vorbild für andere Investitionsprogramme zu sein.

Eine Reform der Gemeinschaftsaufgabe ist unter den derzeitigen Bedingungen einer vollständigen Übereinkunft mit allen Ländern zweifellos schwierig.

Wenn dies jedoch nicht gelingt, dann muss ein solches Maßnahmenpaket zur Förderung von Bottom-up-Prozessen außerhalb der GRW erfolgen 53). Das würde die GRW als Koordinierungsrahmen allerdings weiter aushöhlen und hätte mittelfristig auch Konsequenzen für ihre finanzielle Ausstattung.

Das „Gesamtdeutsche Fördersystem“ braucht eine Erweiterung um Programme der Daseinsvorsorge: Seit 2019 integriert das Gesamtdeutsche Fördersystem etwa 20 Förderprogramme des Bundes (Programmvolumen etwa 1,7 Mrd. € pro Jahr) mit dem Fokus bzw. einer besonderen Förderpräferenz auf strukturschwache Regionen. Dieser grundsätzlich richtige Reformansatz für eine proaktive Strukturpolitik im Sinne gleichwertiger Lebensbedingungen kann aber nur wirksam sein, wenn weitere große Fachprogramme für Infrastrukturinvestitionen mit einer stärkeren Fokussierung auf zukünftige Transformationsräume in das Fördersystem integriert werden. Nur damit kann das Ziel erreicht werden, in den besonders unter Strukturanpassungsdruck stehenden Regionen auch eine Verbesserung der Daseinsvorsorge und der Lebensqualität zu gewährleisten.



Foto: Kzenon/stock.adobe.com

Sollte dies nicht gelingen, käme alternativ eine neue **Gemeinschaftsaufgabe „Regionale Daseinsvorsorge“** in Frage (54). Damit könnte gemeinsam von Bund und Ländern die Daseinsvorsorgeinfrastruktur in den Transformationsregionen gestärkt werden.

Der Bund sollte darüber hinaus seinen **„Gleichwertigkeits-Check“** ausweiten: Mit diesem Instrument will er, einer Empfehlung der Regierungskommission Gleichwertige Lebensverhältnisse folgend, alle Gesetzesvorhaben darauf hin überprüfen, wie sie auf die gleichwertigen Lebensverhältnisse in Deutschland wirken. Diese Prüfung sollte ausgeweitet werden auf die großen Investitionsprogramme des Bundes.

Ein weiterer wichtiger Baustein für eine gelingende Transformationspolitik sind **handlungsfähige Kommunen**. Städte und Gemeinden, die etwa 55% der Infrastrukturinvestitionen in Deutschland tätigen, müssen dazu ganz besonders bei Strukturanpassungsprozessen in der Lage sein. Das Bundesfinanzministerium zählt allerdings mehr als 2000 überschuldete Gemeinden in Deutschland. Nicht wenige davon liegen in ländlichen und städtischen Regionen, die in anhaltenden Strukturkrisen stecken.

Hier ist durch Bund und Länder eine kommunale Entschuldung überfällig, aber das allein wird nicht reichen: Zur dauerhaften Überwindung der monetären und nichtmonetären Hemmnisse bei öffentlichen Investitionen ist eine nachhaltige Finanzausstattung der finanzschwächsten Kommunen nötig. Sie muss verlässlich und deshalb möglichst konjunkturunabhängig sein, damit diese Kommunen auch wieder mehr Personal in ihren Bau- und Planungsverwaltungen aufbauen können. Wenn die Bundesländer als die verfassungsrechtlich Verantwortlichen für ihre Kommunen das über den kommunalen Finanzausgleich nicht leisten können, müssen andere Lösungen her: Eine Alternative wäre z. B. eine andere Verteilung der relativ konjunkturunabhängigen Umsatzsteuer im Rahmen des Fiskalföderalismus.

Schließlich braucht eine proaktive Strukturpolitik auch ein erweitertes **Verständnis von Innovationsleistungen**. Ohne gewaltige Innovationen werden die durch Dekarbonisierung und Digitalisierung bevorstehenden Umbrüche nicht zu meistern sein. Wir konzentrieren uns aber immer noch sehr stark auf technische Innovationen. Wir haben dadurch zu wenig im Blick, wie wichtig z. B. neue Geschäftsmodelle, ein besseres Zusammenspiel von Qualifizierung und betrieblichen Umstrukturierungen, neue Arbeitszeitmodelle, innovative Kooperationsprojekte der Sozialpartner oder generell unternehmerische Lösungen für gesellschaftliche Probleme sind. Die Förderung sozialer Innovationen darf deshalb nicht länger eine Alibifunktion neben den großen Programmen für technische Innovationen haben. Es geht zukünftig um mehr als lediglich die Unterstützung einiger Modellvorhaben.

Literaturverzeichnis

1. Betriebswirtschaft-lernen-net: Strukturpolitik; Bundeszentrale für politische Bildung: Strukturpolitik, Handwörterbuch des politischen Systems der Bundesrepublik Deutschland, 2013. Gablers Wirtschaftslexikon: Industriepolitik. Deutsches Institut für Urbanistik: Transformation, Berlin 2017
2. Gesetz über die Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ vom 06.10.1969, BGBl I, S. 1861
3. Koordinierungsrahmen der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ ab 1. März 2021, Bundesministerium für Wirtschaft, 2021
4. Beschluss der Bundesregierung zur Einsetzung der Kommission für Wachstum, Strukturwandel und Beschäftigung“ vom 06.06.2018, BMWi
5. Kommission Wachstum, Strukturwandel und Beschäftigung, Abschlussbericht, BMWi, 26.01.2019
6. Kommission Wachstum, Strukturwandel und Beschäftigung, Abschlussbericht, S. 84
7. Strukturstärkungsgesetz Kohleregionen, BGBl. I. Nr. 37 vom 13.08.2020
8. Hennicke, Martin; Noll, Wulf: Strukturwandel im Ruhrgebiet: Was wir für zukünftige Transformationsprozesse daraus lernen können; Friedrich Ebert Stiftung, WISO Direkt 02/2020
9. Heinze, Rolf G., Völzkow, Helmut (Hg): Regionalisierung der Strukturpolitik in NRW, 1997
10. Technologieberatungsstellen NRW mit ca. 40 Mitarbeitern und Beratungsstellen in Dortmund, Bielefeld und Düsseldorf
11. IG Metall Gesamtvorstand: Sicherheit im Wandel. Instrumente für die Gestaltung der Transformation, 5/21
12. Bundesministerium für Bildung und Forschung: Programmfamilie „Innovation & Strukturwandel“. Berlin
13. Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung (DIW): Regionale Innovationssysteme im Vergleich. DIW Wochenbericht Nr. 5/2014 vom 29.01.2014
14. Heinze, Rolf G.: Regionale Innovationssysteme: Eine wirtschaftssoziologische Betrachtung. Gesis, Leipzig-Institut für Sozialwissenschaften, 2004
15. Bundesminister für Ernährung und Landwirtschaft: Bundesprogramm Ländliche Entwicklung; Bundesmodellvorhaben Land(auf)Schwung 2015 – 2019: 13 ausgewählte Kreise in strukturschwachen ländlichen Regionen mit Regionalagenturen, Regionalbudgets und insgesamt ca. 500 umgesetzte Projekte
16. Prognos AG, DLR Projektträger: Zukunft der Strukturfonds in Deutschland ab 2021; im Auftrag des BMWi, S. August 2018
17. Prof. Steffen Mau: 30 Jahre deutsche Einheit: Alles muss auf den Tisch. Tagesspiegel, 03.10.2020
18. Michael Hüther, Jens Südekum, Michael Voigtländer (Hg): Die Zukunft der Regionen in Deutschland, Institut der Deutschen Wirtschaft, 2019, S. 280
19. Socialnet GmbH (Hrsg.): Empowerment. Potentiale nutzen. Bonn, o.J.
20. Bundesminister des Innern, für Bau und Heimat: MORO, Lebendige Regionen, Aktive Regionalentwicklung als Zukunftsaufgabe.
21. Amtsblatt der Europäischen Union: Verordnung (EU) Nr. 1303/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 17.12.2013, Art. 47, 48, 110
22. www.niedersachsen.de: Strategiedialog Automobilwirtschaft in Niedersachsen, 10.05.2019

23. www.baden-wuerttemberg.de: Transformationsrat Automobilwirtschaft. 21.09.2017. www.rpl.de: Transformationsrat beschließt erstes Maßnahmenpaket. 28.09.2020
24. Jürgen Dispan: Die Region Stuttgart im Umbruch. Transformation der Schlüsselindustrien als Herausforderung für die Regionalwirtschaft, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, 71. Jahrgang, 01.02.2021
25. Wirtschaftsförderung Region Stuttgart GmbH: Transformationsbündnis Automobilregion Stuttgart gegründet. IG Metall, Agentur für Arbeit Stuttgart, Arbeitgeberverband Südwestmetall, IHK Region Stuttgart, Handwerkskammer Region Stuttgart, DGB Nordwürttemberg. Stuttgart, 19.01.2018
26. Philipp Fink, Martin Henricke, Heinrich Tiemann: Ungleiches Deutschland. Sozioökonomischer Disparitätenbericht, Friedrich Ebert Stiftung 2019. Prognos AG: Prognos Zukunftsatlas 2019
27. Bundesministerium des Inneren, für Bau und Heimat: Maßnahmen der Bundesregierung zur Umsetzung der Ergebnisse der Kommission „Gleichwertige Lebensverhältnisse“, 2019
28. Philipp Fink, Heinrich Tiemann: Den Teufelskreis durchbrechen. Neue Strukturpolitik als Antwort auf wachsende Disparitäten. WISO direkt, Friedrich-Ebert-Stiftung Bonn, 2019
29. Hendrik Brinkmann, Christoph Harendt, Friedrich Heinemann, Justus Nover: Ökonomische Resilienz – Schlüsselbegriff für ein neues wirtschaftspolitisches Leitbild?, Wirtschaftsdienst 2017
30. Jörg Weingarten, Marie Kleßmann, Benedikt Schreiter, Sebastian Schwidder: Handlungsfelder und Akteure der Strukturpolitik. Eine Metastudie aus arbeitsorientierter Perspektive. Im Auftrag der Stiftung Arbeit und Umwelt der IGBCE. 2018
31. Thünen-Institut: Regionalökonomische Resilienz in Deutschland und Europa. Braunschweig 2020
32. Peter Jakobowski, Gregor Lackmann, Michael Zarth: Zur Resilienz regionaler Arbeitsmärkte – theoretische Überlegungen und empirische Befunde. Informationen zur Raumentwicklung, Heft 4.2013
33. Claudia Neu, Bertold Vogel: Das Soziale-Orte-Konzept. Neue Infrastrukturen für den gesellschaftlichen Zusammenhalt. Ein Projekt im Rahmen der BMBF-Fördermaßnahme „Zusammenhalt stärken in Zeiten von Krisen und Umbrüchen. 2020
34. Prognos AG, Rolf G. Heinze: Lehren aus dem Strukturwandel im Ruhrgebiet. Gutachten im Auftrag des Bundeswirtschaftsministeriums. 2016
35. Philipp Fink, Martin Henricke, Heinrich Tiemann: Ungleiches Deutschland. Sozioökonomischer Disparitätenbericht, Friedrich Ebert Stiftung 2019
36. Ministerium für Heimat, Kommunales, Bau und Gleichstellung NRW: Die Regionalen NRW, Düsseldorf.
37. Peter Henricke: Vorwort zur Studie „Die Governance des gerechten Strukturwandels“. Lisa Kolde, in: Wuppertaler Studienarbeiten, April 2020
38. Bertelsmann Stiftung (Hrsg.): Politik beleben, Bürger beteiligen: Charakteristika neuer Beteiligungsmodelle. Bertelsmann-Stiftung.de, 2010
39. Alrun Fischer, Sissy Morgenroth: Strukturpolitische Instrumente der Nachwendezeit. Schlussfolgerungen für Gestaltung von Transformationen heute. Stiftung Neue Länder der Otto Brenner-Stiftung (Hrsg.). Frankfurt 2021
40. Investitions- und Förderbank Niedersachsen- NBank: Leitfaden zum Niedersächsischen Querschnittsziel „Gute Arbeit“. Hannover 2019
41. Bundesministerium für Wirtschaft: Koordinierungsrahmen der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“, Berlin 2020, S. 5
42. Landesregierung Nordrhein-Westfalen: Projektauftrag Revier.Gestalten. Zukunftsorientierter Strukturwandel im Rheinischen Revier. Düsseldorf 2021. Rheinisch-Westfälisches Institut für Wirtschaftsforschung, Ruhr Universität Bochum: 5-Standorte-Programm. Indikatorik zur Projektbewertung. 21.04.2021

43. Innovationsnetzwerk Niedersachsen: Soziale Gründe(nde) für Innovationen. Hannover 2020
44. Jörg Weingarten: There`s no glory in prevention. Interessengruppen und antizipative Strukturpolitik. Vortrag bei der evangelischen Akademie Loccum: Präventive Strukturpolitik. Oktober 2020. Stefan Gärtner: Paradoxien der Prävention: Dilemmata einer antizipativen Strukturpolitik. Vortrag bei der Evangelischen Akademie Loccum: Präventive Strukturpolitik. Oktober 2020. Stefan Gärtner, Adeline Frenzel: Präventiver Strukturwandel. Strukturpolitische Möglichkeiten für die Innovationsregion Rheinischs Revier. Gutachten an den Landtag Nordrhein-Westfalen. Düsseldorf 2017
45. Prof. Kilian Bizer: Klima- und Umweltpolitik als Anlass präventiver Strukturpolitik – Eine neue Dimension der Gesetzes- und Technologiefolgenabschätzung? Vortrag bei der evangelischen Akademie Loccum: Präventive Strukturpolitik. Oktober 2020
46. Bundesministerium für Arbeit- und Soziales: Fachkräftemonitoring. Berlin 2021
47. Bundesministerium für Bildung und Forschung: Mit Foresight in die Zukunft schauen. Berlin 2019
48. Fraunhofer-Institut für System und Innovationsforschung, ISI: Technikfolgenabschätzung
49. Gemeinsame Geschäftsordnung des Bundes (GGO), § 43. Bundesministerium des Innern
50. Prof. Dr. Carl Böhret, Dr. Götz Konzendorf: Leitfaden zur Gesetzesfolgenabschätzung. Im Auftrag des Bundesministerium des Inneren und des Innenministeriums Baden-Württemberg. Berlin 2000
51. Hendrik Schelle, Katja Rietzler, Christian Raffer, Carsten Kühl: Baustelle zukunftsfähige Infrastruktur. Ansätze zum Abbau nichtmonetärer Investitionshemmnisse bei öffentlichen Infrastrukturvorhaben. Berlin 2021, S.1
52. Prof. Rene Geißler: Ein kommunales Investitionsprogramm für das nächste Jahrzehnt. In: Dezernat Zukunft, Institut für Makrofinanzen. April 2021. Philipp Fink, Martin Hennicke, Heinrich Tiemann: Ungleiches Deutschland
53. Der Einsatz von (kleinräumigen) Sozialindizes erfolgt heute bereits in einigen Bundesländern zur unterschiedlichen Verteilung von Lehrerinnen und Lehrern sowie Schul- und Kitamitteln in den kommunalen Sozialräumen
54. Vgl. DGB Bundesvorstand: „Initiative Strukturpolitik 2020plus“, November 2013. Philipp Fink, Martin Hennicke, Heinrich Tiemann: Ungleiches Deutschland. Sozioökonomischer Disparitätenbericht. 2019



NEWSLETTER

Abonnieren Sie unseren Newsletter PERSPEKTIVEN
unter www.dgb.de/service/newsletter



ONLINE

Für weitere Informationen zu diesen und weiteren
Themen besuchen Sie uns auf www.dgb.de/sid



www.dgb.de/sid

