



GERECHTER WANDEL FÜR REGIONEN UND GENERATIONEN

Erfahrungen aus dem Strukturwandel im Ruhrgebiet

ISBN 978-3-946211-21-1

GERECHTER WANDEL FÜR REGIONEN UND GENERATIONEN Erfahrungen aus dem Strukturwandel im Ruhrgebiet

Eine Forschungsstudie im Auftrag des WWF Deutschland vom



Impressum

Herausgeber

WWF Deutschland, Berlin

Stand

Januar 2019

Autoren

Elke Dahlbeck, Dr. Stefan Gärtner (Institut für Arbeit und Technik)

Koordination

Juliette de Grandpré (WWF Deutschland)

Kontakt

Juliette.degrandpre@wwf.de

Redaktion

Thomas Köberich (WWF Deutschland)

Gestaltung

Anna Risch (post@annarisch.de)



Die Europäische Klimaschutzinitiative (EUKI) ist ein Finanzierungsinstrument des Bundesministeriums für Umwelt, Naturschutz und nukleare Sicherheit (BMU). Die Implementierung wird von der Deutschen Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) GmbH unterstützt. Übergeordnetes Ziel der EUKI ist die Förderung der Zusammenarbeit innerhalb der Europäischen Union (EU) zur Senkung von Treibhausgasemissionen.

Die in dieser Publikation vertretenen Auffassungen liegen ausschließlich in der Verantwortung des Verfassers/der Verfasserin und spiegeln nicht notwendigerweise die Meinung des Bundesministeriums für Umwelt, Naturschutz und nukleare Sicherheit wider.

© 2019 WWF Deutschland • Nachdruck, auch auszugsweise, nur mit Genehmigung des Herausgebers.

Vorwort

Weltweit hat die Erkenntnis Einzug gehalten, dass es sich bei Erderhitzung um die große ökologische und soziale Herausforderung unserer Zeit handelt. Das Erreichen der Klimaschutzziele steht nicht im luftleeren Raum, sondern ist in Deutschland und Europa Teil eines Übergangs hin zu Gesellschaften, die nicht mehr auf fossile Energien setzen.

Dieser Übergang ist die einzig mögliche Antwort auf die Klimakrise und in ihrer Größenordnung und Bedeutung vergleichbar mit den großen historischen Umbrüchen, etwa der Industrialisierung oder der Digitalisierung. Daher stellt sich die Gerechtigkeitsfrage zwangsläufig in zweifacher Hinsicht: Nichts ist so ungerecht und unsozial wie inkonsequenter Klimaschutz. Zugleich muss der Übergang, gerecht und sozial ausgeglichen erfolgen, damit die Menschen ihn mittragen und voranbringen. Die sogenannte Just Transition gewinnt daher immer mehr an Bedeutung.

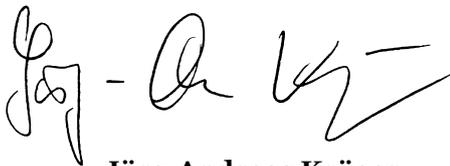
Die Gewerkschaften haben das längst erkannt, versuchen sie doch seit Jahrzehnten, negative Auswirkungen von Transformationsprozessen für die Arbeitnehmer zu verhindern. Allerdings umfasst die Just Transition mehr als die Mitarbeiter nunmehr veralteter Industriezweige. Sie betrifft ganze Regionen, die uns jahrzehntelang mit Energie versorgt haben. Der Energieträger Kohle mag nicht mehr zukunftsfähig sein, die Regionen aber sollten es werden. Eine gerechte Energiewende bedeutet, die Klimaziele entsprechend dem Paris-Abkommen zu erreichen, damit wir auch in Zukunft in unseren Regionen gut leben – und dieses gute Leben mit möglichst vielen Menschen teilen können.

Der WWF Deutschland widmet sich in einem neuen Projekt genau diesem Thema: Gemeinsam mit dem WWF in Bulgarien, Griechenland und Polen wurde 2017 mit dem Projekt „Just Transition Eastern & Southern Europe“ begonnen. Es ist Teil der Europäischen Klimaschutzinitiative (EUKI) des Bundesumweltministeriums. Schwerpunkt des Projekts ist es, für Bobov Dol in Bulgarien, Westmakedonien in Griechenland und Schlesien in Polen Strategien für den Strukturwandel zu erarbeiten: weg von der Kohle, hin zu nachhaltigen Wirtschaftsaktivitäten, von denen Mensch und Klima profitieren.

Das Besondere: Die Strategien werden gemeinsam mit den relevanten Akteuren aus den Regionen erarbeitet. Aus Politik, Wirtschaft, Zivilgesellschaft und den Gewerkschaften kommen Menschen zusammen,

um Lösungen für einen Strukturwandel zu finden, der ebenso klimawie sozialverträglich ist. In Deutschland versucht sich derzeit die Kohlekommission an einem ähnlichen Modell. Dort soll der Kohleausstieg sowohl unter Gesichtspunkten des Klimaschutzes als auch des Strukturwandels beschlossen werden.

Doch Pläne zu entwickeln, ist der erste, wichtige Schritt. Was es dann braucht, ist Verbindlichkeit. Das gilt für die Klimaziele, damit sie nicht, wie erst jüngst in Deutschland geschehen, quasi im Vorbeigehen kassiert werden. Und das gilt für die nötigen Schritte beim Strukturwandel. Allein die Langfristigkeit dieser Aufgaben macht das unabdingbar. Das lehren die Erfahrungen aus dem Strukturwandel im Ruhrgebiet, der sich die vorliegende Studie widmet. Sie zeigen auch, wie wichtig die Beteiligung der Zivilgesellschaft ist. Welche anderen Schlüsse aus dem Wandel des Ruhrgebiets für andere Regionen in Deutschland und Europa relevant sein können, lesen Sie auf den folgenden Seiten. Damit wollen wir die Debatte voranbringen: für die gemeinsame Aufgabe, unsere Lebensgrundlagen zu bewahren.



Jörg-Andreas Krüger

Geschäftsleitung Naturschutz, WWF Deutschland

Inhalt

	Vorwort	3
1	Einleitung	7
2	Wirtschaftlicher Wandel in Deutschland	9
2.1	Strukturwandel und Strukturbruch	12
2.2	Politische Intervention ist für eine ausgeglichene Regionalentwicklung notwendig	16
2.3	Wandel gestalten	20
2.4	Strukturpolitik ist fast immer nachsorgend	22
3	Strukturwandel in Deutschland und im Ruhrgebiet	25
3.1	Entwicklung der Kohleförderung in Deutschland	25
3.2	Strukturwandel im Ruhrgebiet	32
4	Strukturpolitik in Deutschland	38
4.1	Strukturpolitik im Ruhrgebiet	38
4.1.1	Integrierte Strukturpolitik (1966-1974)	38
4.1.2	Zentralisierte Strukturpolitik (1975-1986)	40
4.1.3	Regionalisierte Strukturpolitik (1987-1999)	41
4.1.4	Kompetenzfeldorientierte Strukturpolitik (ab 2000)	43
4.1.5	Bilanz der strukturpolitischen Maßnahmen im Ruhrgebiet	44
4.2	Strukturpolitik für die Braunkohlereviere in Deutschland	48
4.2.1	Braunkohlereviere in Deutschland	48
4.2.2	Die Initiative „Unternehmen Revier“	51
5	Empfehlungen und übertragbare Lösungen	54
6	Literaturverzeichnis	61
7	Anhang	65

Unter „Strukturwandel“ wird allgemein die Veränderung der strukturellen Zusammensetzung eines Aggregats (z. B. Bruttoinlandsprodukt [BIP] oder Erwerbstätige) verstanden. In sektoraler Hinsicht geht es dabei um Veränderungen der branchenmäßigen Struktur, in regionaler Hinsicht um Verschiebungen zwischen einzelnen Regionen eines größeren Wirtschaftsraums. Regionaler und sektoraler Strukturwandel sind dabei nicht unabhängig voneinander zu sehen, weil sich Branchen typischerweise nicht gleichmäßig über den Raum verteilen. Dies gilt auch für die Braun- und Steinkohleregionen in Deutschland und Europa, die sich auf spezielle Regionen konzentrieren wie z. B. über Jahre hinweg das Ruhrgebiet und das Saarland oder aber die vier Braunkohlereviere Rheinisches, Helmstedter, Mitteldeutsches und Lausitzer Revier.

Der anstehende Ausstieg aus der Kohle birgt für die betroffenen Regionen strukturelle Veränderungen. Je nach gesellschaftlichem und politischem Leitbild greift der Staat ein, um die betroffenen Regionen durch strukturpolitische Interventionen zu unterstützen. Strukturpolitik kann (und will) dabei Strukturwandel nicht verhindern, sondern rahmengebend gestalten. Regionen müssen Wandel zulassen. Strukturpolitische Interventionen, die in Deutschland auch verfassungsrechtlich geboten sind, sind jedoch nicht wirkungs- und sinnlos – im Gegenteil!

In dieser Forschungsstudie wurden die strukturpolitischen Erfahrungen in Deutschland mit Fokus auf das Ruhrgebiet (aber auch darüber hinausgehende Erfahrungen aus anderen Regionen) aufgearbeitet und dabei die strukturpolitischen Entwicklungslinien und ihre positiven und negativen Effekte aufgezeigt und in Hinblick auf ihrer Übertragbarkeit auf andere Regionen analysiert. Neben einer Literaturanalyse wurden dafür quantitative Analysen von Sekundärdaten durchgeführt. Aufbauend auf diesen ersten Ergebnissen wurden die wichtigsten Effekte der strukturpolitischen Maßnahmen identifiziert. Zur weiteren empirischen Fundierung der gewonnenen Erkenntnisse wurden leitfadengestützte Interviews mit Entscheidungsträgern aus Politik, Verwaltung sowie Wirtschaft und Gewerkschaften geführt, ferner wurde ein fokussiertes Gruppengespräch mit Vertreterinnen und Vertretern aus Politik, Umweltverbänden und Gewerkschaften durchgeführt.

Um die Übertragbarkeit auf andere Regionen und Länder diskutieren zu können, wurde insbesondere auch auf die räumlichen und zeitlichen Bedingungen sowie Strukturen eingegangen. Dies ist vor dem Hintergrund relevant, dass sich Strukturwandel in großen Industrieagglomerationen mit vernetzten Wirtschaftssektoren anders organisieren lässt als in peripher gelegenen Industriedörfern.

Da die institutionellen Rahmenbedingungen in den Ländern Griechenland, Polen und Bulgarien unterschiedlich sind und deutlich vom institutionellen Setting Deutschlands abweichen, wurden die Effekte auch im Hinblick auf die institutionelle Einbettung betrachtet.

Der Kern der empirischen Arbeit beschäftigt sich jedoch mit dem Hauptdilemma von Strukturpolitik, dass sie in der Regel nachsorgend, reparierend und nicht präventiv angelegt ist. Gerade der strukturelle Wandel im Zuge der Energiewende ließe sich aber frühzeitig gestalten.

Im Folgenden werden zunächst die wichtigsten Begriffe Strukturwandel und -politik definiert sowie die Funktionsweise der Strukturpolitik in Deutschland erläutert (Kapitel 2). Aufbauend darauf wird entlang ausgewählter Indikatoren der Verlauf der Braun- und Steinkohleförderung in Deutschland sowie der Strukturwandel im Ruhrgebiet nachgezeichnet (Kapitel 3). Im vierten Kapitel werden ausgewählte strukturpolitische Maßnahmen im Ruhrgebiet der letzten 50 Jahre sowie das aktuell aufgelegte strukturpolitische Programm „*Unternehmen Revier*“ für die vier Braunkohlereviere in Deutschland beschrieben und analysiert. Zum Abschluss werden identifizierte übertragbare Lösungen und Kriterien für andere Regionen im Rahmen von Handlungsempfehlungen vorgeschlagen (Kapitel 5).

2 Wirtschaftlicher Wandel in Deutschland

Volkswirtschaften unterliegen einem dauernden strukturellen Wandel. Allerdings kann die eigendynamische Anpassung aufgrund verschiedener Faktoren gestört sein. Wie in Abb. 1

Strukturwandel als andauernder Prozess

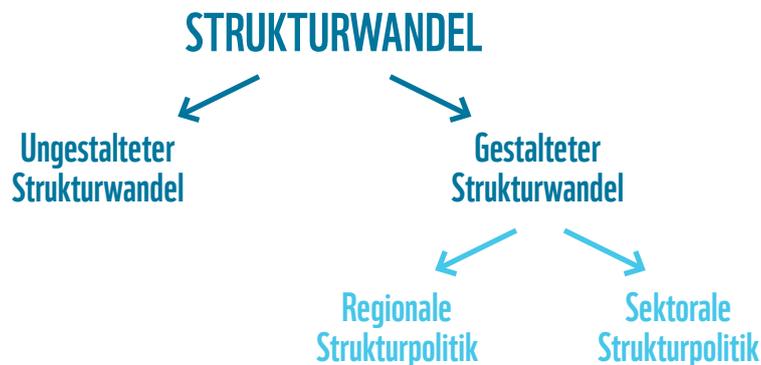
dargestellt, lässt sich dieser Strukturwandel in Abgrenzung zum „ungeplanteten“ (gemeint ist der nicht bewusst beeinflusste und sich nur durch den Markt ergebende Strukturwandel) als „gestalteter“ Strukturwandel bezeichnen.

Strukturpolitik gestaltet Strukturwandel

Unter *Strukturpolitik* sind politische einschließlich rechtliche und institutionelle Interventionen zu verstehen, mit denen der Strukturwandel gezielt beeinflusst werden soll. So ist Strukturpolitik der Ausschnitt der Wirtschaftspolitik, der sich selektiv auf bestimmte Bereiche bezieht (z. B. schwächere Regionen oder Branchen mit Entwicklungsdefiziten). Wie in Abb. 1 dargestellt, lässt sich auch die Strukturpolitik wiederum in sektorale und regionale Strukturpolitik aufgliedern.

Abbildung 1: Strukturwandel

Quelle: Eigene Darstellung



Regionale Strukturpolitik hat unterschiedliche Bedeutungen, wird mit Begriffen wie Regionalpolitik oder regionale Wirtschaftspolitik synonym verwendet¹ und dient der bewussten Entwicklung bestimmter Teilräume. Dazu werden meist bestimmte Räume finanziell gefördert und Finanzströme umgeleitet. Die Regionalwissenschaft unterscheidet zwischen geplanten und ungeplanten raumwirksamen Finanzströmen. Zu den Finanzströmen mit geplanten Raumwirkungen lassen sich u. a. der Finanzausgleich, großräumige Verkehrsinfrastrukturmaßnahmen sowie Maßnahmen im Rahmen der Struktur- und Raumordnungspolitik hinzuzählen. Finanzströme mit ungeplanten Raumwirkungen beinhalten z. B. Steuern, allgemeine staatliche Subventionen und Sozialversicherungssysteme.

1 Vgl. z. B. Fürst et al. (1976): 4; Eckey (1995): 815

Finanzströme in der regionalen Strukturpolitik können sogenannte Raumwirkung entfalten. Zu den Finanzströmen, die geplante Raumwirkungen haben, gehören etwa Verkehrsinfrastrukturmaßnahmen.



Foto: Karl-Heinz Liebisch/pixello.de

Regionale und sektorale Strukturpolitik

Strukturpolitik ist in ihrer Anwendung und Wirkung häufig eine Mischung aus regionaler und sektoraler Politik, da die Entwicklungsdefizite bestimmter Branchen sich auf bestimmte Regionen konzentrieren und es in strukturschwachen Regionen umgekehrt an wachsenden und zukunftsfähigen Sektoren mangelt. Sektorale und regionale Strukturpolitik beeinflussen sich auch hinsichtlich der Interessen, Motive und Ziele. Es kommt aber auch zu Zielkonflikten: Befindet sich eine Branche und damit einhergehend eine Region, in der die Branche eine bedeutende Stellung einnimmt, im Niedergang, geht es den Regionalpolitikern vor allem um die Entwicklung der Region, z. B. indem Subventionen für die Neuansiedlung gezahlt werden, den Inhaberinnen und Inhabern als auch den Beschäftigten der vorherrschenden Industrien vor allem um den Erhalt, weil in etablierten Branchen häufig gute Löhne gezahlt werden und die Renditen hoch sind.

Strukturpolitik ist Mehrebenenpolitik

Regionale Strukturpolitik ist Mehrebenenpolitik, die sich von der EU-, Bundes- und Landesebene bis zur kommunalen Ebene vollzieht. In Deutschland sind die Zugriffsmöglichkeiten auf die untere räumliche Ebene beschränkt (z. B. durch die verfassungsrechtlich garantierte kommunale Selbstverwaltung), wie z. B. im Rahmen der Energiewende und der geplanten Stromtrassen sichtbar wurde. So müssen bei größeren Infrastrukturprojekten die verschiedenen Akteure in den Gebietskulissen überzeugt werden mitzumachen.

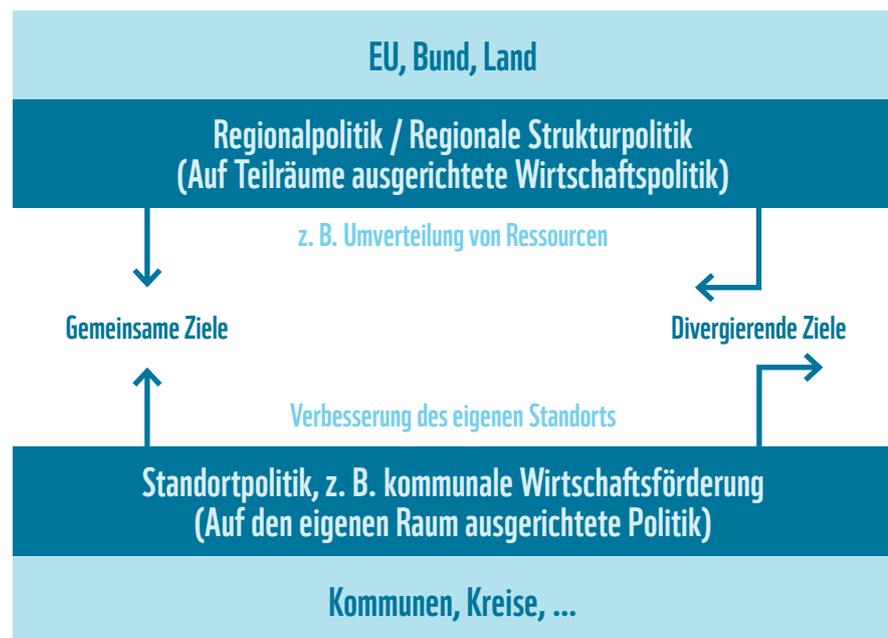
Standortpolitik und /vs. Regionalpolitik

Die Standortpolitik – die Politik vor Ort in der Stadt, im Kreis oder in der Region – wird unabhängig von den strukturpolitischen Zielen der höheren Raumebene betrieben, wie in Abb. 2 dargestellt wird. Oft ergänzen sich die verschiedenen Ebenen in ihren Zielen, z. B. wenn eine strukturschwache Region auf spezifische, auf Ausgleich ausgerichtete, regionalwirtschaftliche Entwicklungsprogramme der EU oder eines

Bundeslandes reagiert. Die Unterscheidung zwischen Regional- und Standortpolitik ist keinesfalls banal, denn kommunale Wirtschaftsförderung kann unabhängig von gesamtträumlichen Zielen eine egozentrierte Politik verfolgen. So kann es neben einer konsensorientierten Politik auch zu einer konfliktionären Standortpolitik kommen, wenn z. B. bestimmte Sektoren an einzelnen Standorten von allen Regionen gefördert werden sollen, von denen jedoch nicht alle profitieren. Gleiches liegt streng genommen im Rahmen einer ausgleichsorientierten Regionalpolitik vor, wenn z. B. eine wohlhabende Region durch eine geschickte Wirtschaftspolitik ihren Wohlstand erhöht und damit zu einer Vergrößerung der regionalen Wohlfahrtsgefälle beiträgt.

Abbildung 2: Ebenen regionaler Strukturpolitik

Quelle: Eigene Darstellung in Anlehnung an Gärtner 2008



Dass der Strukturwandel i. d. R. ein eigenständiger Prozess ist, der sich auf Basis gewachsener Standortfaktoren durch den Druck des Marktes, naturräumliche Gegebenheiten und politische sowie gesellschaftliche Trends einstellt, wird in Kap. 2.1 diskutiert. Das Kapitel thematisiert aber auch, dass dieser Automatismus zu unerwünschten sozialpolitischen, regionalen und gesamtwirtschaftlichen Ergebnissen führen kann. Der Staat versucht daher, durch gezielte Maßnahmen zu intervenieren (Kapitel 2.2). Mit der Tatsache, dass sich trotz strukturpolitischer Interventionen Wandel auf Dauer kaum aufhalten lässt, beschäftigt sich das Unterkapitel 2.3. Abschnitt 2.4 beleuchtet abschließend das Dilemma, dass Strukturpolitik i. d. R. nicht präventiv wirkt.

Die Montanindustrie hat das Ruhrgebiet zum größten Ballungsgebiet Europas gemacht. Mit dem Strukturwandel musste sich das Ruhrgebiet wirtschaftlich neu erfinden.



Foto: Getty Images/iStockphoto

2.1 Strukturwandel und Strukturbruch

Entwicklungspfade strukturellen Wandels

Auch wenn es mitunter zu Strukturbrüchen kommt, entwickeln sich neue Wirtschaftssektoren häufig aus den alten Sektoren heraus. So ist z. B. die Umweltwirtschaft im Ruhrgebiet durch die Montanindustrie infolge der gestiegenen Umweltauflagen seit den 1970er Jahren entstanden. Dieser Wirtschaftszweig ist noch heute in der Region vorhanden, obwohl die Montanindustrie keine Rolle mehr spielt.² Die Ernährungswirtschaft in Mecklenburg-Vorpommern, die dort aufgrund einer starken landwirtschaftlichen Basis entstanden ist³, ist auch ein Beispiel dafür. In der Region um Bielefeld entstand beispielsweise durch die Verarbeitung von Flachs zu Leinen seit dem 16. Jahrhundert die Textilfertigung. Auch wenn heute in der Region nicht mehr produziert wird, sind dort noch Textilmarken ansässig.

Die Anpassung der Produktsortimente erfolgt in der Regel von den Unternehmen selbst, wenn sie z. B. feststellen, dass ihre Produkte weniger gefragt sind. Oftmals hilft es, Unternehmen derselben Branchen zu beobachten, um einen Eindruck zu bekommen, welche Produkte nachgefragt werden und welche neuen Märkte erschlossen werden können. Dies ist einer der Gründe, warum sich Unternehmen häufig regional und teilweise – vor allem historisch – lokal konzentrieren. Im Rahmen der Industrialisierung kam es zu einer Suburbanisierung der Ökonomie. Nicht nur aus Platzgründen und wegen steigender Bodenpreise, sondern auch aus stadthygienischen Gründen entstanden die Industriekomplexe außerhalb der (Innen-)Städte. Die systematische Trennung der Funktionen Wohnen, Arbeiten, Verkehr und Erholung wurde in der Charta von

² Nordhause-Janzen/Rehfeld (1995), 2012; Pizzera (2012)

³ Gärtner/Flögel (2017)

Das Deutsche Bergbau-Museum in Bochum, das größte seiner Art weltweit.



Foto: Getty Images/Stockphoto

Athen 1933 verabschiedet und erst durch die sogenannte Leipzig-Charta zur nachhaltigen europäischen Stadt aus dem Jahr 2007 relativiert, die stärker das Konzept der „Stadt der kurzen Wege“ proklamierte.⁴ Ferner fand durch sinkende Transportkosten eine Verlagerung von Produktion in Teile der Welt statt, in denen Bodenschätze günstiger, Arbeits- und andere Faktorkosten geringer und die Umweltauflagen laxer waren und bis heute sind.

Strukturwandel schafft Chancen

Struktureller Wandel schafft auch immer wieder Chancen für einen Neuanfang, indem z. B. Gebäude leer stehen und neue Dinge ausprobiert werden können. So werden ehemalige Industriegebäude seit etwa 20 bis 30 Jahren als besondere Potenziale gesehen und nicht mehr ausschließlich als Niedergang der industriellen Basis gedeutet. Dies zeigt sich an einer entsprechenden Denkmalpolitik, an spezifischen Förderprogrammen, internationalen Bauausstellungen und einer behutsamen, architektonisch oftmals hochwertigen Inwertsetzung dieser Gebäudeensembles. Im Rahmen strukturpolitischer Interventionen und Wirtschaftsförderungspolitik wurden in den letzten Jahren in vielen altindustriellen Regionen und Quartieren Dienstleistungen, z. B. im Rahmen der Kultur- und Kreativwirtschaft, aber auch der wissensbasierten Dienstleistung, gefördert. Die sanierten Industriegebäude dienen dabei oftmals als Kulisse für kulturelle Angebote und werden neue Orte kreativer Wertschöpfungen.

Starke Bedeutung der Dienstleistungen

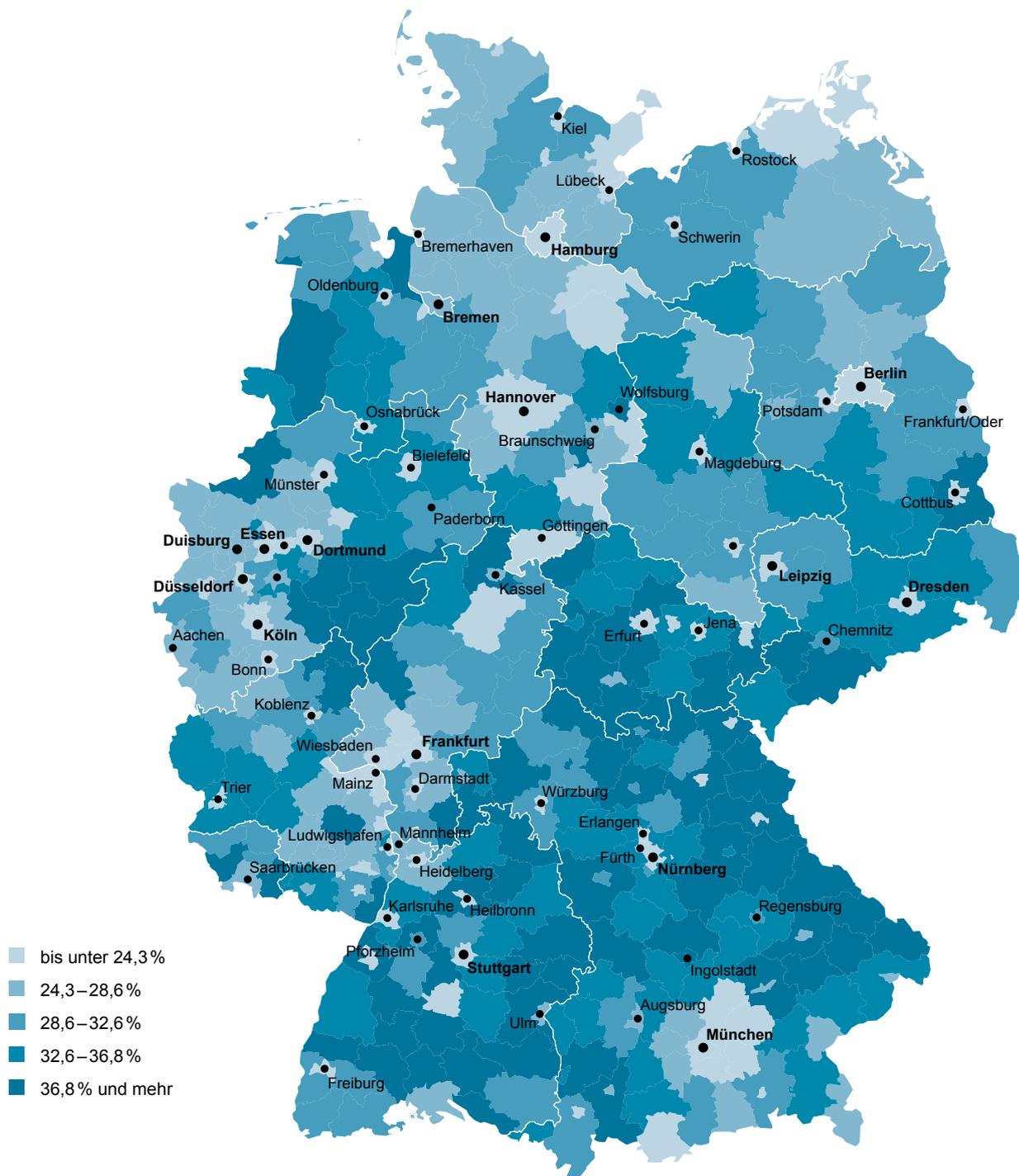
Allerdings sind im Zuge dieses strukturellen Wandels vor allem Dienstleistungsarbeitsplätze entstanden. Der aufgrund der hohen Produktivitätssteigerung im Industriesektor geringere Bedarf an Arbeit konnte nicht zu jedem Zeitpunkt und nicht in allen Regionen durch Arbeitsplatzangebote im Dienstleistungssektor kompensiert werden. Hinzu

⁴ Brandt et al. (2017)

Abbildung 3: Anteil der sozialversicherungspflichtig (sv-)Beschäftigten in Produktionsberufen an allen Beschäftigten, Kreise und kreisfreie Städte 2014

Quelle: BBSR Bonn 2017

Datengrundlage: Beschäftigungsstatistik der Bundesagentur für Arbeit



kommt, dass die Gehälter im Dienstleistungssektor nicht in gleicher Weise gestiegen sind wie im Industriebereich. Dies liegt vor allem daran, dass steigende Löhne – zumindest wenn es sich um privatwirtschaftliche Dienstleistungsbetriebe handelt – i. d. R. durch steigende Produktivität finanziert werden. Die Produktivitätsgewinne sind im Dienstleistungssektor im Durchschnitt geringer als im produzierenden Gewerbe. Auch wenn die Deindustrialisierung zu einer Verbesserung der Lebensqualität beigetragen hat, kommt es zu Brüchen einzelner Erwerbsbiografien, weil vormalige Industriearbeiter nur bedingt geeignet sind, in den neuen Dienstleistungsbranchen zu arbeiten. Dies führt auch dazu, dass heute, z. B. im Ruhrgebiet, teilweise weniger Menschen in produzierenden Berufen arbeiten als im Rest von Nordrhein-Westfalen (Abb. 3).

Größe, Lage, wirtschaftliche Diversität

Bergbauregionen waren schon immer von Strukturwandel betroffen: Nach Phasen des ökonomischen Wachstums folgen in der Regel Phasen des Strukturwandels, etwa weil die Lagerstätten erschöpft oder aus diversen Gründen ökonomisch unrentabel geworden sind. Dabei sind die Entwicklungspfade sehr unterschiedlich. Ob Städte und Agglomerationen ohne deutliche demografische Schrumpfung den Strukturwandel überleben, wenn die Rohstoffe ausgebeutet sind oder aufgrund von Weltmarktentwicklungen an Wert verloren haben, hängt einerseits von ihrer wirtschaftlichen Diversität, ihrer Größe, der Lage im Raum und andererseits von der politischen Bereitschaft ab, die Regionen beim Aufbau neuer wettbewerbsfähiger Wirtschaftsfelder zu unterstützen. Das Engagement, Regionen zu unterstützen, ist teilweise auch geopolitisch und kulturell determiniert. So ist es nur schwer vorstellbar, der Bevölkerung von Helgoland oder der Azoren vorzuschlagen, auf das Festland zu ziehen und sich dort finanziell unterstützen zu lassen, selbst wenn dies günstiger wäre, als dauerhaft strukturpolitische Maßnahmen anzubieten. In Europa und insbesondere in Deutschland ist der Staat eher als in vielen anderen Teilen der Welt bereit, gegenzusteuern und die Folgen abzumildern.

2.2 Politische Intervention ist für eine ausgeglichene Regionalentwicklung notwendig

Ausgleichende Strukturpolitik

Regionale Strukturpolitik verfolgt traditionell das Ziel einer ausgeglichenen Regionalentwicklung. Dies kann entweder sozialpolitisch oder wachstumspolitisch motiviert sein. Sozialpolitisch geht es darum, allen Menschen in allen Teilregionen gleichwertige Lebensverhältnisse zu gewähren. Im Rahmen einer wachstumsorientierten Zielsetzung steht hingegen die Frage im Vordergrund, in welcher Region eine Förderung den gesamtwirtschaftlich größten Ertrag erzielt. Wachstumspolitisch kann eine ausgleichsorientierte Strukturpolitik auch damit begründet werden, dass durch Nutzung aller Potenziale und Ressourcen in allen Räumen ein optimales volkswirtschaftliches Resultat angestrebt wird.

Gleichwertige Lebensverhältnisse

In Deutschland existiert ein gesetzlich normiertes Gebot zur Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse in allen Teilräumen. Im Grundgesetz-Artikel 72, Abs. 2 wird eine Aussage zum räumlichen Gleichgewicht formuliert, die dem Bund die Handlungsvollmacht bzw. Gesetzgebungskompetenz überträgt, *„wenn und soweit die Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse im Bundesgebiet oder die Wahrung der Rechts- oder Wirtschaftseinheit im gesamtstaatlichen Interesse eine bundesgesetzliche Regelung erforderlich macht“*.

Raumwirksam ist ebenfalls Artikel 106 GG, der den Finanzausgleich zwischen den Ländern im Falle einer ungleichgewichtigen Entwicklung bestimmt. Auch nimmt das Raumordnungsgesetz in § 1, Abs. 2 Stellung, und zwar durch ein Gebot der Herstellung *„gleichwertiger Lebensbedingungen in allen Teilräumen“*.

Allerdings hat es eine Relativierung gegeben. So wurde nach der Wiedervereinigung der Passus in Artikel 72, Abs. 2 des Grundgesetzes von der Einheitlichkeit in *Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse* verändert⁵, was einen größeren Interpretations- und Handlungsspielraum eröffnet. Es geht demnach nicht um gleiche, sondern um gleichwertige Lebensbedingungen.

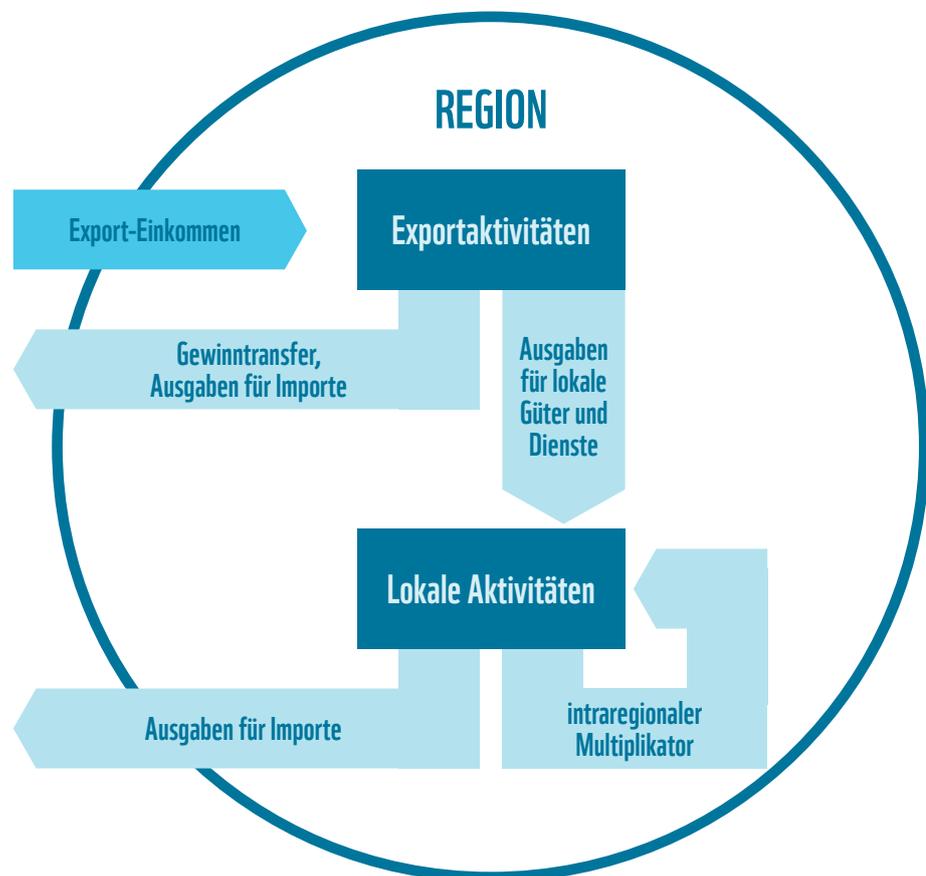
Nachfrageorientierte Ansätze

Im Nachkriegsdeutschland ging es zunächst darum, Wachstum zu verteilen und den Anschluss der peripheren Regionen an die Wachstumszentren zu organisieren. In dieser traditionellen, auf regionalen Ausgleich ausgerichteten Strukturpolitik wurden vor allem nachfrageorientierte Ansätze verfolgt, z. B. in Form der Exportbasistheorie (vgl. Abb. 4).

⁵ vgl. z. B. Eickhof (2005): 2, Hahne (2005)

Abbildung 4: Einkommenskreislauf nach dem Export-Basis-Modell

Quelle: Gärtner 2008 in Anlehnung an Schätzl 2001



GRW - Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur

Die Theorie sieht im Güter- und Dienstleistungsexport und dem damit generierten Einkommen einer Region den Motor für wirtschaftliche Entwicklung. Eine tragende Säule dieser Politik ist die Bund-Länder-Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ (GRW), die 1969 zum Zwecke der Koordinierung der verschiedenen an der Strukturpolitik beteiligten Ebenen (Bund, Länder und Kommunen) eingeführt wurde. Instrumentell arbeitet die GRW mit Anreizen, um damit Investitionen in bestimmte Räume zu lenken. Im Rahmen dieser Investitionslenkungs politik wurde später versucht, nicht nur allgemein Investitionen in strukturschwache Regionen umzulenken, sondern diese dort auf bestimmte Wachstumspole zu konzentrieren.⁶ Diese Politik wurde seit den 1980er Jahren – im Rahmen einer Politik, die immer weniger auf Großkonzerne setzte – ergänzt, indem gezielt Gründer- und Technologiezentren entwickelt wurden und eine Vernetzung zu Hochschulen und Forschungsinstituten angestrebt wurde.

⁶ Becher/Rehfeld 1987

Nachdem im Rahmen der innovationsorientierten Regionalpolitik zunächst versucht wurde, diese Investitionen vor allem in benachteiligte Regionen fließen zu lassen⁷, wurden im Zuge einer stärker an regionalen Kompetenzen ausgerichteten Politik seit den 1990er Jahren Forschungs- und Bildungsinvestitionen gezielt in Regionen gelenkt, in denen bereits spezifische wettbewerbsfähige Kerne vorhanden sind. Auch wenn die GRW für die Förderperiode 2014–2020 erneut ausgerichtet wurde, wieder stärker auf Gesamtdeutschland angelegt ist, die einzelbetriebliche Förderung wieder ermöglicht und jetzt auch Elemente wie die Förderung von Daseinsvorsorgeinvestitionen und Tourismus vorsieht⁸, zielt sie noch immer stark auf die klassische gewerbliche Wirtschaft ab.

Dezentrale, endogene Strukturpolitik

Als Gegenmodell werden seit den 1970er Jahren eine dezentrale, endogene Entwicklung gefordert⁹ und Konzepte entwickelt, die stärker auf endogene Entwicklung setzen. Dieses Konzept erfuhr einerseits durch die Debatte über eine ökologische Transformation und andererseits durch die Finanzkrise seit 2007 eine Renaissance. Die Ansätze gehen mit einem politischen und gesellschaftlichen Wertewandel einher, setzen stärker auf einen Bottom-up- als auf einen Top-down-Ansatz und basieren stärker als früher auf Eigenverantwortlichkeit. Als eines der bekanntesten Bottom-up-Beispiele gilt die „Transition Town“-Bewegung, die von Rob Hopkins 2005 in der Stadt Totnes in Südwest-England gestartet wurde¹⁰, wo es neben ökologischen Zielen auch darum geht, Beschäftigungsmöglichkeiten durch Regionalisierung von Wertschöpfungsketten zu schaffen.

Finanzströme

Ausgangspunkt einer solchen Überlegung ist ein systemisches Verständnis von räumlicher Ökonomie. Wie in der folgenden Abbildung dargestellt, fließen verschiedene (monetäre) Ströme in und aus einem Raum. Für ein Wohnquartier wären dies vor allem Einkommen, Transferzahlungen und Investitionen. Gleichzeitig fließen monetäre Ströme aus einem Quartier hinaus wie Ausgaben für den externen Konsum (z. B. Energiekosten), Steuern, Sozialabgaben und Renditen. Im Rahmen der Regionalisierung von Wertschöpfungsketten geht es darum, den Geldabfluss zu reduzieren.

Traditionell ging es in der regionalen Strukturpolitik aber um das Umgekehrte: So ging es nicht darum, den Geldabfluss zu reduzieren. Vielmehr wurde im Güter- und Dienstleistungsexport einer Region der Motor für wirtschaftliche Entwicklung gesehen.

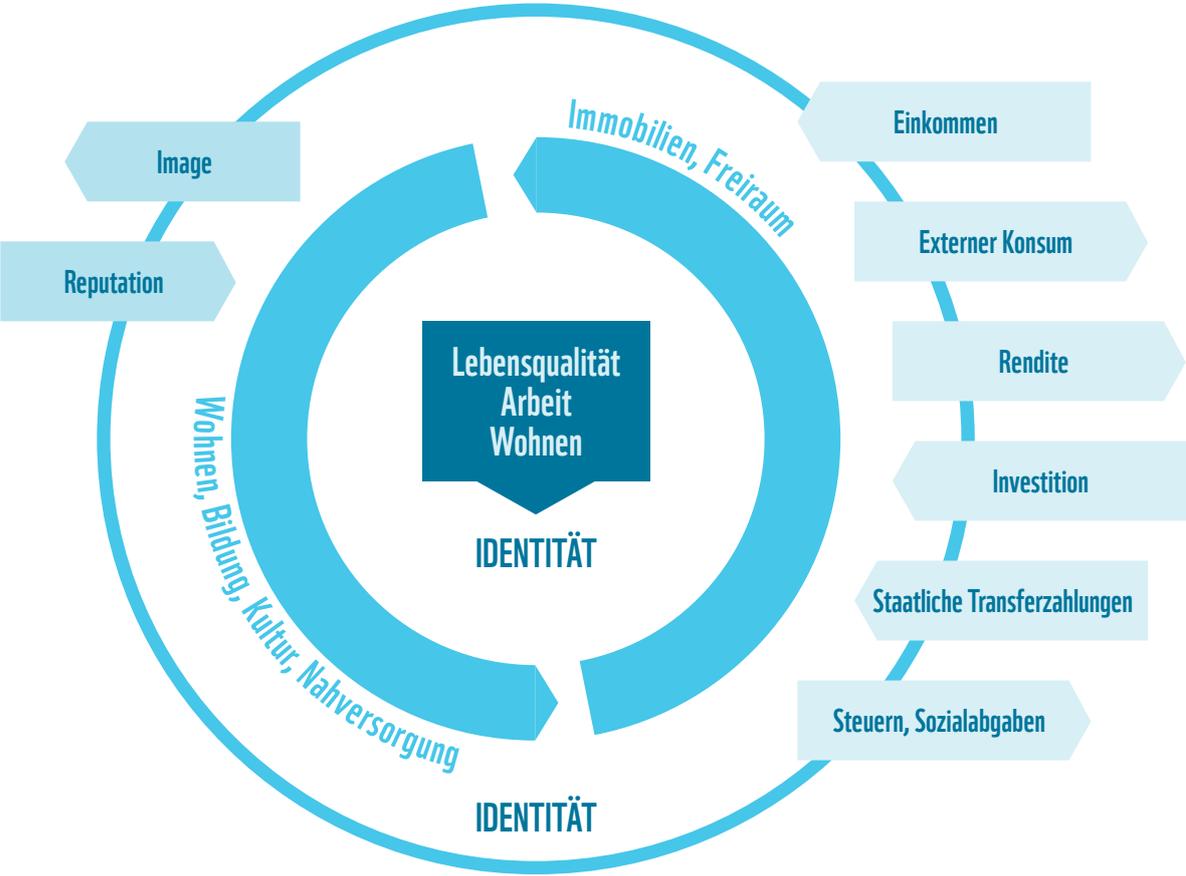
7 vgl. Bömer/Noisser (1981)

8 Koordinierungsausschuss der Gemeinschaftsaufgabe (2016)

9 vgl. z.B. Friedmann/Weaver (1979); Hahne (1985); Hahne/von Stackelberg (1994); Kappel (1999): 434

10 Maschkowski/Wanner (2014)

Abbildung 5: Systemische Betrachtung regionalökonomischer Prozesse
 Quelle: Flögel/Gärtner 2011



Das Gelände der ehemaligen Zeche Nordstern in Gelsenkirchen wurde nach Zechenstilllegung saniert und zu einem Landschaftspark verwandelt. Der „Nordsternpark“, durch den der Rhein-Herne-Kanal fließt, war 1997 Gastgeber der Bundesgartenschau.



Foto: Timo Beyl/pixelio.de

2.3 Wandel gestalten

Strukturwandel nicht verhindern, sondern gestalten

Das Beispiel des Ruhrgebietes zeigt, dass sich struktureller Wandel nicht aufhalten lässt – auch wenn zunächst versucht wurde, die Rahmenbedingungen zu verändern und den Strukturwandel zu bremsen. Regionale Akteure versuchen oft, nicht die Situation vor Ort zu verändern und sich auf Strukturwandel einzulassen, sondern die Rahmenbedingungen abzuändern. So kann der Niedergang einer Region durch stabile konsensorientierte Beziehungsstrukturen verstärkt werden.¹¹ Teilweise sind die dominierenden Branchen bzw. die Unternehmen so stark, dass es zu einer Einflussnahme kommt. Als plakatives Beispiel lässt sich die Einführung des Kohlepennings 1974 in Deutschland anführen, mit dessen Hilfe die deutsche Steinkohle subventioniert und wettbewerbsfähig gehalten wurde. Dies gilt nicht nur für traditionsreiche Branchen.

Frühzeitig diskursiven Prozess einleiten

Starke Branchenidentität und ein Festhalten an überkommenen Strukturen (wobei es immer wieder schwierig ist, zu identifizieren, welche Branchen „zukunftsfähig“ sind) kann dazu führen, dass Wandel zwar kurzfristig verhindert, aber langfristig nicht aufgehalten werden kann. Dies kann sich vor allem für Branchen und Regionen nachteilig auswirken, die nicht über die Macht verfügen, nationale und internationale Politiken und damit einhergehende Regulierung dauerhaft zu eigenen Gunsten zu beeinflussen bzw. denen die schädlichen Auswirkungen (z. B. Klimaschädlichkeit im Rahmen der Kohleverstromungen) eindeutig zuzuschreiben sind. Wenn es auf Dauer nicht möglich sein wird, den Wandel zu verhindern, sind ein frühzeitiges Sich-darauf-Einlassen und ein Einstieg in den Wandel sinnvoller als dagegen anzukämpfen. Damit diese Erkenntnis auch zum Handeln führt, muss ein diskursiver Prozess mit den Share- und Stakeholdern stattfinden.

¹¹ vgl. Grabher (1990); Granovetter (1973)

Ein Opfer der weltweiten Stahlkrise in den 1970er Jahren: das 1986 stillgelegte Eisenwerk im saarländischen Völklingen. 1994 wurde die Roheisenerzeugung des Eisenwerks von der UNESCO als Weltkulturerbe ernannt.



Foto: picture alliance/BeckerBredel

Strukturschwäche bietet Potenziale, aber auch die Gefahr von Krisenkreisläufen

Altindustrielle Städte und Regionen können auch Potenziale aus ihrer vermeintlichen Strukturschwäche schöpfen. So ergeben sich z. B. im Rahmen des Struktur- und Siedlungswandels immer wieder Leerstände von Flächen und Gebäuden, die temporär oder dauerhaft für kulturelle oder ökonomische Aktivitäten genutzt werden können. So lässt sich z. B. das altindustrielle architektonische Erbe in Form von verfallenen Industriegebäuden als Landmarke und zur Identifikation nutzen und symbolisch bzw. kulturell in Wert setzen. Dass solche Räume wichtig für die Hotspots der kreativen Szene sind, ist mittlerweile in der Stadtentwicklung und Wirtschaftsförderung in urbanen Räumen angekommen, allerdings zeigen sich auch in eher ländlichen Regionen aufgrund von Leerstand und ökonomisch untergenutzten Räumen Potenziale.¹² Dabei handelt es sich i. d. R. um Einzelbeispiele, die keinen selbsttragenden ökonomischen Aufschwung induzieren. Und das Dilemma dabei ist, dass Flächen vor allem in monostrukturierten altindustriellen Räumen in der Peripherie verwaisen¹³ und in prosperierenden Räumen solche Flächen oder Gebäude schnell nachgenutzt werden. Auch läuft die Argumentation, dass sich besondere Chancen aus Krisenkreisläufen ergeben, Gefahr, wie Kersten, Neu und Vogel¹⁴ es ausdrücken, dass verödete Räume in „Kreativzonen“ umbenannt werden. In Gebieten mit besonders ausgeprägten Krisenkreisläufen erodiert parallel mit ökonomischen Entwicklungen auch das zivilgesellschaftliche Engagement und das Fachkräftepotenzial. Eine Trendumkehr erscheint dort nur mithilfe externer Interventionen realistisch. Gleichzeitig muss es aber auch ein Verständnis dafür geben, dass Politik nicht alles lösen kann und es Regionen geben wird, die ökonomisch und demografisch schrumpfen werden. Davon wiederum werden eher periphere Industrieregionen in stärkerer Weise betroffen sein als große (altindustrielle) Agglomerationen.

12 Flögel/Gärtner (2011)

13 Sandeck/Simon-Phillip (2008)

14 2015a

2.4 Strukturpolitik ist fast immer nachsorgend

Präventive Strukturpolitik

Seit den 1970er Jahren lassen sich Debatten über eine vorsorgende anstatt einer nachsorgenden Strukturpolitik finden. Einer der frühen Begründer einer solchen Philosophie ist Rembser aus dem Bundesministerium für Forschung und Technologie, der von der Einleitung eines aktiven Strukturwandels sprach.¹⁵ Rembser ging es im Rahmen seines Konzepts des präventiven Strukturwandels nicht darum, Prognosekapazitäten aufzubauen, als vielmehr um den Aufbau von Netzwerken und der Forschungs- und Innovationsförderung, da „Technologie und wissenschaftliche Forschung einen Beitrag dazu leisten können, dass Probleme oder Krisen gar nicht erst auftreten.“ Dabei sollen sich die Förderungsmaßnahmen nicht an der Branche orientieren, sondern an den Technologien, da sie Potenziale für die gesamte Volkswirtschaft mit sich bringen.¹⁶

Einbindung verschiedener gesamtgeseftlicher Akteure

Aufgegriffen wurde das Thema unter dem Label „vorausschauende Strukturpolitik“ auch von Gewerkschaften und Arbeitnehmervertreterinnen und -vertretern, denen es um eine „Innovationsorientierte Regionalpolitik“ ging. Die innovationsorientierte Regionalpolitik, die anstrebte, die staatliche Wissenschafts- und Technologieförderung mit der regionalen Strukturpolitik zu verzahnen und zunehmend in benachteiligte Regionen fließen zu lassen, sollte zu einer vorausschauenden Strukturpolitik ausgebaut werden.¹⁷ Pfeiffer¹⁸, damaliger geschäftsführender Bundesvorstand des Deutschen Gewerkschaftsbundes (DGB), kritisiert, dass die Globalsteuerung, die durch Grundgesetz und Stabilitäts- und Wachstumsgesetz versucht, die Bundesrepublik im gesamtwirtschaftlichen Gleichgewicht zu halten, „auf die regionale Entwicklung und auf Branchenkonjunkturen und -krisen keine Rücksicht“ nehme. Die gewerkschaftliche Konzeption, die Pfeiffer als Antwort vorschlägt, sieht neben einer institutionalisierten gesamtwirtschaftlichen wie regionalen Mitwirkung der sozialen Gruppen an einer Meinungs- und Willensbildung für wirtschaftspolitische Entscheidungen eine vorausschauende „Strukturpolitik vor, die nicht im Nachhinein sektorale wie regionale Fehlentwicklungen zu bereinigen versucht, sondern beabsichtigt, diese von vornherein zu vermeiden“.¹⁹

15 vgl. Rembser (1977): 5

16 Gärtner 2014; Rembser (1977): 39

17 Bömer/Noisser (1981)

18 1982

19 Pfeiffer (1982): 623

Hoher Informationsbedarf über zukünftige Entwicklungen und Trends

Thoss und Ritzmann²⁰ wollten mit ihrer Arbeit „Informationsgrundlagen für die vorausschauende Strukturpolitik“ zu einem qualitativen Wachstum, Vollbeschäftigung der vorhandenen Produktionsfaktoren und einer gleichgewichtigen Entwicklung von Angebot und Nachfrage auch auf regionaler Ebene beitragen. Thoss und Ritzmann²¹ unterscheiden dabei zwei strukturpolitische Strategien: erstens die defensive Strategie, bei der es um das Bremsen des Strukturwandels geht, ohne den Wandel auf Dauer verhindern zu können. Als zweite und präferierte Möglichkeit führen sie die vorausschauende Strukturpolitik an: „Eine solche Politik wäre darauf angelegt, rechtzeitig – eben vorausschauend – strukturelle Fehlentwicklungen – also ungleichgewichtige Entwicklungen von Angebot und Nachfrage in Sektoren (und/oder Regionen) – zu vermeiden.“²²

Dazu sollten Wachstumsbranchen wirksam gefördert und der Rückzug aus schrumpfenden Bereichen frühzeitig begonnen werden. „Auf diese Weise könnte die Gefahr von Fehlinvestitionen in Berufsausbildungen und Produktionsanlagen, die künftig nicht mehr benötigt werden, vermindert und damit ein möglichst friktionsarmer Verlauf des notwendigen Strukturwandels erreicht werden.“²³ Sie unterstreichen, dass für eine vorausschauende Strukturpolitik ein hoher Informationsbedarf in Form von Analysen, Prognosen und Projektionen entsteht.²⁴

Prognoseproblematik beachten

Dass dies nicht in der diskutierten Form umgesetzt wurde, liegt auch an der Prognoseproblematik, die allerdings im Rahmen eines bevorstehenden Kohleausstieges, insbesondere aufgrund der hohen Klimaschädlichkeit der Braunkohleverstromung, weniger virulent ist. Verstärkt wurde dies in den internationalen Raumwissenschaften sowohl durch fehlgeleitete, auf Regionalprognosen basierenden, zentralistischen Planungen der französischen Regionalsteuerung als auch durch schlechte Prognoseerfolge der makroökonomischen Konjunkturschätzungen. Hinzu kam, dass die bundesdeutsche Tagespolitik durch den Fall der Mauer, die rasche Wiedervereinigung und die daran anschließende Transformation überrascht wurde. Dies zeigte einerseits, wie schnell sich Entwicklungen durch makroökonomische bzw. geopolitische Ereignisse verändern können, und andererseits erforderte dies Ad-hoc-Maßnahmen, die keinen Raum für eine langfristige Perspektive eröffneten. Im Zuge der politischen Transformation Osteuropas und Russlands und einer weltweiten marktorientierten Wirtschaftsordnung wurde auch versucht, politische Konzepte, die nach Planung und Steuerung aussahen, zu vermeiden.

²⁰ 1984

²¹ 1984: 4 ff.

²² Thoss/Ritzmann (1984): 5

²³ Thoss/Ritzmann (1984): 5

²⁴ Thoss/Ritzmann (1984): 6

Neue Förderkriterien für präventive Strukturpolitik

Ferner ist zu berücksichtigen, dass sich Strukturpolitik traditionell aus einem regionalen Status quo begründet, so wurden z. B. strukturschwache Regionen in der Vergangenheit gefördert. Bei der präventiven Intervention wird sich die strukturelle Schwäche einer Region erst in der Zukunft zeigen und auch nur entstehen, wenn nicht vorher präventiv erfolgreich gehandelt wird. Dies ist grundsätzlich die Herausforderung von Prävention, denn wenn erfolgreich präventiv gehandelt wird, wird sich das Risiko, das vorher heraufbeschworen wurde, nicht materialisieren. So müsste die Politik bereit sein, einen Strukturwandel in einer Region zu finanzieren, die von den sozioökonomischen Daten nicht bedürftig ist, zulasten einer aktuell strukturschwachen Region. Auch ist struktureller Wandel – anders als z. B. Klimawandel (obwohl auch hier die Umsetzung weiter hinter den Zielen herhinkt) – für die Gesellschaft insgesamt nicht eine wirklich existenzielle Katastrophe. Und die Unsicherheit, ob es tatsächlich zu einem Wandel kommt, verhindert dann, dass etwas getan wird.

Allerdings kann die Endlichkeit z. B. von Bodenschätzen allgemein Unsicherheiten reduzieren und dazu führen, dass die betroffenen Akteure einen Strukturwandel frühzeitig einleiten, um Gestaltungsspielraum zu gewinnen. Die Kompetenzen, die in der gesamten Wertschöpfungskette vorgehalten werden, können zu neuen wettbewerbsfähigen Sektoren weiterentwickelt werden.

3

Strukturwandel in Deutschland und im Ruhrgebiet

Um die Bedeutung der Kohleförderung in Deutschland aufzuzeigen, sollen im folgenden Kapitel zunächst ausgewählte Indikatoren der Braun- und Steinkohleförderung nachgezeichnet und analysiert werden. Aufbauend darauf wird entlang ausgewählter Indikatoren der

Strukturwandel im Ruhrgebiet für die letzten Jahrzehnte dargestellt und analysiert.

3.1 Entwicklung der Kohleförderung in Deutschland

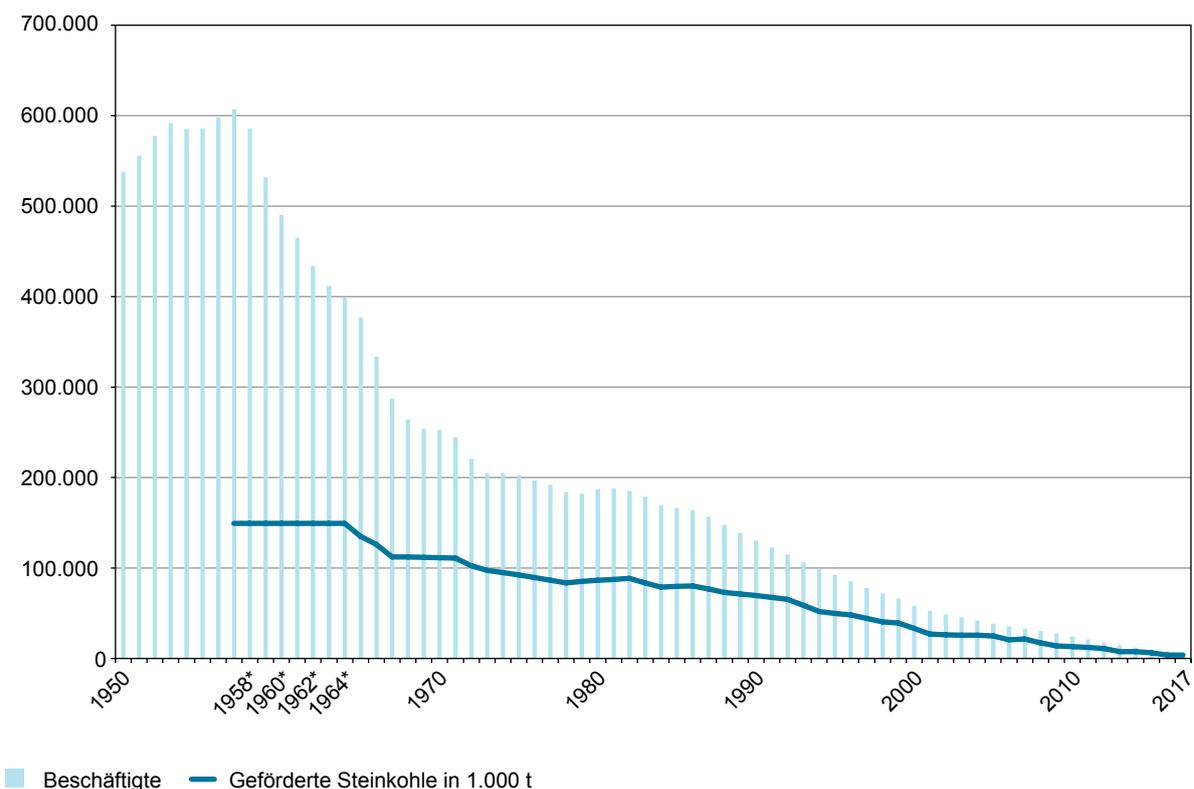
Lange Tradition der Steinkohleförderung in Westdeutschland

Der Kohleabbau hat in Deutschland eine lange Tradition. So wurden im südlichen Ruhrgebiet bereits im Mittelalter erste Kohlevorkommen für den Eigenverbrauch gehoben. Mit der Industrialisierung gelang es, auch in die tieferliegenden Kohleflöze vorzudringen und diese zu fördern.

Die folgende Abb. 6 zeigt die Entwicklung der Beschäftigten sowie die Kohleförderung in 1.000 Tonnen im Steinkohleabbau in Westdeutschland ab 1950/1957.

Abbildung 6: Entwicklung der geförderten Steinkohle sowie der Beschäftigten in Westdeutschland, 1950–2017

Quelle: Statistik der Kohlewirtschaft e.V., eigene Darstellung



* eigene Schätzungen der Steinkohlebeschäftigten auf Basis des Trendverlaufs

- » Die Steinkohleförderung ist aufgrund der Arbeiten unter Tage sehr personalintensiv. Hier arbeiteten deutschlandweit Ende der 1950er Jahre knapp 600.000 Beschäftigte.
- » Aufgrund hoher Produktivitätsfortschritte in den 1960er Jahren ist in diesem Jahrzehnt ein überdurchschnittlicher Personalabbau zu beobachten. Zwischen 1957 und 1968 reduziert sich die Belegschaft von über 607.300 um mehr als die Hälfte (-343.300, -56 %) auf 264.000. Die Anzahl der geförderten Kohlevorkommen sinkt in diesem Zeitraum um rund 37,4 Mio. Tonnen (-25 %). Als Ursache sind die verschiedenen Maßnahmen zur Stabilisierung der Nachfrage der Steinkohle durch staatliche Subventionen zu nennen (vgl. unten).
- » Erst nach dem starken Personalabbau bis 1968 kann man in der folgenden Zeit von einem langsamen und stetigen „Strukturwandel“ bis zum Jahr 2018 sprechen, der sich in etwa parallel zum rückläufigen Trend der Kohleförderung entwickelt. Seit dem Jahr 2000 hat sich die Anzahl der Beschäftigten von knapp 45.400 auf 5.800 im Jahr 2016 weiter reduziert. Dies entspricht einem Personalabbau von -87,2 %.

Hohe Bedeutung der Braunkohleförderung in Ostdeutschland

Auch die Anfänge der Braunkohlenutzung liegen in Deutschland weit zurück und begannen bereits im 17. Jahrhundert. Während die Steinkohle nur in Westdeutschland abgebaut wurde, spielt die Braunkohle sowohl in Westdeutschland als auch in Ostdeutschland für die Energiegewinnung eine wichtige Rolle (vgl. Abb. 7).

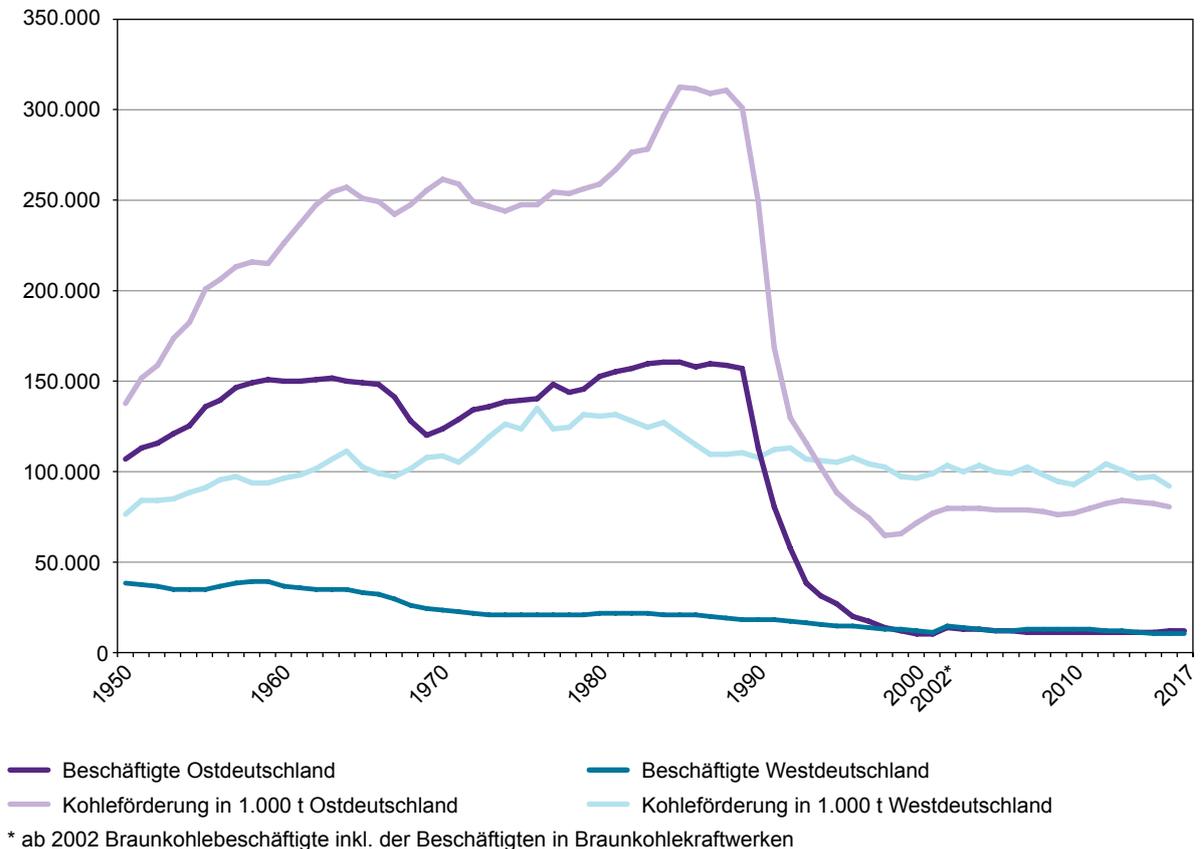
Welzow-Süd ist eines der vier aktiven Braunkohletagebaureviere in der Lausitz. Die Braunkohleförderung hat für die Lausitz mit 8.600 Beschäftigten und einem Fördervolumen von 62,3 Mio. Tonnen (2016) noch große wirtschaftliche Bedeutung.



Foto: picture alliance/Andreas Frank

Abbildung 7: Entwicklung der geförderten Braunkohle sowie der Beschäftigten, Ost- und Westdeutschland 1950–2017

Quelle: Statistik der Kohlewirtschaft e.V., eigene Darstellung



» Die Bedeutung der Braunkohle ist in Westdeutschland in den 1950er Jahren viel geringer als in Ostdeutschland. Dies gilt sowohl für die Höhe der Kohleförderung als auch für die Zahl der Beschäftigten. In Westdeutschland arbeiteten 1950 37.600 Beschäftigte. Die Höhe der Kohleförderung lag bei 75,8 Mio. Tonnen. Während die Beschäftigtenzahl bereits 1958 mit 38.700 ihren Höchststand erreichte, stieg die Anzahl der geförderten Braunkohle mit leichten Schwankungen bis zum Jahr 1976, wo sie ihren Höchststand von 134,5 Mio. Tonnen in Westdeutschland erreichte. Im Jahr 2016 haben die rund 9.900 Beschäftigten noch 91,5 Mio. Tonnen in Westdeutschland abgebaut und in Kraftwerken verarbeitet.

» Dagegen nimmt in Ostdeutschland die Braunkohleförderung mit einer Beschäftigtenzahl von 106.000 sowie 137,1 Mio. Tonnen geförderter Braunkohle im Jahr 1950 eine deutlich höhere Bedeutung ein. Die Zahl der Beschäftigten steigt bis 1963 kontinuierlich auf 152.000 an

(+44.800, +42,3 %). Nach einem kurzen Rückgang Ende der 60er Jahre und zu Beginn der 70er Jahre erreicht der Beschäftigtenstand 1985 seinen Höchststand von 160.000. Auch die Kohleförderung steigt sukzessive weiter an und erreicht Ende der 80er mit 310,1 Mio. Tonnen ihren Höchststand.

Strukturbruch in Ostdeutschland nach Wiedervereinigung

- » Mit der Wiedervereinigung gibt es im Braunkohletagebau Ostdeutschlands einen massiven Strukturbruch. Als Ursache ist die mangelnde Produktivität zu nennen: 1989 wurden mithilfe von 17.900 Beschäftigten in Westdeutschland 109,9 Mio. Tonnen Braunkohle gefördert (oder 6,1 Mio. Tonnen pro Beschäftigten). In Ostdeutschland haben zum selben Zeitpunkt 156.700 Beschäftigte 300,8 Mio. Tonnen gefördert (oder 1,9 Mio. Tonnen pro Beschäftigtem). In den folgenden Jahren – zwischen 1989 und 1996, also in nur sieben Jahren – fällt die Beschäftigtenzahl in Ostdeutschland von 156.700 auf 18.900. Dies entspricht einem Verlust von 137.800 (87,9 %).²⁵ Die Kohleförderung sank im selben Zeitraum in Ostdeutschland um 310,1 Mio. auf 80,3 Mio. (-220,5 Mio. Tonnen, -73,3 %). Erst danach stellt sich in der ostdeutschen Braunkohleförderung eine gewisse Stabilisierung ein, die jedoch von einem weiteren langsamen und kontinuierlichen Rückgang der Beschäftigung geprägt ist. 2016 arbeiteten hier noch rund 11.200 Beschäftigte, die rund 80 Mio. Tonnen Braunkohle förderten. Damit hat sich die Produktivität zwischen West- und Ostdeutschland weitgehend angenähert. So werden pro Beschäftigten in Westdeutschland durchschnittlich 9,2 Mio. Tonnen gefördert und verwertet. In Ostdeutschland liegt der durchschnittliche Vergleichswert bei 7,2 Mio.

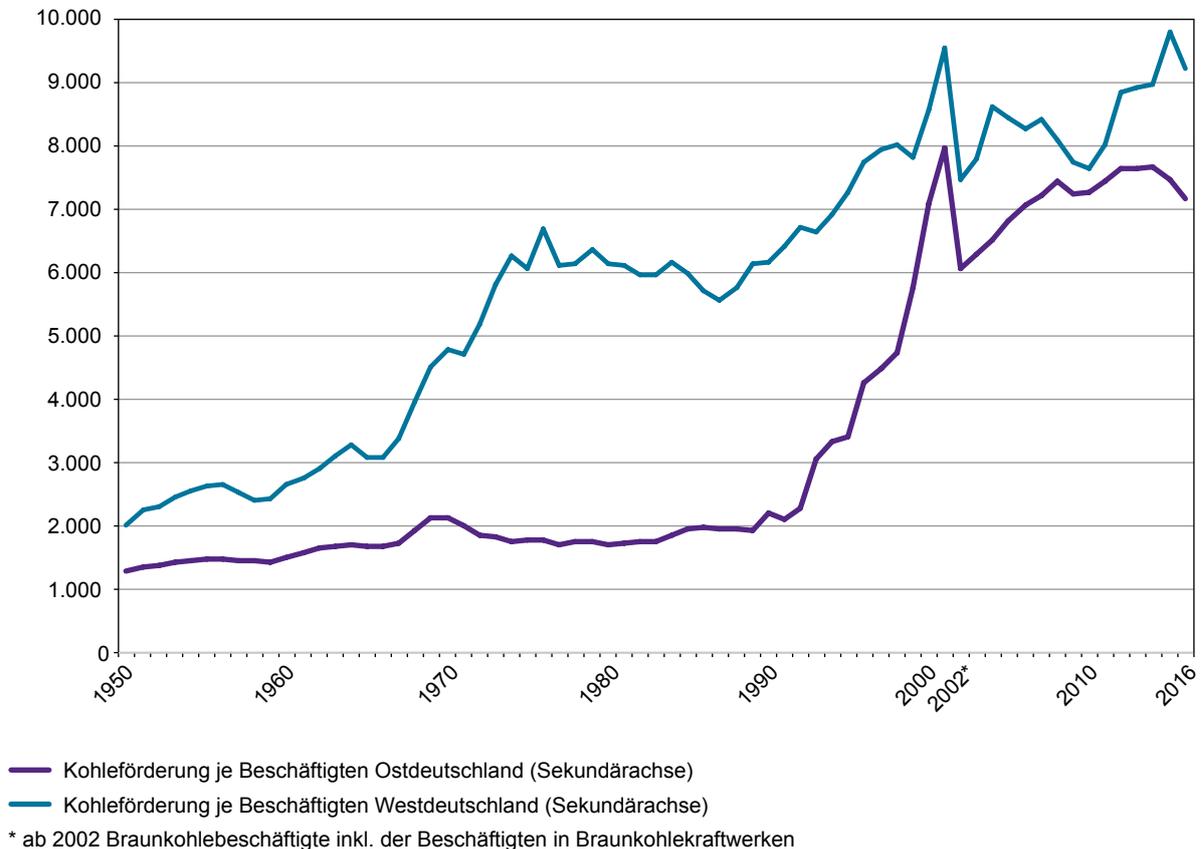
Hohe Produktivitätssteigerungen

Abb. 8 zeigt die Produktivitätssteigerung in der Braunkohleförderung in Ost- und Westdeutschland seit den 1950er Jahren. Der Rückgang im Entwicklungsverlauf zwischen 2001 und 2002 ist auf eine Änderung der Beschäftigtenzahlen zurückzuführen, da ab diesem Zeitpunkt auch alle Beschäftigten in den Braunkohlekraftwerken mitgezählt werden.

²⁵ Der Strukturbruch in Ostdeutschland betraf nicht nur die Braunkohleförderung, auch andere Wirtschaftsbereiche sind mit der Wiedervereinigung zusammengebrochen. Dieser starke Umbruch wurde nicht durch spezifische Programme einzelner Branchen, sondern durch Programme begleitet, die flächendeckend Ostdeutschland umfassten. Der genaue Verbleib der vielen Betroffenen aus der Braunkohleförderung kann nicht nachvollzogen werden. Viele Ältere sind in den vorzeitigen Ruhestand gegangen (Absicherung über die Sozialsysteme). Eine Studie des Deutschen Instituts für Wirtschaftsforschung (DIW) zeigt die Erwerbsbiografie ehemaliger Beschäftigter in der Braunkohle auf. Diese sind länger von Arbeitslosigkeit betroffen als Beschäftigte anderer Branchen und die Lohneinbußen bei Aufnahme einer neuen Beschäftigung sind überdurchschnittlich hoch (Franke et al. 2017).

Abbildung 8: Braunkohleförderung je Beschäftigtem in West- und Ostdeutschland, 1950–2016

Quelle: Statistik der Kohlewirtschaft e.V., eigene Darstellung

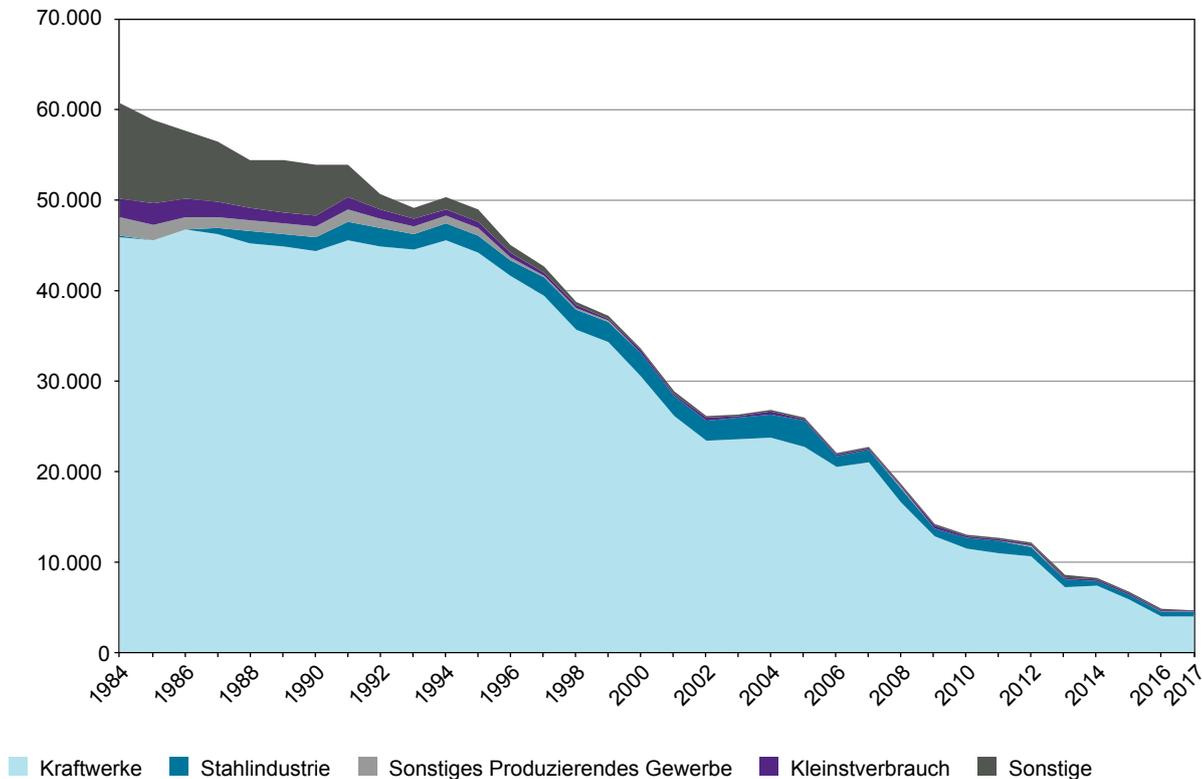


Sowohl in der westdeutschen als auch in der ostdeutschen Braunkohleförderung gab es hohe Produktivitätsfortschritte.

- » In Westdeutschland stieg die geförderte Kohlemenge je Beschäftigten zwischen 1950 und 2016 von 2.000 Tonnen Kohle auf 9.200 Tonnen Kohle je Beschäftigten. Damit hat sich die Menge der geförderten Braunkohle je Beschäftigten mehr als verdreifacht (358 %).
- » In Ostdeutschland gab im Zuge der Wiedervereinigung einen Strukturbruch. Während zwischen 1950 und 1989 die geförderte Kohlemenge je Beschäftigten von 1.300 Tonnen auf 2.200 Tonnen Kohle je Beschäftigten anstieg, ist seit 1990 ein hoher Produktivitätsschub aufgrund des überdurchschnittlich starken Beschäftigungsabbaus, aber auch eines deutlich geringeren Kohleabbaus erfolgt. Seit 1991 hat sich die Produktivität von 2.100 Tonnen Kohle je Beschäftigten auf 7.100 Tonnen Kohle je Beschäftigten erhöht.

Abbildung 9: Entwicklung der Nutzung der Steinkohle in 1.000 t, Westdeutschland 1984–2017

Quelle: Statistik der Kohlewirtschaft e.V., eigene Darstellung



Neben der Menge der gefördert Kohle und der Beschäftigungsentwicklung ist für die Analyse von Interesse, wie die Braun- und Steinkohle in Deutschland genutzt wurde und wird. Abb. 9 zeigt die Entwicklung der Nutzung der Steinkohle in Westdeutschland.

Bei der Verwendung westdeutscher Steinkohle wird der kontinuierliche und 2007 endgültig beschlossene Ausstieg aus der Steinkohleförderung sichtbar. Die genutzte Fördermenge geht von 60,6 Mio. Tonnen 1984 auf 4,7 Mio. Tonnen im Jahr 2017 zurück. 1984 wurden für die Verwertung in Kraftwerken 45,9 Mio. Tonnen verwendet. Dies entspricht einem Anteil von 75,7%. Aber nicht nur die Verknüpfung von Steinkohle zur Stromerzeugung wird sichtbar, sondern auch die Verknüpfung zur Stahlindustrie. 17,3% der Steinkohle wurden ins Ausland exportiert, wobei hier rund die Hälfte von Stahlerzeugern abgenommen wurde. Und im Trendverlauf steigt auch der Anteil der Nutzung durch die heimische Stahlindustrie wieder leicht an. Rund 3,5% der Steinkohle wurden 1984 durch Kleinstverbrauch genutzt. Hierunter fällt auch die Nutzung durch den Privatverbrauch (Hausbrand). Die Bergleute und deren Witwen erhielten durch die Ruhrkohle AG (RAG) ein lebenslanges Deputat von Steinkohle.

Abbildung 10: Entwicklung der Nutzung der Braunkohle in 1.000 t, Ostdeutschland 1989–2016

Quelle: Statistik der Kohlewirtschaft e.V., eigene Darstellung

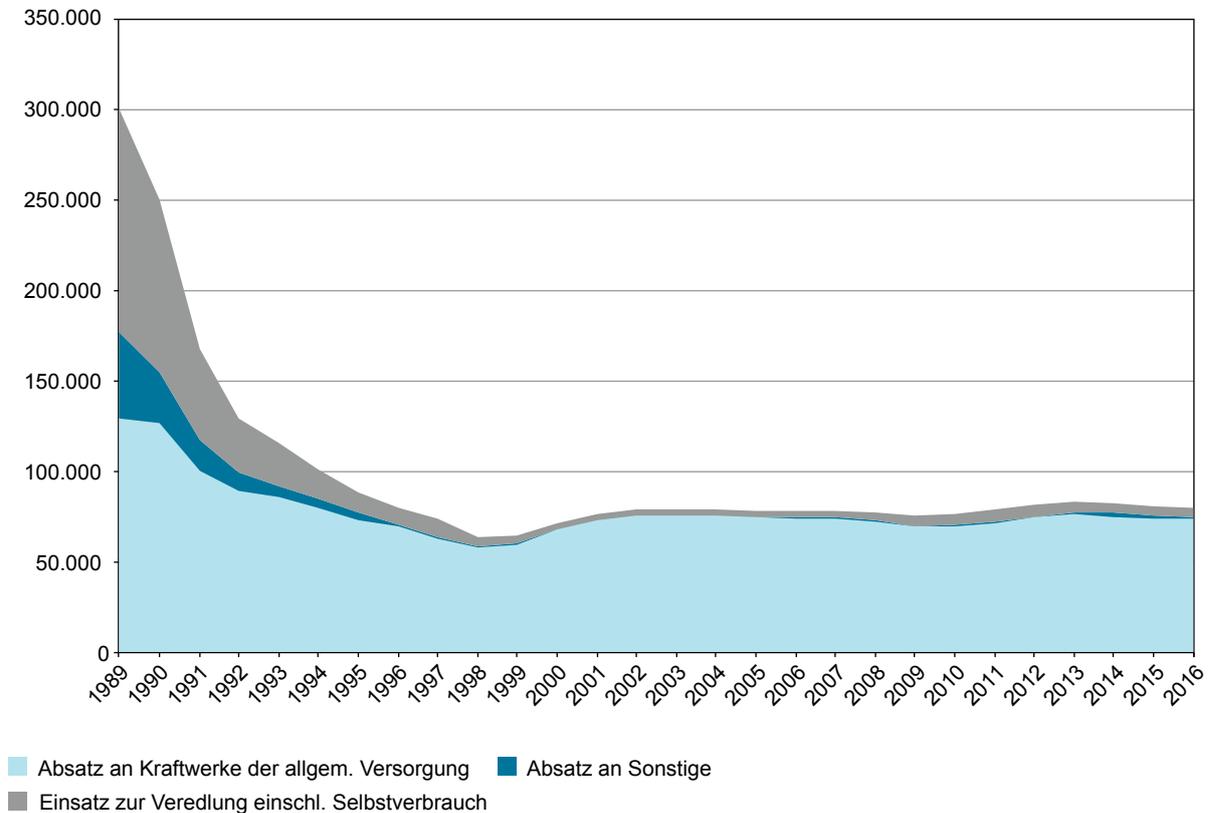


Abb. 10 zeigt die Nutzungsarten der ostdeutschen Braunkohle in 1.000 Tonnen zwischen 1989 und 2016.

- » Bezüglich der Nutzung ostdeutscher Braunkohle ist festzustellen, dass sich die Höhe der genutzten Tonnen nach dem Strukturbruch im Zuge der Wiedervereinigung auf einem konstanten Niveau von ungefähr 80 Mio. Tonnen einpendelt.
- » Deutlich sichtbar wird aber auch, dass noch zum Ende der DDR-Zeit bis in die frühen 1990er Jahre Braunkohle stark für den Eigengebrauch genutzt wurde. Der Anteil lag 1989 noch bei rund 41,2 % und fällt dann im Verlauf der 90er Jahre auf einen Anteil von unter 10 %. Entsprechend steigt die Bedeutung der Verwertung in Kraftwerken, die von 43,1 % bis zum Jahr 2016 auf 92,1 % ansteigt.

3.2 Strukturwandel im Ruhrgebiet

Hohe Zuwanderung Mitte des 19. Jahrhunderts

Das Ruhrgebiet ist mit rund 5 Mio. Einwohnern auf einer Fläche von 4.400 km² eine der dicht besiedelten Regionen in Europa. Dies war nicht immer so. Tatsächlich lebten im Ruhrgebiet vor der Industrialisierung, die Mitte des 19. Jahrhunderts einsetzte, noch weniger als eine Million Menschen.²⁶ Das Ruhrgebiet hat mit der Industrialisierung einen enormen Bevölkerungszuwachs in kürzester Zeit durch Zuwanderung erfahren. Nach einem zwischenzeitlichen Höchststand von über 5,5 Mio. Einwohnern in den 1960er Jahren hält sich die Zahl der Einwohner relativ konstant auf ca. 5 Mio. Abb. 11 zeigt die insgesamt 15 zugehörigen Kreise und kreisfreien Städte des Ruhrgebiets, die mitten in Europa liegen und an das Rheinland mit den Großstädten Düsseldorf und Köln grenzen.

Abbildung 11: Kreise und kreisfreie Städte des Ruhrgebiets

Quelle: Eigene Darstellung



500.000 Beschäftigte im Ruhrbergbau in den 1950er Jahren

Seit Mitte der 1950er Jahre vollzieht sich im Ruhrgebiet der Ausstieg aus der Steinkohle. Zu diesem Zeitpunkt wurde der Höchststand der Beschäftigten mit 500.000 gemessen. Damit war jeder zehnte Einwohner im Ruhrgebiet im Bergbau beschäftigt. Hieran wird deutlich, welche hohe Bedeutung der Bergbau für diese Region und die dort lebenden Familien hatte, zumal berücksichtigt werden muss, dass zu diesem Zeitpunkt noch das klassische „Alleinernährermodell“ vorherrschte, in dem der Mann der Erwerbsarbeit nachging und die Frau sich um die Erziehung der Kinder kümmerte.

Mit den ersten Kohlekrise halbierte sich die Anzahl der Beschäftigung allerdings schon bis Ende der 1960er Jahre: So sank die Beschäftigten-

²⁶ Quelle: Statistik des RVR

*Alltag im Ruhrgebiet
der 1950er Jahre.
Bergarbeiter auf dem
Weg „Untertage“.*

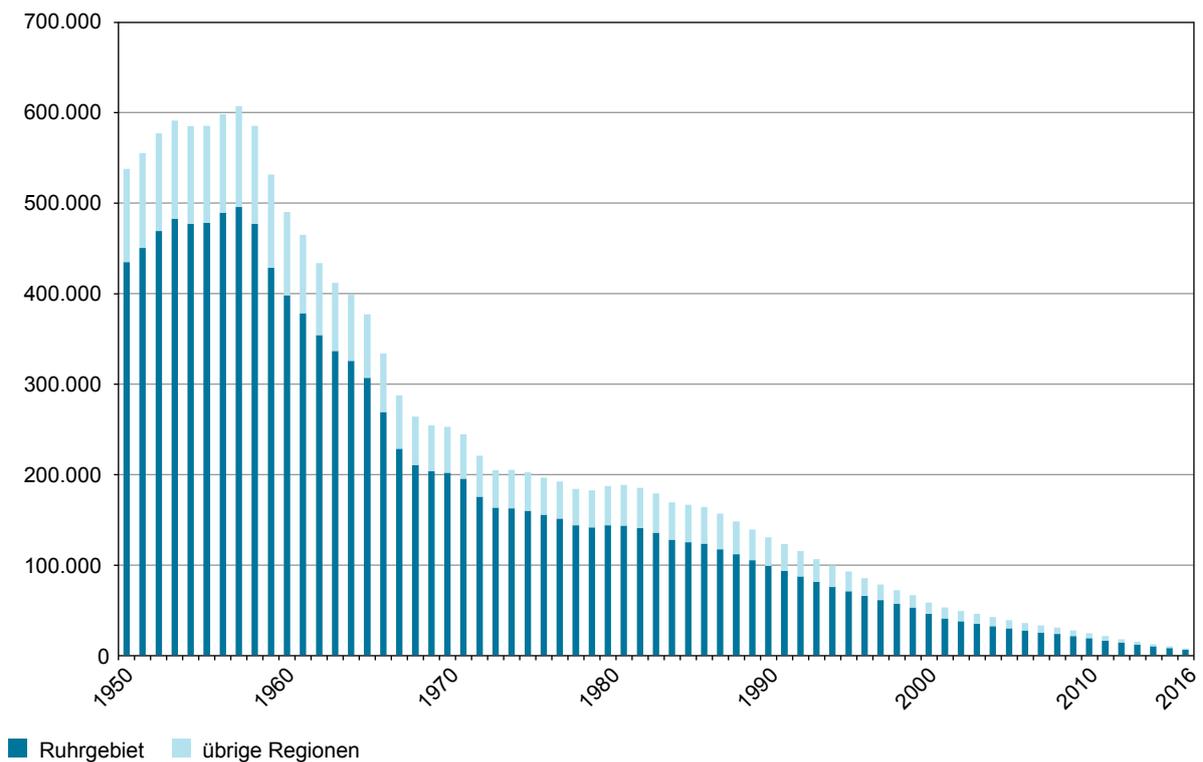


Foto: picture-alliance / KPA/Andres

anzahl zwischen 1957, dem Jahr des Beschäftigtenhöchststandes, von 495.800 auf 210.300 im Jahr 1968, also dem Jahr, in dem das erste spezifische strukturpolitische Programm für das Ruhrgebiet auf den Weg gebracht wurde (vgl. unten). Dies entspricht einem Rückgang von mehr als 285.600 Beschäftigten und damit einem prozentualen Beschäftigungsverlust von 57,6% (vgl. Abb. 12).

Abbildung 12: Entwicklung der Beschäftigtenzahl im Steinkohlebergbau, Ruhrgebiet 1950–2016

Quelle: Statistik der Kohlewirtschaft e.V.



Abnehmende Bedeutung des produzierenden Gewerbes

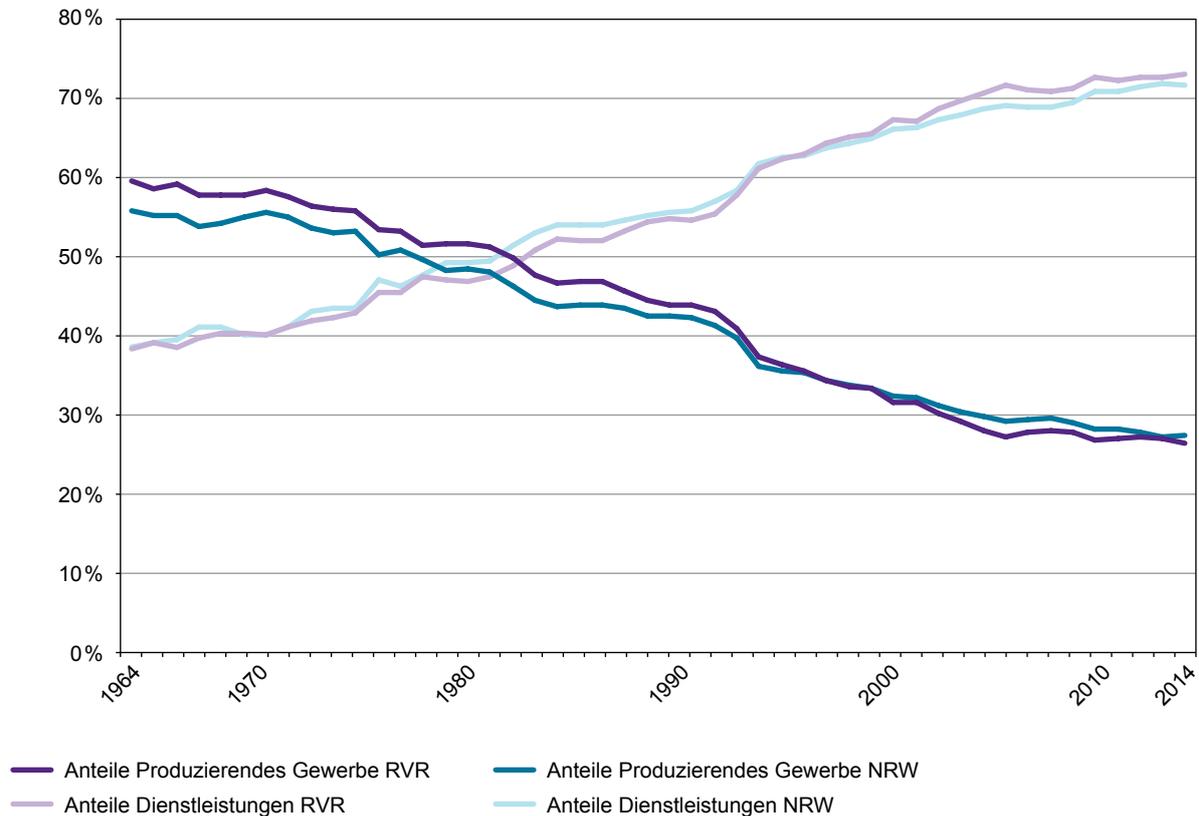
In den 1970er Jahren begann der Wandel hin zur Dienstleistungsgesellschaft. Seitdem steigt der Anteil der Erwerbstätigen – unterbrochen von leichten konjunkturellen Schwankungen – im Dienstleistungssektor an, während der Anteil der Erwerbstätigen im produzierenden Gewerbe rückläufig ist. Dieser Trend ist sowohl für NRW als auch für das Ruhrgebiet zu beobachten (vgl. Abb. 13). Für das Ruhrgebiet ist hierbei festzuhalten, ...

- » dass der Strukturwandel hin zur Dienstleistungsgesellschaft (gemessen am Anteil der Erwerbstätigen) aufgrund der hohen Bedeutung der Montanindustrie erst rund drei Jahre später als in NRW einsetzte.
- » dass die prozentualen Verluste der Erwerbstätigen im produzierenden Gewerbe im Vergleich zu NRW im Beobachtungszeitraum 1964–2014 höher waren (Ruhrgebiet: -57,2 %, NRW: -42,7 %), während der Zuwachs im Dienstleistungssektor mit einem Beschäftigungsplus von 84,2 % geringer ausfällt als im landesweiten Durchschnitt von 116,4 %.
- » dass der Anteil der Erwerbstätigen im produzierenden Gewerbe im Ruhrgebiet mit 26,4 % mittlerweile unterhalb des landesweiten Durchschnitts von 27,4 % liegt.

Die wirtschaftliche Entwicklung hinkt somit der Entwicklung NRW hinterher.

Abbildung 13: Entwicklung der Anteile der Erwerbstätigen im Produzierenden Sektor und Dienstleistungssektor, Ruhrgebiet und NRW, 1964–2014

Quelle: Statistik des Regionalverbands Ruhr, eigene Darstellung



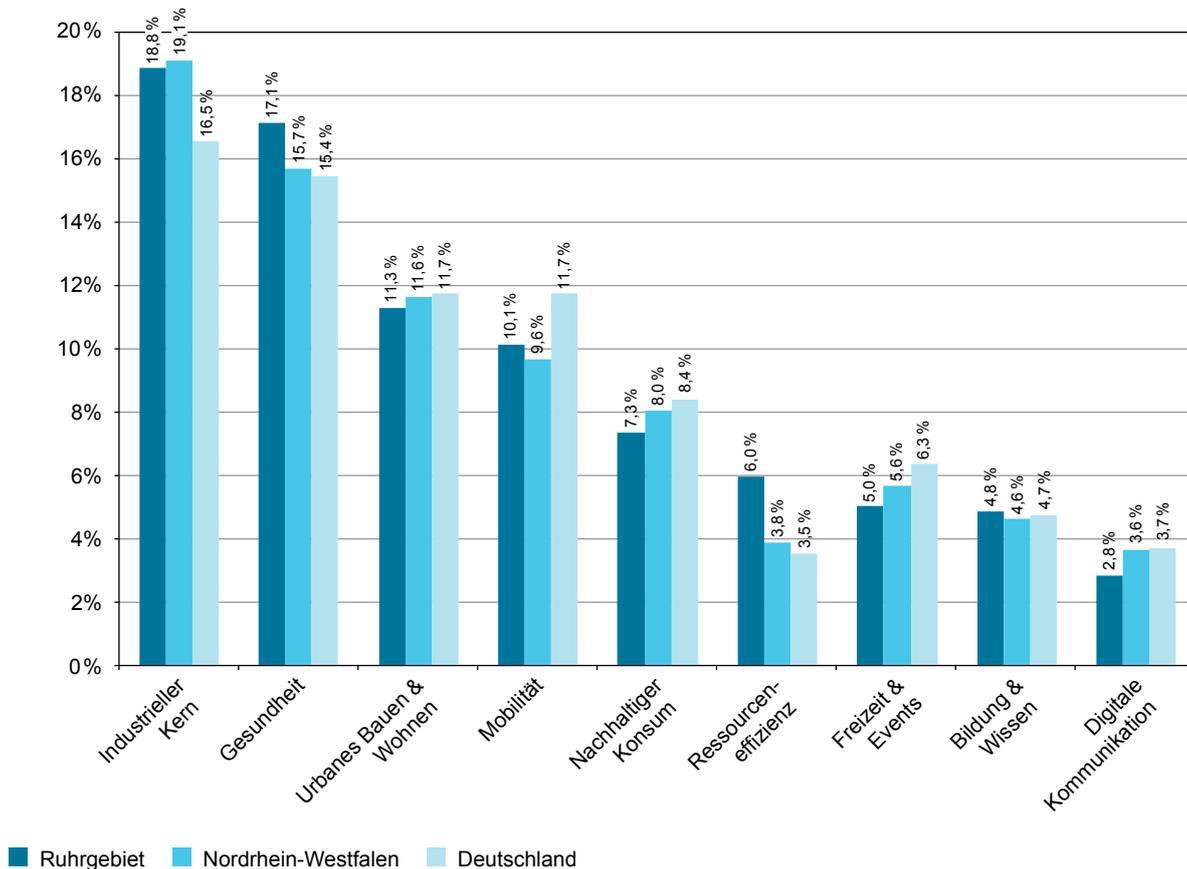
Leitmarktorientierung

Im Rahmen einer durchgeführten Analyse im Auftrag der *Business Metropole Ruhr* wurden 2008²⁷ acht Leitmärkte für das Ruhrgebiet definiert, die sich durch besondere regionale Kompetenzen und Zukunftsfähigkeit auszeichnen. Überdurchschnittliche Beschäftigtenanteile weist das Ruhrgebiet für das Jahr 2013 allerdings nur in den Leitmärkten Gesundheit mit einem Anteil von 17,1% (NRW: 15,7%, BRD: 15,4%) sowie Mobilität mit einem Anteil von 10,1% (NRW: 9,6%, BRD: 11,7%) sowie Ressourceneffizienz mit 6% (NRW: 3,8%, BRD: 3,5%) aus, die sowohl die regenerativen Energien als auch die klassischen Energieversorger enthält. Im Bereich Bildung und Wissen liegt das Ruhrgebiet mit 4,8% auf dem Niveau von NRW mit 4,6% und Deutschland mit 4,7% (vgl. Abb. 14).

²⁷ Nordhause-Janj/Rehfeld

Abbildung 14: Anteil der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten (SVB) in den Leitmärkten an allen SVB 2013

Quelle: Beschäftigtenstatistik der Bundesagentur für Arbeit, Berechnung und Darstellung: IAT



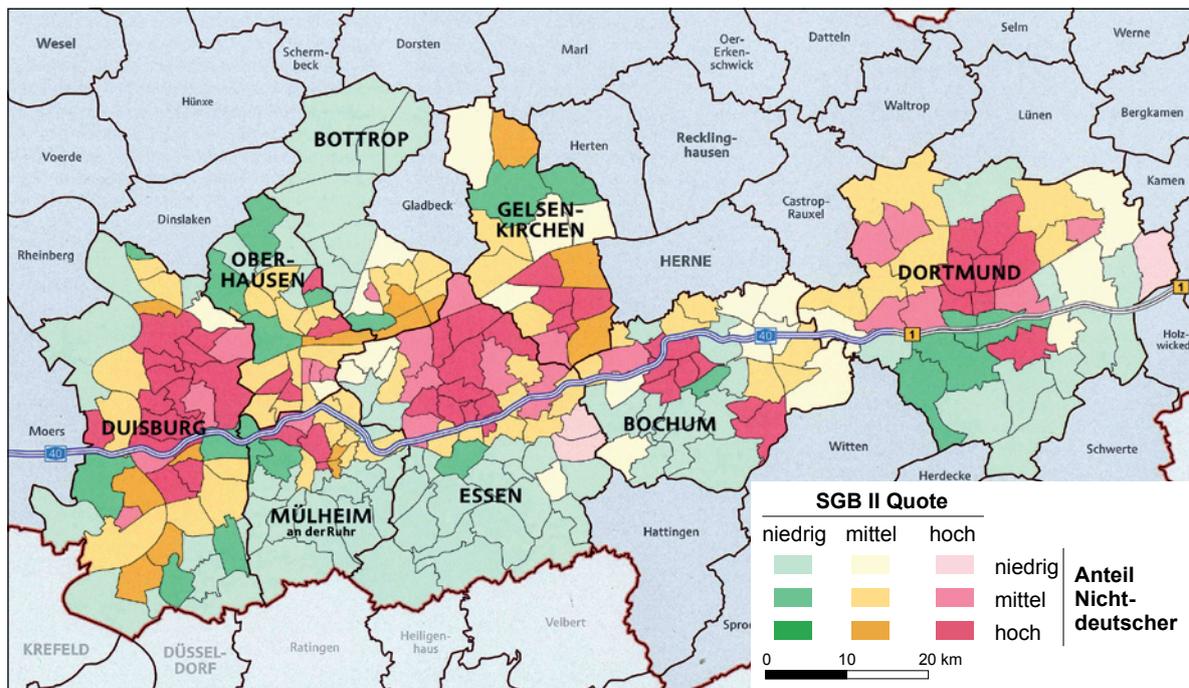
Mit dem Rückgang von Kohle und Stahl im Ruhrgebiet setzte ein Umbruch ein, der bis heute nicht abgeschlossen ist. Betroffen ist hiervon insbesondere das nördliche Ruhrgebiet aufgrund des später einsetzenden Strukturwandels durch die „Nordwanderung“²⁸ des Kohleabbaus. Im südlichen Ruhrgebiet konnte der Wegfall von Kohle und Stahl aufgrund des Aufbaus der Universitäten in Bochum, Dortmund, Essen/Duisburg sowie der privaten Universität in Witten, der Fernuniversität in Hagen und einiger erfolgreich etablierter Technologiezentren stärker kompensiert werden. In einzelnen Quartieren im südlichen Ruhrgebiet hat sich eine neue urbane Qualität herausgebildet mit hochwertigen Dienstleistungsangeboten und kulturellen Zentren.

²⁸ Die Kohleförderung startete im südlichen Ruhrgebiet im Muttental im Ennepe-Ruhr-Kreis und wanderte mit zunehmendem technischen Fortschritt in den Norden, um dort die tieferliegende Kohle zu fördern.

Abbildung 15: SGB-II-Quote in ausgewählten Stadtbezirken im Ruhrgebiet – Sozialäquator A40

Quelle: Bogumil et al. 2012: 25

(Entwurf: T. Terpoorten, Kartografie: U. Beha)



Innerräumliche Spaltung des Ruhrgebiets

Dagegen potenzieren sich im nördlichen Ruhrgebiet multiple Problemlagen, u. a. eine überdurchschnittliche Arbeitslosenquote, geringere Beschäftigungsquoten, höhere Einkommensarmut und höhere Anteile an SGB-II-Leistungsbezieher, eine höhere Krankheitslast sowie ein geringeres Bildungsniveau etc.²⁹ Dabei muss beachtet werden, dass sich diese Trennlinie quer durch die einzelnen Städte wie Dortmund, Bochum oder Essen zieht, wie in Abb. 15 am Beispiel des Anteils der Bezieher von SGB-II-Leistungen an der Bevölkerung zwischen 15–65 Jahren in den einzelnen Stadtbezirken deutlich wird. Insbesondere der Emscher-Lippe-Raum im nördlichen Ruhrgebiet ist strukturell besonders herausgefordert.

Insgesamt ist festzuhalten, dass der Ausstieg aus der Kohleförderung in Deutschland strukturell bereits starke Auswirkungen hatte. Dies zeigt sich im Ruhrgebiet, wo der Bergbau Ende 2018 mit Schließung der letzten Zeche endet, dies galt aber auch für die Zeit rund um die Wende, wo in Ostdeutschland ein starker „Strukturbruch“ mit hohen Beschäftigungsverlusten in der Braunkohle aufgrund geringer Produktivität stattgefunden hat.

²⁹ vgl. Strohmeier (2002), Schräpler et al. (2017), Neu/Dahlbeck (2017)

Strukturpolitik in Deutschland

Im folgenden Kapitel soll aufgezeigt werden, wie der Strukturwandel im Ruhrgebiet strukturell-politisch in den letzten 60 Jahren begleitet wurde und welche strukturell-politischen Maßnahmen

im Hinblick auf die vier derzeit noch bestehenden Braunkohlereviere im Rahmen des Programms „*Unternehmen Revier*“ genutzt werden sollen.

4.1 Strukturpolitik im Ruhrgebiet

Die Strukturpolitik im Ruhrgebiet der vergangenen sechs Jahrzehnte lässt sich grob in vier Phasen einteilen:

- » integrierte Strukturpolitik (1966–1974)
- » zentralisierte Strukturpolitik (1975–1986)
- » regionalisierte Strukturpolitik (1987–1999)
- » kompetenzfeldorientierte Strukturpolitik (ab 2000)³⁰

4.1.1 Integrierte Strukturpolitik (1966–1974)

Kohle- und Stahlkrisen

Spätestens seit den ersten Kohlekrisen wurde den Verantwortlichen in Bund und Land klar ersichtlich, dass der eingeschlagene Weg zur Stabilisierung der Nachfrage der Steinkohle durch die Verknüpfung mit der Stahlindustrie und der Stromerzeugung nicht ausreicht, um die mangelnde Wettbewerbsfähigkeit der deutschen Steinkohle zu kompensieren.³¹ Im Gegenteil: Die Verknüpfung von Kohle und Stahl beschleunigte den strukturellen Krisenverlauf in der Ruhrregion in den kommenden Jahren weiter, insbesondere mit den später einsetzenden Stahlkrisen.

Erstmals aktive, integrierte Strukturpolitik für eine Region

Mit dem Entwicklungsprogramm Ruhr (EPR) wurde 1968 die aktive Strukturpolitik in Deutschland eingeläutet. Statt der bis dahin praktizierten sektoralen Förderung wurde hier erstmals ein integrierter Ansatz spezifischer Maßnahmen zur Entwicklung einer „altindustriellen Region“

³⁰ Arndt et al. (2015)

³¹ Zu nennen sind hier das erste, zweite und dritte Verstromungsgesetz, in denen den Kraftwerksbetreibern bzw. der Stahlindustrie bei der Verwendung von heimischer Steinkohle steuerliche Subventionen und der Eisen- und Stahlindustrie finanzielle Mittel für soziale Abfederungen bei notwendigen Entlassungen zugesprochen wurden (Goch [1996]; 382–386). Mit Einführung des „Kohlepennings“ 1974, einer Ausgleichszahlung durch die Verbraucher, wurde diese Absatzsicherung der heimischen Steinkohle refinanziert. 1994 wurde diese Ausgleichszahlung durch das Bundesverfassungsgericht „gekippert“.

Bis Mitte der 1960er Jahre gab es im Ruhrgebiet keine einzige Universität. Mit Gründung der Ruhr-Universität Bochum (hier im Bild) begann sich die Region vom Produktionsstandort zu einem auch der Forschung und Entwicklung zu wandeln.



Foto: Niko Korte/pixelio.de

genutzt. Der Fokus der Maßnahmen lag auf dem sozialverträglichen Beschäftigungsabbau im Steinkohlebergbau sowie auf dem Ausbau der Infrastruktur im Ruhrgebiet mit dem Ziel einer Angleichung dieser an den bundesweiten Standard³², insbesondere

Nachfrageorientierte Ansätze

- » dem Ausbau des Straßennetzes sowie des ÖPNV,
- » dem Ausbau von regionalen Erholungseinrichtungen (z. B. Revierparks) sowie
- » dem Auf- und Ausbau der Bildungs- und Forschungsinfrastruktur.³³

Insbesondere der Ausbau der Wissens- und Forschungslandschaft im Ruhrgebiet ist als Erfolg anzusehen, da bis Mitte der 60er Jahre keine Universität im Ruhrgebiet bestand. In diese Zeit fiel auch die Neuorganisation des Ruhrbergbaus durch die Zusammenlegung der Bergwerkunternehmen zu einem Bergwerkunternehmen der Ruhrkohle, AG 1969.

Das EPR war auf fünf Jahre angelegt, ging jedoch bereits 1970 in das Nordrhein-Westfalen-Programm über. Das Finanzvolumen lag bei 17 Mrd. DM, wobei die Mittel von Bund, Land, Europäischen Gemeinschaft (EG) sowie aus Mitteln der Bundesanstalt für Arbeit bereitgestellt wurden.³⁴

32 Kilper et al. (1996): 16

33 vgl. Arndt et al. (2015): 101–102; vgl. Heinze et al. (1996): 17–20; Kommission Montanregionen des Landes Nordrhein-Westfalen, (1989): 59

34 Goch 1996: 395

*Ein heute mehr denn je
verstörender Anblick:
Blick auf das leere
Autobahnkreuz
Duisburg-Kaiserberg.
Infolge der „Ölpreiskrise“
1973 wurde in Deutsch-
land ein sonntägliches
Fahrverbot verhängt.
Mit dem Ölpreisanstieg
und dem Bewusstsein der
Abhängigkeit vom Öl
kam in der Kohleindustrie
und an deren Standorten
wieder Zuversicht auf.*



Foto: picture-alliance/dpa

4.1.2 Zentralisierte Strukturpolitik (1975–1986)

Zentralisierung der Regionalplanung

Mit den weltweiten Ölpreiskrisen in den 1970er Jahren verschärfte sich auch die Wettbewerbssituation der Industrie im Ruhrgebiet. Die politisch Verantwortlichen reagierten darauf mit einer Abkehr von integrierten und nachfrageseitigen (infrastrukturellen) Maßnahmen auf stärker zentrale und angebotsinduzierte Maßnahmen³⁵, die auf die bestehende Großindustrie fokussierten: Zwischen 1975–1985 wurde durch das Land NRW die Technologieförderung im Rahmen der vier Technologieprogramme Bergbau, Energie, Wirtschaft und Stahl vorangetrieben. Ziel dieser war es, die Produktivität der ansässigen Großunternehmen zu stärken und damit die Wettbewerbsfähigkeit zu erhöhen, die Umweltbelastungen zu minimieren sowie den Technologietransfer zu optimieren.³⁶ Bis auf das Technologieprogramm Stahl gingen diese Programme 1980 in das Aktionsprogramm Ruhr (APR) – Moderne Strukturpolitik für das Revier über. Das APR lief über vier Jahre und umfasste ein Gesamtbudget von 6,9 Mrd. DM, von denen 5,1 Mrd. DM das Land NRW und 1,5 Mrd. der Bund aus den verschiedenen Programmen bereitstellte.

Zentralisierte, angebotsinduzierte Strukturpolitik

Mit dem APR setzte die Landesregierung auch in Folge der Ölpreiskrise und der damit wiederaufkeimenden Hoffnung einer Renaissance der Kohle als wettbewerbsfähigem Energieträger auf die Modernisierung der altindustriellen Monostruktur im Ruhrgebiet mit den „traditionellen“ Komponenten Infrastrukturentwicklung, Stadterneuerung, Technologieförderung, Aus- und Weiterbildung. Zudem entstanden aufgrund der

³⁵ Kilper et al. 1994: 18

³⁶ Heinze et al. 1996: 23–28; Arndt et al. 2015: 102–103

unterschiedlichen Zuständigkeiten zwischen Bund, Land und Kommunen zahlreiche Koordinationsprobleme, die eine „Reindustrialisierungsperspektive“³⁷ für das gesamte Ruhrgebiet verhinderten.³⁸

Grundstücksfonds Ruhr

Eine wichtige Erneuerung war die Errichtung des Grundstücksfonds Ruhr im Rahmen des Programms.³⁹ Ziel des durch die Landesentwicklungsgesellschaft Nordrhein-Westfalen für Städtebau, Wohnungswesen und Agrarordnung mbH (LEG NRW, heute NRW.Urban) mit der Verwaltung beauftragte Grundstücksfonds Ruhr war es, die alten Brachflächen aufzubereiten und für neue Unternehmensansiedlungen bereitzustellen. 1984 wurde der Grundstücksfonds Ruhr auf ganz NRW übertragen. In diese Phase fällt auch die Verlagerung der Zentralisierung der Regionalplanung vom Ruhrgebiet (dem heutigen Regionalverband Ruhr, ehemals Siedlungsverband Ruhr) auf das Land. Auch hier wurde somit ein Steuerungsinstrument zentralisiert. Seit 2009 wurde wiederum Planungskompetenz sowohl vom Land als auch von den Ruhrgebietskommunen an den RVR abgetreten, der seitdem für die Regionalplanung zuständig ist.

4.1.3 Regionalisierte Strukturpolitik (1987–1999)

„Zukunftsinitiative Montanregionen“ (ZIM)

Als Antwort auf die weiteren Kohle- und Stahlkrisen beschloss der Landtag NRW 1987 die „Zukunftsinitiative Montanregionen“ (ZIM), für die Mittel aus Bund, Land, Kommunen und EG gebündelt werden sollten.⁴⁰ Mit Einführung von ZIM wurde die regionalisierte Strukturpolitik in Deutschland eingeläutet. Dieser Schritt folgte der Erkenntnis, dass die Wirtschaftsstruktur innerhalb des Ruhrgebiets sich regional unterschiedlich darstellte und die Einbindung der regionalen Akteure sowohl für die Entwicklung als auch für die Umsetzung von strukturpolitischen Maßnahmen für den Erfolg erforderlich sei. Damit wurde die zentrale Steuerung durch das Land erstmals etwas „aufgeweicht“. Diese neuen Verfahrensprozesse hatten jedoch kaum Auswirkungen auf die inhaltliche Ausrichtung der Maßnahmen, denn die Inhalte von ZIM unterschieden sich gegenüber dem APR kaum: Innovations- und Technologieförderung, zukunftsorientierte Qualifikation und arbeitschaffende Maßnahmen, Ausbau der Infrastruktur sowie Umweltmaßnahmen waren wichtige Bausteine.⁴¹ Wie auch frühere Programme wurde ZIM 1989 auf das ganze Bundesland ausgeweitet; Zukunftsinitiative Nordrhein-Westfalen (ZIN).

37 Kilper et al. 1994: 19

38 Kilper et al. 1994: 19

39 Arndt et al. 2015: 104

40 Heinze et al. (1996): 37

41 Heinze et al. (1996): 37

*Die „Himmelstreppe“.
Die 10 Meter hohe
Skulptur aus Abbruch-
material der einstigen
Schwerindustrie erhebt
sich als Landmarke auf
der Halde Rheinelbe in
Gelsenkirchen. Die Halde
wurde im Zuge der
IBA Emscher Park in
den 1990er Jahren als
Naherholungsgebiet
erschlossen.*



IBA Emscher-Park

Die Internationale Bauausstellung (IBA) Emscher-Park lief zwischen 1989 und 1999. Beteiligt waren vorwiegend die an Emscher und Lippe verorteten Ruhrgebietskommunen. Neben der Renaturierung der Emscher, die erst in den kommenden Jahren endgültig abgeschlossen sein wird, und dem Ausbau des Emscher-Landschaftsparks lag der Schwerpunkt auf der Umwandlung altindustrieller Gebäude für Kultur, Kunst, Freizeit oder auch Wohnen. Während dabei viele Erfolge erzielt werden konnten, die das Ruhrgebiet auch als Tourismus-Destination weiter gestärkt haben, waren andere Ziele, etwa die Umnutzung alter Industriegebäude für neue Dienstleistungen, weniger erfolgreich.⁴² Die IBA Emscher-Park war das letzte große struktur- bzw. regionalpolitische Programm für das Ruhrgebiet. Sie war ein wichtiger strukturpolitischer Meilenstein, weil es hier erstmals gelang, das industrielle und baukulturelle Erbe der Region wertzuschätzen. Seither dienen die sanierten Industriegebäude oft als Kulisse für kulturelle Angebote und kreativer Wertschöpfung als neue Heimat.

⁴² Goch 2011: 70–71; Arndt et al. (2015): 109–110

4.1.4 Kompetenzfeldorientierte Strukturpolitik (ab 2000)

Mit Verabschiedung der Lissabon-Strategie im Jahr 2000 hielt die Cluster- oder Kompetenzfeldorientierung Einzug in die europäische Strukturpolitik. Das Clusterkonzept wurde in den 1990er Jahren maßgeblich durch Michael E. Porter⁴³ entwickelt. Nach Porter werden Cluster verstanden als „räumliche Konzentration von interdependenten Unternehmen auf der vertikalen Beziehungsebene entlang der Wertschöpfungskette (Zulieferer und Produzent) sowie der horizontalen Beziehungsebene zwischen Forschung und Entwicklung, Qualifizierung und Technologieförderung“. ⁴⁴ Weltweit bekannt ist das Silicon Valley in den USA als hochtechnologischer IT-Cluster.

Kompetenzfeldorientierung

Auch in Nordrhein-Westfalen und im Ruhrgebiet fand die Diskussion über Kompetenzfelder und Cluster Einklang in die Strukturpolitik. Die Lissabon-Strategie und die nachfolgende im Jahr 2010 verabschiedete Europa-2020-Strategie bilden den Rahmen für die konkrete Ausgestaltung der operationellen Strukturprogramme der Strukturfonds für die einzelnen Bundesländer. Die wissenschaftliche Diskussion um die Kompetenzfeld- oder Clusterpolitik beeinflusste die strukturpolitischen Akteure im Ruhrgebiet seit Mitte der 90er Jahre, und es wurden durch verschiedene Akteure unterschiedliche Kompetenzfelder, Produktionscluster und Leitmärkte für das Ruhrgebiet definiert. ⁴⁵

Im Auftrag der *Business Metropole Ruhr* (ehemals wirtschaftsmetropole.ruhr, wmr) hat das Institut für Arbeit und Technik 2008 die acht Leitmärkte⁴⁶ Ressourceneffizienz, urbanes Bauen und Wohnen, Mobilität, Gesundheit, Bildung & Wissen, digitale Kommunikation, Freizeit & Events, nachhaltiger Konsum sowie den industriellen Kern und die unternehmensnahen Dienstleistungen definiert. ⁴⁷

Aufbau von Managementstrukturen

Mittlerweile konnten in zahlreichen Leitmärkten Managementstrukturen etabliert werden. Als problematisch stellt sich jedoch dar, dass zum Teil parallele Strukturen zwischen Land und Ruhrgebiet aufgebaut wurden, da die Leitmärkte des Landes NRW und die des Ruhrgebiets nicht klar abgestimmt sind.

⁴³ 1990

⁴⁴ Muth/Rehfeld (2004): 3

⁴⁵ Kiese (2012): 140 ff.

⁴⁶ Die Leitmärkte sind Wertschöpfungsnetzwerke, die für die weitere zukünftige Entwicklung der Wirtschaft im Ruhrgebiet im Rahmen von Analysen als zentral identifiziert wurden (Nordhause-Janz/Rehfeld, 2013).

⁴⁷ Nordhause-Janz/Rehfeld (2008)

4.1.5 Bilanz der strukturpolitischen Maßnahmen im Ruhrgebiet

Eine Bilanzierung der strukturpolitischen Maßnahmen im Ruhrgebiet und der Erkenntnistransfer auf andere Regionen sind nur unter der Bedingung möglich, dass man die regionalen Spezifika sowie die Einbettung der Strukturpolitik in andere Politikfelder betrachtet – und hier insbesondere im Zusammenspiel mit den sozialpolitischen Regelungen der Arbeitsmarkt- und Rentenpolitik, aber auch der Energiepolitik.

Politische Abhängigkeit

Sicherung heimischer Energieträger: Die Förderung der Steinkohle als autonome Energiequelle hatte im Nachkriegsdeutschland eine außerordentlich hohe Bedeutung. Damit war die Wirtschaft im Ruhrgebiet immer stark von politischen Entscheidungen abhängig. Mit der Verknüpfung von Kohleförderung, Strom- und Stahlerzeugung hat diese Bedeutung mit der Zeit noch weiter zugenommen.

Abfederung durch die Sozialsysteme

Sozialverträglicher Beschäftigungsabbau: Aufgrund des sozialverträglichen Beschäftigungsabbaus in der Steinkohle konnte der soziale Frieden im Ruhrgebiet weitgehend gewahrt werden. Der langsame, stark subventionierte Ausstieg aus der Steinkohle schützte vor „Strukturbrüchen“, wie es sie in Ostdeutschland nach der Wende 1990 gab. Entscheidender Grund hierfür sind die Spezifika der sozialen Marktwirtschaft in Deutschland mit ihrem Sozialpartnermodell sowie dem im Vergleich zu anderen Ländern relativ guten Sozialsystem, das über lange Zeit etwa die Möglichkeit einer Frühverrentung vorsah. Für die Beschäftigten des Bergbaus hatte der frühzeitige Ausstieg aus dem Erwerbsleben aufgrund gesetzlicher und tariflicher Regelungen keine erheblichen finanziellen Auswirkungen. So können Bergleute bis heute wegen der Anforderungen und Folgen ihrer körperlich anspruchsvollen Tätigkeit mit 50 Jahren in Rente gehen.⁴⁸ Anders sah es für viele Beschäftigte der Zulieferbetriebe aus, für die diese Ansprüche nicht galten.

48 Für langjährig unter Tage beschäftigte Bergleute besteht je nach Dauer der Tätigkeit unter Tage die Möglichkeit, bereits mit 50 Jahren vorzeitig in den Ruhestand einzutreten (§ 238, Sozialgesetzbuch [SGB] VI). Sie erhalten hierfür das staatlich finanzierte Anpassungsgeld. Mit Vollendung des 55. Lebensjahres wird das Anpassungsgeld durch die Knappschaftsausgleichsleistungen abgelöst (DRV – Deutsche Rentenversicherung Bund 2017).

Die private Universität Witten-Herdecke. Im bevölkerungsreichen Ruhrgebiet ist es gelungen, eine dichte Forschungs- und Hochschullandschaft zu etablieren. Damit sind dort ganz andere Voraussetzungen gegeben als in anderen eher ländlich geprägten Regionen Deutschlands.



Foto: picture alliance/blickwinkel/S

Dichte Agglomeration in der Mitte Europas

Regionale Spezifika: Das Ruhrgebiet ist mit der Industrialisierung in kürzester Zeit auf mehr als 5 Mio. Menschen angewachsen. Damit ist es eine der dichtesten bewohnten Regionen in der Mitte Europas. Die räumliche Lage und Urbanität machen das Ruhrgebiet interessant sowohl in Hinblick auf einen großen wirtschaftlichen Absatzmarkt für Unternehmensansiedlungen als auch bezogen auf den Aufbau und die Etablierung einer der dichtesten Forschungs- und Hochschullandschaften sowie der Technologieförderungsinfrastruktur. Das Ruhrgebiet hatte somit ganz andere Voraussetzungen als die ländlich geprägten Braunkohlereviere in Deutschland oder im Ausland. Dies gilt auch für die Wertschöpfungskette der Montanindustrie, die eine Ausdifferenzierung neuer Sektoren ermöglichte. So ist z. B. die Umweltwirtschaft im Ruhrgebiet aus der Montanindustrie infolge der gestiegenen Umweltauforderungen seit den 1970er Jahren entstanden. Diesen Wirtschaftszweig gibt es noch heute in der Region, obwohl die Montanindustrie keine Rolle mehr spielt.⁴⁹ Auch muss betont werden, dass die hohe Anzahl an (zumindest früher) gewerkschaftlich organisierter Arbeitnehmer starken politischen Druck erzeugte.

Das Land NRW hat gemeinsam mit den Sozialpartnern innovative strukturpolitische Interventionen auf den Weg gebracht. Dies galt über alle verschiedenen Phasen hinweg. In der Literatur werden insbesondere folgende positive Aspekte benannt:

Aufbau der Hochschullandschaft

- » Der Aufbau der Infrastruktur im Ruhrgebiet im Rahmen des EPR wird einhellig als erfolgreich und wegweisend genannt, insbesondere der Aufbau der Universitäts- und Hochschullandschaft.

⁴⁹ Nordhause-Janz/Rehfeld (1995, 2012); Pizzera (2012)

Regionaler Dialog und Stärkung endogener Potenziale

- » Die Einführung regionaler Dialoge und das Stärken endogener Potenziale sind wichtige Voraussetzungen für eine erfolgreiche Umsetzung von Projekten. Diese wurden im Rahmen der regionalen strukturpolitischen Phase eingeführt und etabliert. Dies kann als Erfolg angesehen werden, auch wenn es aufgrund der unterschiedlichen Zuständigkeiten im Rahmen der strukturpolitischen Mehrebenenpolitik zu Koordinierungsschwierigkeiten kam.

Inwertsetzung des industriellen Erbes

- » Auch die IBA Emscher Park war in ihrer Form und Ausrichtung innovativ. Hier wurde erstmals der sozialökologische Anspruch in ein regionalpolitisches Programm überführt und das industrielle Erbe wertgeschätzt. Auch wenn einige der gesetzten Ziele zu ambitioniert und weniger erfolgreich waren, etwa die Etablierung neuer Arbeitsplätze, sind durch die IBA Emscher Park zahlreiche Landschaftsmarken, Kultur- und Freizeitstätten sowie ökologische Erneuerungen durch den Umbau des Emscher-Flusssystem und den Ausbau des Emscherparks entstanden. Die in diesem Zuge ausgewiesenen Industriedenkmäler haben erst die im Jahr 2010 sehr erfolgreiche Kulturhauptstadt Ruhrgebiet sowie die Grüne Hauptstadt Europas 2017 in Essen möglich gemacht.

Entwicklung zukunfts-trächtiger Leitmärkte

- » Einzelne Kompetenzfelder konnten sich im Ruhrgebiet in den letzten Jahren besonders vielversprechend entwickeln: Dies gilt z. B. für die IT und Mikrosystemtechnik in Dortmund. Durch den Aufbau des Technologieparks konnten sich diese beiden Technologiefelder weiterentwickeln. Auch in der Logistik oder der Abfallwirtschaft sind vielversprechende Clusterstrukturen im Ruhrgebiet zu finden.⁵⁰

Aber es gibt auch kritische Aspekte, die in der Literatur in der Mehrheit genannt werden:

Fokus auf etablierte Großindustrie

- » Viele der Maßnahmen zielten sehr lange auf die Förderung der etablierten Großunternehmen von Kohle und Stahl. Eine Orientierung an Großunternehmen und damit auch eine unzureichende Entwicklung und Förderung von kleineren Unternehmen zeigt sich in Teilen noch heute. Dies hat einen frühzeitigen Strukturwandel behindert, zumal sie häufig selbst die Weiterentwicklung der Region durch die „Bodensperre“⁵¹ aktiv blockiert haben.

⁵⁰ Rehfeld/Nordhause-Janz (2017): 244

⁵¹ Ein Großteil der freiwerdenden Zechengelände war lange Zeit im Besitz der Bergwerkunternehmen, die die Flächen nicht freigegeben haben, um Unternehmensansiedlungen zu verhindern.

Fehlende politische Stimme

- » Neben den Subventionen für die Kohleförderung ist in den letzten 60 Jahren eine hohe Fördersumme in das Ruhrgebiet geflossen. Auch wenn hier keine Einigkeit in der Literatur darüber besteht, ob diese Förderung zu hoch war, wird die Effizienz der Mittel insbesondere im Hinblick auf den langjährigen Fokus auf die Großunternehmen sehr kritisch betrachtet.
- » Trotz des Aufbaus von Governance-Strukturen für die Prozesssteuerung strukturpolitischer Maßnahmen (z. B. die Etablierung des Grundstücksfonds Ruhr bzw. heute NRW, die Gründung der Business Metropole Ruhr GmbH für ein gemeinsames Marketing des Wirtschaftsraums Ruhr nach innen und außen, die Rückverlagerung der Planungshoheit vom Land an den RVR, eine breite Technologiezentren- und -transferinfrastruktur oder auch der Aufbau von Clustermanagementstrukturen) gibt es bis heute keine politische Stimme, die für das Ruhrgebiet spricht und gemeinsame Strategien entwickelt und Forderungen gegenüber dem Land formuliert.

Sozialräumliche Spaltung

- » Die wohl größte Kritik ist in der bestehenden und größer werdenden Spaltung des Ruhrgebiets zu sehen. Dies gilt im Hinblick auf wirtschaftliche, soziale, ökologische oder auch gesundheitliche Aspekte. Sofern hier nicht gezielt gehandelt wird, drohen Quartiere im nördlichen Ruhrgebiet auf Dauer abgekoppelt zu werden. Dies gilt umso mehr, da diese Quartiere derzeit noch durch vergleichsweise hohe Rentenzahlungen der ehemaligen Montanarbeiter „stabilisiert“ werden. Es ist jedoch davon auszugehen, dass die nachfolgende Generation u. a. aufgrund geringer Anwartschaften durch ein geringeres Lohnniveau und größere Phasen der Arbeitslosigkeit dieses hohe Rentenniveau nicht mehr erreichen wird.

Strukturpolitische Interventionen, die in Deutschland auch verfassungsrechtlich geboten sind, sind alles andere als wirkungslos – im Gegenteil. Sie tun das Ihre, damit uns hierzulande solche Anblicke erspart bleiben.



Foto: Getty Images/Stockphoto

4.2 Strukturpolitik für die Braunkohlereviere in Deutschland

4.2.1 Braunkohlereviere in Deutschland

Strukturpolitisches Programm für Braunkohlereviere

Das durch das Bundesministerium für Wirtschaft und Energie (BMWi) im Jahr 2017 auserufene Bundesmodellvorhaben „*Unternehmen Revier*“ zielt darauf ab, die „ambitionierten Klimaschutzziele und den Umbau der Energieversorgung mit regional- und industriepolitischen Zielen“⁵² in den vier Braunkohlerevieren Lausitz, Rheinisches Revier, Helmstedt und Mitteldeutsches Revier zu verbinden. Zu diesem Zweck werden aus den Mitteln des Energie- und Klimafonds (EKF) jährlich 4 Mio. Euro Fördermittel zur Unterstützung des Strukturwandels zur Verfügung gestellt. Perspektivisch sollen die Mittel jährlich über zehn Jahre fließen. Zunächst sind diese für vier Jahre bis zu einer Zwischenevaluation bewilligt. Die folgende Abbildung zeigt die Lage der Braunkohlereviere mit den jeweiligen Tagebauen. Im Rheinischen und Mitteldeutschen Revier gibt es jeweils noch drei, im Lausitzer Revier sogar noch vier Tagebaue. Nur im Helmstedter Revier ist der Tagebau bereits eingestellt.

Die Ausgangssituation in den vier Revieren stellt sich dementsprechend unterschiedlich dar (vgl. Tabelle im Anhang):

Keine Relevanz in Helmstedt

» Im Revier Helmstedt, also den kreisfreien Städten Braunschweig und Wolfsburg sowie den Kreisen Wolfenbüttel und Helmstedt, spielt die Braunkohleförderung keine Rolle mehr. Die mit rund 600.000 Einwohnern kleinste der vier Regionen ist stark industriell – insbesondere durch den Sitz von Volkswagen (VW) in Wolfsburg – geprägt. Der Anteil der Erwerbstätigen im produzierenden Gewerbe an allen Erwerbstätigen liegt bei 28 % und damit über neun Prozentpunkte über dem deutschlandweiten Schnitt von 18,8 %. Dies erklärt auch das überdurchschnittlich hohe erwirtschaftete Bruttoinlandsprodukt je Einwohner von knapp 47.900 Euro (D: 36.900 Euro; NDS: 62.400 Euro) für das Jahr 2015 sowie die überdurchschnittlich hohen Haushaltseinkommen je Einwohner von 21.700 Euro (D: 21.500 Euro; NDS: 20.700 Euro).

Geringe Bedeutung im Mitteldeutschen Revier

» Das Mitteldeutsche Revier ist in Sachsen, Sachsen-Anhalt und Thüringen zu verorten und umfasst die Landkreise Leipzig, Nord-sachsen, Burgenlandkreis, Saalekreis, Mansfeld-Südharz, Anhalt-Bitterfeld, Altenburger Land sowie die kreisfreien Städte Leipzig und Halle. Mit rund 2 Mio. Einwohnern und einer Einwohnerdichte von

⁵² BAnz 2017:11

238 Einwohnern je km² ist die Region sowohl städtisch als auch ländlich geprägt. Mit knapp 2.400 Beschäftigten spielt Braunkohle auch hier nur noch eine marginale Rolle. Das durchschnittlich verfügbare Einkommen je Einwohner fällt mit 18.100 Euro je Einwohner am geringsten aus und liegt auf dem Niveau des Durchschnitts in Sachsen-Anhalt, jedoch unterhalb des Niveaus von Sachsen mit 18.600 Euro je Einwohner und Thüringen mit 18.300 Euro je Einwohner und Deutschland mit 21.500 Euro. Das erwirtschaftete BIP je Einwohner lag hier 2015 bei 27.500 Euro und damit unterhalb des Niveaus von Sachsen mit 27.800 Euro und Deutschlands (36.900 Euro), jedoch oberhalb des Durchschnitts von Thüringen mit 27.100 Euro und Sachsen-Anhalts mit 25.800 Euro.

Höchstes Fördervolumen im Rheinischen Revier

» Das Rheinische Revier ist mit 2,4 Mio. Einwohnern die größte Region. Mit einer Einwohnerdichte von 490 Einwohnern je km² ist das Rheinische Revier von großen Zentren wie Köln und Bonn umgeben. Hier werden derzeit noch die größten Braunkohlevorkommen gefördert (90,5 Mio. Tonnen im Jahr 2016), und hier arbeiten mit knapp 10.000 Beschäftigten noch die meisten Menschen in diesem Bereich. Das erwirtschaftete BIP je Einwohner liegt bei 32.500 Euro und damit unterhalb des landesweiten Durchschnitts von NRW von 36.300 Euro und deutschlandweiten Niveaus von 36.900 Euro. Die verfügbaren Haushaltseinkommen je Einwohner lagen 2015 mit 20.800 Euro unterhalb des landesweiten Niveaus von 21.200 Euro und deutschlandweiten Durchschnitts von 21.500 Euro.

Überdurchschnittliche Bedeutung für die Lausitz

» Das Revier Lausitz ist mit 1,2 Mio. Einwohnern auf 11.700 km² die ländlichste Region mit einer Einwohnerdichte von 99 Einwohnern je km². Die Braunkohleförderung nimmt hier mit 8.600 Beschäftigten und einem Fördervolumen von 62,3 Mio. Tonnen in 2016 noch eine große Bedeutung ein. Das private Haushaltseinkommen je Einwohner liegt bei 18.600 Euro und damit auf gleichem Niveau wie der entsprechende Vergleichswert in Sachsen, jedoch unterhalb des landesweiten Durchschnitts in Brandenburg von 18.800 Euro und dem deutschlandweiten Niveau von 21.500 Euro. Das erwirtschaftete BIP je Einwohner lag 2015 bei 27.000 Euro und damit unterhalb des Landesniveaus von Sachsen mit 27.800 Euro und dem deutschlandweiten Vergleichswert von 36.900 Euro, jedoch leicht oberhalb des BIP je Einwohner in Brandenburg von 26.700 Euro.

Abbildung 16: Braunkohlereviere in Deutschland

Quelle: DEBRIV – Bundesverband Braunkohle 2017: 32



TAGEBAUE

RHEINISCHES REVIER	MITTELDEUTSCHES REVIER	LAUSITZER REVIER
1 Garzweiler	4 Amsdorf	7 Welzow-Süd
2 Inden	5 Profen	8 Jänschwalde
3 Hambach	6 Vereinigtes Schleenhain	9 Nochten
		10 Reichwalde

4.2.2 Die Initiative „Unternehmen Revier“

Um die endogenen Potenziale vor Ort zu nutzen und das Engagement der Akteure vor Ort aktiv einzubinden, sollen im Rahmen von „Unternehmen Revier“ Ideen- und Projektwettbewerbe initiiert werden, die Modellcharakter aufweisen. Die vier inhaltlichen Schwerpunkte umfassen ein breites Portfolio klassischer Instrumente der Strukturpolitik⁵³:

Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit und des Wirtschaftsstandortes

Im Rahmen dieser Zieldimension werden u. a. die Förderung der anwendungsorientierten Forschung, das Regionalmarketing sowie die Stärkung des Innovationspotenzials anvisiert. Hierunter fallen die Stärkung der digitalen Kompetenz, die Optimierung der wirtschaftsnahen Infrastruktur sowie die Fachkräftesicherung.

Qualifizierung der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer

In diesem Schwerpunkt sollen überbetriebliche Initiativen und Ausbildungspakte gestärkt sowie die Fachkräftebasis gefördert werden.

Cluster- und Innovationsmanagement

Im Rahmen dieses Schwerpunktes geht es darum, die Vernetzung zwischen den regionalen Akteuren, also den Hochschulen und Unternehmen, zu optimieren sowie Wissensbrücken zu anderen Regionen zu erschließen.

Kompetenz- und Kapazitätsaufbau

Vorrangiges Ziel der Maßnahmen in diesem Schwerpunkt ist es, die regionalen Kompetenzen für die Weiterentwicklung vor Ort zu stärken. Es geht somit darum, die Fähigkeit, sich vor Ort selbst zu helfen, zu vermitteln (z. B. Fördermittelscout). Hierfür werden zudem Beratungsleistungen und Schulungen im Hinblick auf die Weiterentwicklung einzelner Sektoren vermittelt (z. B. Energieregion, Digitalisierung etc.).

Zentrale Entscheidungsgrundlage für die Akteure vor Ort sind die Regionalen Innovationskonzepte (RIK). Diese wurden durch die regionalen Partner erarbeitet und mit dem BMWI abgestimmt und liegen auch der Öffentlichkeit vor.⁵⁴

⁵³ BAnZ (2017): 3

⁵⁴ <https://www.bmwi.de/Redaktion/DE/Artikel/Wirtschaft/strukturwandel-in-den-braunkohle-regionen.html>. Abgerufen am 12.06.2018.

Aufbau von Governance-Strukturen

„Unternehmen Revier“ zielt auf den Aufbau regionaler Entscheidungs- und Umsetzungsstrukturen (governance) als auch auf die inhaltliche Schwerpunktsetzung einzelner Branchen oder Kompetenzfelder. Im Rahmen der Erarbeitung der RIK wurden in den vier Regionen Zukunftsfelder und Leitprojekte definiert sowie eine Organisationsstruktur für die Auslobung und Umsetzung der Wettbewerbe aufgebaut. Zudem enthalten die RIK einen Kriterienkatalog für die Bewertung eingereicherter Projektvorhaben im Rahmen des auszulobenden Wettbewerbs. Das inhaltliche Spektrum reicht von Recycling und Abfallverwertung (Helmstedt), Elektromobilität (Lausitz), nachhaltige Raumentwicklung, intelligenter Energieeinsatz, regionales Ressourcensystem (Rheinisches Revier) bis hin zu Wertschöpfungspotenzialen, Energieregion, Mobilität und Logistik und Genuss (Mitteldeutsches Revier).

Begleitung und Evaluation

Die vier Regionen werden durch eine im Rahmen des Modellvorhabens „Unternehmen Revier“ geförderte Begleitung, Koordination und Evaluation unterstützt. Diese befähigt die regionalen Akteure vor Ort durch Qualifizierungen und Schulungen, Wettbewerbe auszuloben, durchzuführen und die bewilligten Projekte zu begleiten. Im Sinne der nachhaltigen Entwicklung geht es also darum, den Akteuren vor Ort Werkzeuge an die Hand zu geben, zukünftig eigenständig Regionalentwicklung voranzutreiben. Die Begleitung wird auch die Evaluation der vier Regionen nach der bisher bewilligten Laufzeit von vier Jahren durchführen.

Einbindung regionaler Akteure

Das Modellvorhaben „Unternehmen Revier“ steht noch am Anfang. Von daher ist eine detaillierte Bewertung an dieser Stelle nicht möglich, schon gar nicht lassen sich die Wirkungen in den vier Revieren abschätzen. Vielversprechend ist jedoch, dass vor Beendigung der Braunkohleförderung ein Programm aufgelegt wurde, um den Kohleausstieg in den vier Revieren zu begleiten und aktiv zu fördern. Hierbei knüpft das Programm an die endogenen Potenziale an und setzt darauf, die Akteure vor Ort zu schulen, um sie nachhaltig für die Begleitung „ihres Strukturwandels vor Ort“ fit zu machen. Das Programm setzt damit frühzeitig an. Dies ist in anderen Programmen versäumt worden. Es bietet sich an, eine solche Programmlinie in anderen Ländern auszuprobieren und im Sinne des Erfahrungsaustauschs ggf. zusammenzuarbeiten. Die verschiedenen auf der europäischen Ebene zurzeit laufenden Projekte (z. B. die Kohleplattform) und Programme (z. B. Climate-KIC flagship Re-Industrialise) könnten dafür genutzt bzw. ausgebaut werden.

**Aufbau regionaler
Governance wichtige
Voraussetzung für
zukünftige Entwicklung**

Bezüglich der rund 4 Mio. Euro jährlich, die für die präventive Strukturpolitik in dem Programm ausgegeben werden, ist das Programm nur ein Tropfen auf den heißen Stein. Doch durch die Aufforderung der regionalen Innovationskonzepte werden regionale Organisationsstrukturen für die Umsetzung und Begleitung des präventiven Strukturwandels aufgebaut. Dies ist Voraussetzung für die Etablierung eines regionalen Dialogs, aber auch für die Absorptionsfähigkeit und Wirksamkeit von Fördergeldern. Sollten zu einem späteren Zeitpunkt (z. B. aus dem Energie- und Klimafonds) mehr Fördermittel bereitstehen, sind die entsprechenden Strukturen bereits aufgebaut und erprobt.

**Zeitplan für anstehende
Prozesse aufstellen**

Die zurzeit geltende Quotierung der Fördermittel auf die vier Reviere erscheint sinnvoll. Es stellt sich aber die Frage, ob die Politik sowohl auf der regionalen als auch nationalen Ebene angesichts der unterschiedlichen räumlichen Gegebenheiten und der unterschiedlichen Effizienz der vorhandenen Kraftwerke über einen zeitlich geschichteten Prozess nachdenken und gegebenenfalls akzeptieren muss, dass nicht in allen Regionen eine mit der Braunkohlewirtschaft vergleichbare Re-Industrialisierung sowie ein selbsttragender ökonomischer Aufschwung oder zumindest eine Stabilisierung gelingen werden. Zumindest in Teilräumen besteht die Gefahr, dass die ökonomischen und demografischen Schrumpfungsprozesse voranschreiten und dann andere Konzepte, z. B. zur Aktivierung der Zivilgesellschaft und/oder innovative Versorgungskonzepte, stärker als Programme zur gewerblichen Entwicklung gefragt sind.

5 Empfehlungen und übertragbare Lösungen

Länderspezifische Systeme beachten

Erfolgsfaktoren, die für Deutschland bzw. das Ruhrgebiet gelten, müssen nicht selbstverständlich auch für andere Regionen bzw. Länder Gültigkeit haben. So trugen z. B. in Deutschland wirkungsvolle Umverteilungsmechanismen in den Sozialversicherungssystemen zur Stabilisierung schwächerer Räume bei. Die jeweiligen Rahmenbedingungen, insbesondere die sozialen Sicherungssysteme bei möglichem Beschäftigungsverlust, spielen hier eine wichtige Rolle. Die Akzeptanz des Kohleausstiegs in den Braunkohlerevieren ist anders als bei der Steinkohle, da die externen Effekte der Braunkohleverstromung nicht internalisiert sind und die Braunkohleproduktion derzeit im Gegensatz zur Steinkohle wettbewerbsfähig ist.

Gemeinsame Leitlinien entwickeln

Was wir aber aus den Erfahrungen grundsätzlich lernen können, ist, dass es einen strukturpolitischen Bezugsrahmen mit gemeinsam definierten Zielen und Leitlinien geben muss, der durch die Akteure der verschiedenen Raumebenen gemeinsam definiert werden sollte. In diesem Rahmen muss man sich darüber verständigen, welchen Stellenwert eine gleichwertige Regionalentwicklung haben soll und wie man diese erreichen will. Dies ist zwingend im Kontext des Wirtschafts- und Sozialsystems sowie der bestehenden Siedlungsstruktur zu sehen, um realistische Erwartungen formulieren zu können. Wie an anderen Stellen dieses Gutachtens erwähnt, wäre die soziale Abfederung im Ruhrgebiet, mit ihrer hohen Anzahl vorzeitiger Erwerbsaustritte und Frühverrentungen, ohne die Finanzierung durch die gesetzlichen Arbeitslosen- und Rentenversicherungen in dieser Form nicht möglich gewesen.

Regionale Disparitäten

Aufgrund eines permanenten Wachstums, das in der Struktur- und Raumordnungspolitik zu verteilen war, gab es in der Vergangenheit in Deutschland kaum Konflikte zwischen Wachstums- und Ausgleichsbestrebungen. Schließlich konnten aufgrund der ausreichenden Wirtschaftskraft sowohl gezielt Wachstumskerne als auch strukturschwache Räume gefördert werden. Allerdings zeigt sich heute, dass die wirtschaftlichen Unterschiede in der räumlichen Struktur viele Erwartungen überdauern, auch weil die Möglichkeiten begrenzt sind, große Unternehmen in der Peripherie anzusiedeln. Das liegt u. a. an den wettbewerbsrechtlichen Regelungen der EU, aber auch am schrumpfenden Potenzial vagabundierender Produktionsstätten. Davon sind vor allem periphere Regionen betroffen. Theoretische Begründungen, etwa die in den Modellen der Neuen Wachstumstheorie, sehen sogar eine Verstärkung räumlicher Ungleichgewichte und sagen Wachstumsschübe vor allem in den Agglomerationen voraus. Dies deckt sich mit der Renaissance der Städte, die trotz steigender Wohn- und Lebenskosten anhält.

Neue Ausrichtung der Ausgleichspolitik

Lokale Wertschöpfungsketten aufbauen

Bottom-up-Ansatz nutzen

Überregionale Wettbewerbsfähigkeit

In diesem Kontext muss die Frage geklärt werden, wie eine regionale Ausgleichspolitik organisiert werden soll. Dies lässt sich entweder dadurch bewerkstelligen, dass z. B. durch eine Anreizpolitik Investitionen in strukturschwache Regionen umgelenkt werden und dass dort im Sinne einer nachholenden Industrialisierung versucht wird, eine gleichwertige wirtschaftliche Entwicklung aufzubauen, indem man beispielsweise bestehende Unternehmen in ihrer Entwicklung unterstützt. Eine Alternative besteht in der dauerhaften Alimentierung in schwächeren Räumen lebender Menschen und in der Subventionierung zentraler Infrastrukturen bzw. Daseinsvorsorgefunktionen des täglichen Bedarfs wie Konsum-, Bildungs- und Gesundheitsdienstleistungen. Traditionell dominierte die anfangs genannte Anreizpolitik einer Entwicklungsstrategie, auch weil sich eine wachstumsorientierte Zielsetzung einer Ausgleichspolitik nicht durch dauerhafte Alimentierung begründen lässt. Wenn aber eine ausgeglichene Regionalentwicklung nicht die gesamtwirtschaftlich besten Wachstumsergebnisse bewirkt, kann es im Sinne einer Kosten-Nutzen-Rechnung sowohl ökonomisch als auch ökologisch sinnvoll sein, nur Räume mit herausragenden wettbewerbsfähigen Potenzialen zu entwickeln und schwache Räume dauerhaft zu alimentieren. Hierbei ist es dann sinnvoll, die Wertschöpfungsketten lokal zu vertiefen, um Versorgungslücken vor Ort zu schließen, um möglichst viel Wertschöpfung in der Region zu generieren. Maßnahmen umfassen das Spektrum von der Aktivierung von Zivilgesellschaft bis hin zu alternativ-ökonomischen Ansätzen. Diese Ansätze gehen mit einem politischen und gesellschaftlichen Wertewandel einher, setzen stärker auf einen Bottom-up- als auf einen Top-down-Ansatz und basieren stärker als früher auf Eigenverantwortlichkeit. Das Dilemma ist jedoch, dass gerade in den vom Strukturwandel betroffenen Regionen die Bereitschaft, sich zu engagieren, geringer ist als in wirtschaftlich prosperierenden Regionen. Von daher kann es durchaus sinnvoll sein, das zivilgesellschaftliche Engagement in strukturschwachen Regionen durch besondere Förderkulissen zu fördern.

Aber natürlich sollten sich Regionen dabei nicht vom Weltmarkt abkoppeln, sondern versuchen, Sektoren zu entwickeln, die sich auch über die Region hinaus als wettbewerbsfähig erweisen. Auch wenn sich, wie Lammers⁵⁵ es ausdrückt, Regionalpolitik gesamtwirtschaftlich nur lohnt, „wenn der durch sie bewirkte Transfer in den Zielregionen wirtschaftliche Erträge entstehen lässt, die höher sind als die wirtschaftlichen Einbußen in den Regionen, denen die Ressourcen entzogen werden“, sollten Regionen nicht aufgegeben werden. Schließlich wissen wir nicht, wo in Zukunft die regionalwirtschaftlichen Gewinner zu finden sein werden. Ist es politisches Ziel, Regionen ohne wettbewerbsfähige

⁵⁵ 2004: 624

Potenziale zu entwickeln, benötigen diese Regionen in der Regel einen Entwicklungsimpuls von außen, z. B. durch Ansiedlungen von Industrien oder Schaffung herausragender Infrastrukturen.⁵⁶ Geschieht dies nicht, besteht die Gefahr, dass es in schwachen Regionen zusätzlich noch zu Entzugseffekten kommt. Folgende Aspekte sollten daher bei einem strukturpolitischen Programm sowohl für die fördernde Ebene als auch für die umsetzende Ebene vor Ort berücksichtigt werden.

1. Wandel proaktiv zulassen

Frühzeitig starten

Ein konsequent präventiver Pfadwandel sollte frühzeitig und langsam beginnen. Ein frühzeitig eingeleiteter Pfadwandel würde z. B. für Bergbauregionen bedeuten, den industriellen Kern des Kohleabbaus langsam abzuschmelzen, damit Ressourcen (z. B. Flächen, Personal, Fort- und Weiterbildung sowie Forschung und Entwicklung) für andere Entwicklungen zur Verfügung stehen. Das soll nicht heißen, dass industriell geprägte Regionen die industriell-kulturelle Basis nicht nutzen sollten; im Gegenteil: Sie kann wesentlich zur Neuausrichtung beitragen. Für die regionalen Akteure bedeutet dies eine Gratwanderung, da einerseits an den regionalen Kompetenzen, Kulturen und Potenzialen anzuknüpfen ist und andererseits trotz funktionierender aktueller Wirtschaftsstärken eine Umsteuerung auch unter Beteiligung der übergeordneten Raumebene (Bundesland) anzustreben ist.

2. In langen Zyklen denken – trotz begrenzter Informationen

Unsicherheiten aktiv begegnen

Etablierte Branchen erwirtschaften häufig gute Gewinne, weil die Risiken und Unsicherheiten gering sind und sich die Investitionen amortisiert haben. Diese Gewinne werden in unterschiedlichen Quoten auf die Share- (Eigentümer) und Stakeholder (z. B. Beschäftigte) verteilt. Das heißt, i. d. R. verdienen nicht nur die Kapitaleigner gut, sondern auch die öffentliche Hand (z. B. durch Steuereinnahmen), die Region (z. B. durch regionale Sponsoringprojekte) und die Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer (z. B. durch auskömmliche Tarifverträge). Neue Sektoren generieren hingegen häufig geringere Gewinne und starten meistens mit schlecht bezahlten und unsicheren Beschäftigungsverhältnissen. Diese Aussicht macht es sowohl für Gewerkschaften als auch für die öffentliche Hand und die Wirtschaft schwer, etablierte Pfade zu verlassen und den Strukturwandel aktiv zu gestalten, zumal keine Garantie dafür besteht, dass man, im Sinne hoher Renditen, die dann wieder mehr oder weniger paritätisch ausgeschüttet werden können, zu einem späteren Zeitpunkt für einen aktiv eingeleiteten Strukturwandel belohnt wird.

⁵⁶ vgl. Gärtner 2008

Strukturpolitische Entscheidungen sollten nachhaltig wirken. Sie finden jedoch unabhängig von der jeweiligen Ebene immer unter einer Ungewissheit über die zukünftigen Entwicklungstrends statt, auch wenn eine noch so gute Prognosefähigkeit aufgebaut wird. Es lassen sich zwar i. d. R. regionale, in die Zukunft weisende Trends erkennen, allerdings zeigen sich immer wieder Beispiele für unerwartete endogene Veränderungen und erst recht für exogene Schocks, wie zum Beispiel die Wiedervereinigung im Jahr 1990. Daher müssen die handelnden Akteure langfristig planen, sich jedoch der Begrenztheit vorausschauender Strategien bewusst sein.

3. Politischer Mut, Regionen frühzeitig beim Wandel zu unterstützen

Im Rahmen einer präventiven Strukturpolitik, wie sie nun langsam Einzug in Bundesprogramme hält, wird ein weiterer und in seiner Konsequenz sehr deutlicher Unterschied zu einer konventionellen Strukturpolitik deutlich: Dieser bezieht sich vor allem auf die Beteiligung der übergeordneten Raumbene. Dies ist grundsätzlich die Herausforderung von Prävention. Denn wenn erfolgreich präventiv gehandelt wird, wird sich das Risiko, das vorher heraufbeschworen wurde, nicht materialisieren. Überdies stellt sich die Frage, ob sich in unserem politischen System eine hinreichende Kontinuität für einen solchen längerfristigen Prozess gewährleisten lässt.

**Multilevel-Governance
aufbauen und
Stakeholder frühzeitig
einbeziehen**

Darüber hinaus stellt die Zivilgesellschaft gerade in Transformationsregionen ein wichtiges zu aktivierendes Potenzial. Dabei ist die Zusammenarbeit einer Vielzahl von Akteuren auf unterschiedlichen politischen und räumlichen Ebenen notwendig (lokal, kommunal, regional, supraregional, national, supranational und international). Somit ist hier eine Multilevel-Governance gefordert. Auch Unternehmen sowie Gründerinnen und Gründer sollten in den Prozess miteinbezogen werden, da sie als Praktiker die Implikationen für die Wirtschaft und auf die Beschäftigung sehr gut beurteilen können. Weiterhin müssen die Hochschulen und Forschungseinrichtungen auf der Projektebene einbezogen werden, da sie die Gatekeeper von spezifischem Wissen sind.

Und manchmal braucht der Wandel auch Symbole. Städte und Regionen versuchen durch bestimmte Images – die zumeist an Wissen und Kompetenz orientiert sind –, Kapital und hoch qualifizierte Arbeitskräfte anzuziehen. Dies ist häufig für altindustrielle Region herausfordernd, da sie im Unterschied etwa zu Darmstadt, Freiburg oder

Tübingen keine Tradition als Dienstleistungs- und Wissensstandort haben. Auch wenn die Leuchtturmprojekte viel kritisiert werden, haben Städte wie Bilbao mit dem Guggenheim-Museum oder Dubai, wo sich alles gestalten lässt – angefangen von Megagebäuden, über Skianlagen bis zu ganzen Inseln –, eigenständige Images herausgebildet, die nach innen und außen wirken.

4. Regionales Wachstum und Ausgleich fördern

Zahlreiche Untersuchungen kommen zu dem Ergebnis, dass Innovationen in erster Linie in Ballungsräumen entstehen, speziell in Regionen, in denen die Ausbreitung von Wissen auf günstige Bedingungen stößt. Die Grundidee ist es, die Wachstumspole, insbesondere (Groß-)Städte bzw. Agglomerationen, so weit zu stärken, dass es zu Ausbreitungseffekten kommt, wovon langfristig auch schwache Räume profitieren sollen. Dadurch, dass dabei räumliche Ungleichgewichte zunächst einmal in Kauf genommen werden, entsteht ein Konflikt zwischen Wachstums- und Ausgleichszielen. Die übergeordnete Raumebene (z. B. Landes- oder Bundesebene) muss sich dabei die Frage stellen, inwieweit eine solche Raumentwicklung gewollt, akzeptabel und politisch durchhaltbar ist. Dies gilt in abgeschwächter Form ebenso für die untergeordnete Raumebene (Kommune, Kreis), bei der sich u. a. die Frage stellen kann, bestimmte Entwicklungen auf bestimmte Subregionen zu konzentrieren.

Da die Konzentration von Fördermitteln in Wachstumsregionen (sozial)politisch nur schwer durchzuhalten ist, besteht die Gefahr, dass eine entsprechende Wachstumspolitik flächendeckend mit der Folge umgesetzt wird, dass auch oder gerade in schwachen Regionen nach wettbewerbsfähigen Potenzialen gesucht wird. Eine andere Strategie wäre es, einerseits konsequent die Potenziale unabhängig von der räumlichen Verteilung zu fokussieren und andererseits spezifische Programme und Instrumente für schwache Räume vorzusehen. Dies kann beispielsweise bedeuten, zwar Projekte dort zu fördern und Impulse aufzugreifen, wo besondere Potenziale oder engagierte Personen und Unternehmen beteiligt sind, gleichzeitig aber auch den Ausbau einer guten und angemessenen Infrastruktur zu fördern.

Infrastruktur fördern

5. Strukturpolitik in andere Politiken einbetten und ausreichend Ressourcen einbringen

Strukturpolitik findet nicht im luftleeren Raum statt und ist von einem politischen und gesellschaftlichen Wertewandel abhängig. Querschnittsthemen wie Gender-Mainstreaming, ökologische Transformation, Teilhabe, Chancengleichheit und Inklusion sind auch im Rahmen regionaler Strukturpolitik zu unterstützen und haben zum Beispiel auch Eingang in die Strukturförderung im Rahmen des Europäischen Fonds für regionale Entwicklung (EFRE) gehalten. Projekte, die z. B. im Rahmen der Leitmarktwettbewerbe in NRW antreten, müssen nachweisen, wie sie Querschnittsziele wie Chancengerechtigkeit zwischen den Geschlechtern optimieren.

Politikfelder und
Programmbereiche
besser aufeinander
abstimmen

Inwieweit regionale Bildungspolitik und die Verbesserung der Lage sozial benachteiligter Kinder und Jugendlicher – wie zurzeit häufig diskutiert – Teil einer modernen Strukturpolitik sein sollte, kann an dieser Stelle nicht beantwortet werden. Dabei gilt es aber auf der einen Seite zu bedenken, dass Strukturpolitik, deren Mittelvolumen verglichen mit anderen raumwirksamen Politiken ohnehin recht begrenzt ist, damit überfrachtet werden könnte. Auf der anderen Seite kann gerade vor dem Hintergrund des demografischen Wandels und des damit wahrscheinlich einhergehenden Fachkräftemangels eine solche Politik einen höheren (auch wirtschaftlichen) Effekt erzielen als klassische Strukturpolitik. Wenn Strukturpolitik etwas weiter gefasst wird und auch Regionalentwicklung darunter verstanden werden soll, lässt sich ein solcher Bereich erst recht nicht exkludieren. Dies wird umso virulenter, wenn wir den Terminus Prävention verwenden. Denn eine allgemeine „regionale Fitness“, also gut ausgebildete Menschen und gute Infrastrukturen, sorgen dafür, dass eine Region resilienter ist und besser auf Veränderungen reagieren kann.

Bei dem Einsatz strukturpolitischer Programme kommt es auch darauf an, ausreichende Ressourcen so effizient wie möglich einzusetzen. Hierbei gibt es keine Paraderegeln. Es hängt ganz entscheidend davon ab, wie hoch die Auswirkungen der jeweiligen Transformation sind und welche Programme hierfür aufgelegt werden. Im Fall Ruhrgebiet ist festzuhalten, dass ein Großteil der finanziellen Ressourcen durch die Sozialversicherungssysteme abgedeckt wurde. Insbesondere die hohen Lasten der Rentenversicherungen haben hier „Zeit erkauft“, jedoch ist zu konstatieren, dass diese Umverteilung zulasten der nächsten Generation ging und damit – nicht nur aufgrund des demografischen Wandels – keine zukunftsfähige Lösung sein kann.

Lokalen Bezug
deutlich machen

6. In funktionalen Räumen denken

Strukturwandelprojekte benötigen häufig einen lokalen Bezug und eine lokale Betroffenheit, um das Engagement der Akteure zu gewinnen. Auf der anderen Seite sind Strukturwandelstrategien nur in solchen größeren räumlichen Bezügen zu denken, in denen auch die wirtschaftlich und politisch funktionalen räumlichen Zusammenhänge betrachtet werden können. Dazu reicht es aber nicht, den regionalen Raum einfach größer aufzuspannen, sondern für verschiedene Themenfelder sind unterschiedliche Raumbezüge und damit andere Akteure zu definieren. Bei der Beachtung sich überlagernder Raumbezüge geht es darum, zunächst einmal die möglichen Bezugsräume für verschiedene Themen zu orten. Die Schwierigkeit liegt darin, dass eine Region dabei auch auf die Bereitschaft und Fähigkeit der umliegenden Gebietskulissen angewiesen ist, einen solchen Prozess mitzugestalten. Dies wird vor allem dann zentral, wenn zivilgesellschaftliche Akteure eingebunden werden sollen, die wieder einen anderen Handlungs- und Bezugsraum haben als ökonomische oder politische Akteure. Dazu bedarf es einer multidimensionalen und multiräumlichen Betrachtungs- und Handlungsweise.

7. Neue strukturpolitische Akteurskonstellationen beachten

Regionalentwicklung und Strukturpolitik haben sich in zweierlei Hinsicht stärker zu einer Bottom-up-Politik verändert. So sind heute einerseits Kommunen und Kreise – neuerdings teilweise sogar Quartiere – gefordert, sich mit eigenen Entwicklungsideen und Konzepten einzubringen und Strukturpolitik nicht der übergeordneten Raumebene, also den Ländern oder dem Bund, zu überlassen. Zudem gehören zu den strukturpolitischen Akteuren heute nicht mehr nur die Politik, die Unternehmen und andere (halb)staatliche Einrichtungen, sondern auch die Zivilgesellschaft. Auch wenn dies ein großes Potenzial sein kann, indem z. B. zivilgesellschaftliche Protestbewegungen auf Missstände hinweisen, für Gefahren sensibilisieren und Politik und Institutionen zum Handeln bewegen und ferner gesellschaftliche Trends aufzeigen können, wird der Prozess komplexer (schon alleine, um die geforderte Transparenz herzustellen), und Entscheidungsfindungen – zumindest, wenn sie konsensorientiert sein sollen – werden zeitaufwendiger und schwieriger. Zudem muss vermieden werden, dass Beteiligung und Schaffung von Gestaltungsmacht einzig einer „redefähigen Elite“ oder denjenigen überlassen wird, die ihre Partikularinteressen verfolgen. Dies gilt insbesondere für strukturschwache Räume, in denen das Engagement und die Beteiligung oftmals geringer sind.

Aufwendigere
Entscheidungsprozesse
berücksichtigen

6 Literaturverzeichnis

- Arndt, O., Freitag, K., Karg, C., Knetsch, F., Heinze, R. G., Beckmann, F., & Hoose, F. (2015): Lehren aus dem Strukturwandel im Ruhrgebiet für die Regionalpolitik (Endbericht: Prognos AG + InWis No. Projekt-Nr. 08/14). Bremen/Berlin/Bochum: Bundesministerium für Wirtschaft und Energie (BMWi).
- BAnZ – Bundesanzeiger (2017): Modellvorhaben Unternehmen Revier.
- BBSR – Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung 2012: Raumordnungsbericht 2011. Bonn.
- BBSR – Bundesinstitut für Bau-Stadt- und Raumforschung (2017): Raumordnungsbericht 2017. Bonn.
- Becher, G., Rehfeld, D. (1987): Forschungsbericht zum Stand der Regionalforschung. Braunschweig.
- Bell, D. (1976): *The Coming of Post-Industrial Society*. Basic Books, New York.
- Bogumil, J., Heinze, R. G., Lehner, F., Strohmeier, K. P. (2012): Viel erreicht – wenig gewonnen: Ein realistischer Blick auf das Ruhrgebiet. Essen: Klartext Verlag.
- Bömer, H., Noisser, N. H. (1981): Zum Konzept dieses Sammelbandes und Stand der Arbeit des Arbeitskreises. In: Brake, K. et al. (1981): *Arbeitskreis arbeitsorientierte Regionalwissenschaft* (Hrsg.): Regionale Krisen und Arbeitnehmerinteressen. Materialien zur arbeitnehmerorientierten Raumordnungs- und Regionalpolitik. StadtPlan-Schriften für Planen, Bauen und Kommunale Politik. Pahl-Rugenstein Verlag, Köln: 7–25.
- Brandt, M., Butzin, A., Gärtner, S., Meyer, K., Hennings, G., Siebert, S., Ziegler-Hennings, Ch., Lehmkuhl, Th., Schambelon, S., Wettig, S. (2017): *Produktion zurück ins Quartier? Neue Arbeitsorte in einer gemischten Stadt: Endbericht im Auftrag des Ministeriums für Heimat, Kommunales, Bau und Gleichstellung des Landes Nordrhein-Westfalen*. Gelsenkirchen/Dortmund: Inst. Arbeit und Technik/StadtRaumKonzept.
- DEBRIV – Bundesverband Braunkohle (2017): *Braunkohle in Deutschland. Sicherheit für die Stromversorgung*. Berlin.
- DRV – Deutsche Rentenversicherung Bund (2017): *Bergleute und ihre Rente: So sind Sie gesichert*. Abgerufen von http://www.deutsche-rentenversicherung.de/Allgemein/de/Inhalt/5_Services/03_broschueren_und_mehr/01_broschueren/01_national/bergleute_und_ihre_rente.pdf?__blob=publicationFile&v=24.
- Dybe, G. (2003): *Regionaler wirtschaftlicher Wandel. Die Sicht der evolutionären Ökonomie und der „Neuen Wachstumstheorie“*. Münster; Hamburg; London.
- Eckey, H.-F. (1995): Regionale Strukturpolitik. In: Akademie für Raumplanung und Landesforschung (Hg.): *Handwörterbuch der Raumordnung*. Hannover: 815–821.
- Eickhof, N. (2005): *Regional- und Industriepolitik in den neuen Bundesländern*. Diskussionsbeitrag Nr. 77. Universität Potsdam. Wirtschafts- und Sozialwissenschaftliche Fakultät. Potsdam.
- Fine, C. (2013): *Intelli-Sourcing to Replace Offshoring as Supply Chain Transparency Increases*. In: *Journal Supply Chain Management*, Jg. 49, H. 2, S. 6–7. Online unter: <http://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/jscm.12018/pdf>.

- Flögel, F., Gärtner S. (2011): Raumunternehmen. Endbericht an die Montag Stiftung Urbane Räume. Gelsenkirchen.
- Fourastié, J. (1954): Die große Hoffnung des zwanzigsten Jahrhunderts. Köln, Bund-Verlag.
- Franke, S., Hackforth, J., Haywood, L. (2017): Arbeitsplätze in der ostdeutschen Braunkohle: Strukturwandel im Interesse der Beschäftigten frühzeitig einleiten. DIW – Wochenbericht 6,7, Berlin.
- Friedmann, J., Weaver, C. (1979): Territory and Function. The Evolution of Regional Planning. London.
- Fürst, D. (1995): Öffentliche Finanzen als Instrument der Regionalpolitik. In: Akademie für Raumplanung und Landesforschung (Hg.): Handwörterbuch der Raumordnung. Hannover: 679–685.
- Fürst, D., Klemmer, P., Zimmermann, K. 1976: Regionale Wirtschaftspolitik. Tübingen.
- Gärtner, S. (2008): Ausgewogene Strukturpolitik: Sparkassen aus regionalökonomischer Perspektive. Münster.
- Gärtner, S. (2014): Den Pfadwandel einleiten: von den Dilemmata präventiver Strukturpolitik. Internet-Dokument. Gelsenkirchen: Inst. Arbeit und Technik. Forschung Aktuell, Nr. 10/2014.
- Gärtner, S., Frenzel, A. (2014): Präventiver Strukturwandel – Strukturpolitische Möglichkeiten für die Innovationsregion Rheinisches Revier. IAT – Institut Arbeit und Technik. Abgerufen von http://rheinisches-revier.de/fileadmin/user_upload/pdf/allgemein/IAT-Stude_IRR_.pdf.
- Gärtner, S., Flögel, F. (2017): Raum und Banken. Zur Funktionsweise regionaler Banken. Baden-Baden.
- Goch, S. (1996): Politik zur ökonomischen, sozialen und ökologischen Bewältigung des Strukturwandels im Ruhrgebiet – Ein Überblick. In R. Bovermann, S. Goch, & H.-J. Priamus (Hrsg.), Das Ruhrgebiet – ein starkes Stück Nordrhein-Westfalen: Politik in der Region 1946–1996 (S. 380–426). Essen: Klartext Verlag.
- Goch, S. (2011): Sinnstiftung durch ein Strukturpolitikprogramm. Die Internationale Bauausstellung Emscher-Park. In G. J. Betz, R. Hitzler, & M. Pfadenhauer (Hrsg.), Urbane Events (S. 67–84). Wiesbaden: VS Verl. für Sozialwissenschaften.
- Grabher, G. (1990): On the Weakness of Strong Ties. The Ambivalent Role of Inter-Firm Relations in the Decline and Reorganization of the Ruhr. Discussion paper FS I 90-4. Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung. Berlin.
- Granovetter, M. (1973): The strength of weak ties. In: The American journal of sociology (Volume 78, No. 6): 1360–1380.
- Hahne, U. (1985): Regionalentwicklung durch Aktivierung intraregionaler Potenziale. München.
- Hahne, U. (2005): Zur Neuorientierung des Gleichwertigkeitsziels. In: Raumforschung und Raumordnung 63 (4): 257–265.
- Hahne, U., Stackelberg, K. von (1994): Regionale Entwicklungstheorien. Konkurrierende Ansätze zur Erklärung der wirtschaftlichen Entwicklung in Regionen. Freiburg.

- Heinze, R. G., Helle, E., Hilbert, J., Nordhause-Janz, J., Nowak, N., Potratz, W., & Scharfenorth, K. (Hrsg.) (1996): Strukturpolitik zwischen Tradition und Innovation – NRW im Wandel. Opladen: Leske + Budrich.
- Kappel, R. (1999): Weltmarkt und endogene Entwicklung: entwicklungstheoretische Rück- und Vorblicke. In: Nord-Sued aktuell (3): 434–446.
- Kersten, J., Neu, C., Vogel, B. (2015): Der Wert gleicher Lebensverhältnisse. Friedrich-Ebert-Stiftung, Bonn.
- Kiese, M. (2012): Regionale Clusterpolitik in Deutschland. Bestandsaufnahme und interregionaler Vergleich im Spannungsfeld von Theorie und Praxis. Marburg: Metropolis Verlag.
- Kilper, H., Latniak, E., Rehfeld, D., & Simonis, G. (1994): Das Ruhrgebiet im Umbruch – Strategien regionaler Verflechtung. Opladen: Leske + Budrich.
- Kommission Montanregionen des Landes Nordrhein-Westfalen (1989): Bericht der Kommission Montanregionen des Landes Nordrhein-Westfalen. Düsseldorf: Ministerium für Wirtschaft, Mittelstand und Technologie des Landes Nordrhein-Westfalen.
- Koordinierungsausschuss der Gemeinschaftsaufgabe (2016): Regionalpolitischer Bericht der Bund-Länder-Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur 2016“, BMWI Bonn/Berlin.
- Lammers, K. (2004): „Problemregion Ostdeutschland: Was ist zu tun?“, Wirtschaftsdienst – Zeitschrift für Wirtschaftspolitik (1949–2007), ZBW – German National Library of Economics/Leibniz Information Centre for Economics, vol. 84(10), pages 623-626.
- Lehner, F., Heinze, R.G., Hilbert, J., Nordhause-Janz, J., & Rehfeld, D. (2014): WIRTSCHAFTSBERICHT RUHR 2014. Bochum/Gelsenkirchen/Mülheim an der Ruhr: Wirtschaftsförderung metropoleruhr GmbH.
- Luttrell, B. (2009): The Pros and Cons of Onshoring: Online unter: <http://www.areadevelopment.com/siteSelection/Nov09/pros-cons-onshoring-offshoring-nearshoring5.shtml>; Zugriff am 12.12.2016.
- Maschkowski, G., Wanner, M. (2014): Die Transition-Town Bewegung. Empowerment für die große Transformation? In Planung neu Denken.de, 2–11. Download unter: http://www.planung-neu-denken.de/images/stories/pnd/dokumente/2_2014/maschkowski_wanner.pdf. Abgerufen am 20.06.2018.
- Muth, J., Rehfeld, D. (2004): Strukturpolitik in ausgewählten europäischen Regionen – Ergebnisse einer vergleichenden Untersuchung (Diskussionspapier des Instituts für Arbeit und Technik (IAT)). Gelsenkirchen: Ministerium für Wirtschaft und Arbeit des Landes Nordrhein-Westfalen & Europäische Union – Europäischer Fonds für Regionale Entwicklung. Abgerufen von <http://www.iatge.de/aktuell/veroeff/2004/muth01.pdf>.
- Neu, M., Dahlbeck, E. (2017): Soziale und gesundheitliche Ungleichheit: empirische Befunde und Herausforderungen für regionale Akteure. In: Dahlbeck, E., Hilbert, J. (Hrsg.): Gesundheitswirtschaft als Motor der Regionalentwicklung. Wiesbaden: Springer VS, S. 177–200.
- Nordhause-Janz, J., Rehfeld, D. (2008): WIRTSCHAFTSBERICHT RUHR 2008: Leitmärkte und regionale Zukunftsfelder. Gelsenkirchen/Mülheim an der Ruhr: Wirtschaftsförderung metropoleruhr GmbH.

- Nordhause-Janz, J., Rehfeld, D. 1995: Umweltschutz „Made in NRW“: eine empirische Untersuchung der Umweltschutzwirtschaft in Nordrhein-Westfalen. München: Hampp. Arbeit und Technik, Bd. 1.
- Nordhause-Janz, J., Rehfeld, D. (2012): Wirtschaftsbericht Ruhr 2012: Leitmärkte und regionale Zukunftsfelder. Stand: Dezember 2012. Mülheim an der Ruhr: Wirtschaftsförderung Metropole Ruhr.
- Pfeiffer, A. (1982): Vorausschauende Strukturpolitik durch gesamtwirtschaftliche Mitbestimmung. In: Gewerkschaftliche Monatshefte 10/1982, S. 617 ff.
- Pizzera, J. (2012): Innovationsprozesse in ehemaligen Bergbauregionen. Neue Wege der Geographie zwischen Raum- und Innovationsforschung. Neue Ausgabe Saarbrücken: AV Akademikerverlag.
- Porter, M. E. (1990): The Competitive Advantage of Nations. New York: The Free Press.
- Rehfeld, D., Nordhause-Janz, J. (2017): Integration – Fragmentation – Reintegration? Studying cluster evolution, regional path development and cluster policies in the Ruhr Area. In D. Fornahl & R. Hassink (Hrsg.), The Life Cycle of Clusters – A Policy Perspective (S. 242–258). Cheltenham / Northampton (Mass.): Edward Elgar Publishing Ltd. Abgerufen von <http://www.e-elgar.com/shop/the-life-cycle-of-clusters>.
- Rembser, J. (1977): Die Förderung des wirtschaftlichen und sozialen Wandels durch die Forschungs- und Entwicklungspolitik als präventive Strukturpolitik. Dortmund: Rhein-Ruhr Druck Sander.
- Sandeck, K., Simon-Phillip, C. (2008): Destination Innenstadt – zur Entwicklung der Innenstädte in Deutschland. In: Sandeck, K.; Simon-Phillip, C (Hrsg.). Die Alte Stadt, Vierteljahresschrift für Stadtgeschichte, Stadtsoziologie, Denkmalpflege und Stadtentwicklung. 4/2008: 306.
- Schätzl, L., 2001: Wirtschaftsgeographie 1. UTB, Stuttgart.
- Schräpler, J. S., Jeworutzki, S., Butzin, B., Terpoorten, T., Goebel, J. & Wagner, G. G. (2017): Wege zur Metropole Ruhr. Studie des Zentrums für interdisziplinäre Regionalforschung (ZEFIR) im Auftrag der Stiftung Mercator, Bochum/Essen.
- Strohmeier, K. P. (2002). Bevölkerungsentwicklung und Sozialraumstruktur im Ruhrgebiet. Essen: Projekt Ruhr GmbH.
- Thoss, R., Ritzmann, P. (1984): Informationsgrundlagen für die vorausschauende Strukturpolitik. Münster: Institut für Siedlungs- und Wohnungswesen.
- Wackerl, W. (2011): Die Entstehung und Entwicklung von Konflikten in Nutzungsgemischten Quartieren. Eine Untersuchung am Beispiel der ExWoSt-Modellprojekte Tübingen-Südstadt, Essen-Weststadt und Berlin-Komponistenviertel. Dissertation, RWTH Aachen.

Anhang

Tabelle 1: Übersicht der Braunkohlereviere in Deutschland

Quellen: Statistische Ämter des Bundes und der Länder, Statistik der Kohlewirtschaft e.V., eigene Berechnung

Revier	Rheinisches Revier	Lausitz	Mitteldeutsches Revier	Helmstedt
Kommunen	Rhein-Kreis Neuss, Kreis Düren, Rhein-Erft-Kreis, Städteregion Aachen, Kreis Heinsberg, Kreis Euskirchen, Stadt Mönchengladbach	Landkreis Elbe-Elster, Landkreis Oberspreewald-Lausitz, Landkreis Dahme-Spreewald, Landkreis Spree-Neiße, Stadt Cottbus, Landkreis Bautzen, Landkreis Görlitz	Landkreis Leipzig, Stadt Leipzig, Kreis Nordsachsen, Burgenlandkreis, Saalekreis, Stadt Halle, Landkreis Mansfeld-Südharz, Landkreis Anhalt-Bitterfeld, Landkreis Altenburger Land	Stadt Braunschweig, Landkreis Helmstedt, Landkreis Wolfenbüttel, Stadt Wolfsburg
Land	Nordrhein-Westfalen	Brandenburg, Sachsen	Sachsen, Sachsen-Anhalt, Thüringen	Niedersachsen
Bevölkerungsstand 2015	2.400.000	1.200.000	2.000.000	588.000
Gebietsfläche 2015 (in km²)	5.000	11.700	8.500	1.800
Einwohnerdichte (in Einwohner je km²)	490	99	238	328
Braunkohleförderung 2016 (in 1.000 t)	90.500	62.300	17.700	1.100
Beschäftigte in Braunkohleförderung* 2016	9.700	8.600	2.400	150
Erwerbstätige 2015	1.125.100	531.100	956.900	357.000
Anteil Erwerbstätige Prod. Gewerbe	16,7%	18,9%	15,5%	28%
BIP je Einwohner 2015 (in Euro)	32.500	27.000	27.500	47.900
Erwerbstätigenbesatz** 2015	69,9%	73,4%	74,3%	92,4%
Private Haushaltseinkommen (in Euro je Einwohner)	20.800	18.600	18.100	21.700
Abwicklungspartner Unternehmen Revier	Innovationsregion Rheinisches Revier GmbH	Wirtschaftsregion Lausitz GmbH	Burgenlandkreis	Landkreis Helmstedt
Fördervolumen Unternehmen Revier	25%	40%	20%	10%

* einschl. Braunkohlekraftwerke

** Erwerbstätige je 100 Einwohner im erwerbsfähigen Alter von 15 bis 64 Jahren.



Unser Ziel

Wir wollen die weltweite Zerstörung der Natur und Umwelt stoppen und eine Zukunft gestalten, in der Mensch und Natur in Einklang miteinander leben.

wwf.de | info@wwf.de

Unterstützen Sie den WWF

IBAN: DE06 5502 0500 0222 2222 22

Bank für Sozialwirtschaft Mainz

BIC: BFSWDE33MNZ

WWF Deutschland

Reinhardtstraße 18
10117 Berlin · Germany

Tel.: 030 311 777 700

Fax: 030 311 777 888

info@wwf.de · wwf.de