

Endbericht

der **Prognos AG**
in Zusammenarbeit mit dem
InWIS-Institut
InWIS Forschung & Beratung GmbH

Lehren aus dem Strukturwandel im Ruhrgebiet für die Regionalpolitik - Kurzfassung -

Projekt-Nr. 08/14

Auftraggeber
Bundesministerium für
Wirtschaft
und Energie (BMWi)

Autoren
Prognos AG
Dr. Olaf Arndt
Kathleen Freitag
Carolin Karg
Florian Knetsch

InWIS
Prof. Dr. Rolf G. Heinze
Fabian Beckmann
Dr. Fabian Hoose

Bremen/Berlin/Bochum,
14.09.2015

Inhalt

1	Einleitung und Ziel der Untersuchung	1
2	Positionsbestimmung für das Ruhrgebiet und Ableitung prioritärer Herausforderungen	2
3	Zentrale Empfehlungen für die Regionalpolitik im Ruhrgebiet	5
4	Perspektiven für die Regionalpolitik des Bundes	9

1 Einleitung und Ziel der Untersuchung

Problemstellung

Das Ruhrgebiet durchlebt seit Jahrzehnten wirtschaftsstrukturelle Veränderungen: Von einem wichtigen Industriestandort Deutschlands hin zu einer dienstleistungsorientierten Wissenschaftsregion. Auf diesem Weg hat das Ruhrgebiet positive Entwicklungspfade beschritten. So hat sich die Region zu einem bedeutenden Hochschulstandort innerhalb Deutschlands entwickelt und positive Beschäftigungseffekte im Bereich des Wissenschaftssektors entfaltet. Mit den wirtschaftsstrukturellen Veränderungen hat das Ruhrgebiet auch ein neues Wirtschaftsprofil erhalten und Kompetenzen in den Branchen Logistik, Bildung, Gesundheits- und Sozialwesen, Metallindustrie, Chemieindustrie, Maschinenbau und Energiewirtschaft aufbauen können. Darüber hinaus weisen zusätzlich einzelne Städte und Kreise des Ruhrgebietes eigene Branchenkompetenzen auf (hierzu zählt z. B. das Thema IT-Sicherheit in Bochum).

Obwohl das Ruhrgebiet bemerkenswerte Ansätze zur Bewältigung des Strukturwandels initiiert hat und sich auf dem Weg zu einer erfolgreichen Wissenschafts- und Wirtschaftsregion befindet, zeigen sich noch immer ungelöste Problemlagen. Diese reichen von einem noch ausbaufähigen Wissens- und Technologietransfer und einer unterdurchschnittlichen Innovationsleistung über arbeitsmarktliche und soziale Probleme bis hin zu polyzentrischen Governance-Strukturen, die ein gemeinsames interregionales Handeln erschweren.

Ziel der Untersuchung

Die vorliegende Studie „Lehren aus dem Strukturwandel im Ruhrgebiet für die Regionalpolitik“ untersucht im Auftrag des Bundesministeriums für Wirtschaft und Energie den Strukturwandel in einer altindustrialisierten Region am Beispiel des Ruhrgebiets und die daraus zu ziehenden Lehren für die regionale Strukturpolitik in Deutschland. Regionale Strukturpolitik ist eine Mehrebenenpolitik und deshalb ist es von hoher Relevanz, die Ziele und Maßnahmen der Akteure in diesem System stärker zu koordinieren und die Förderpolitik fach- und themenbezogen auszurichten.

Das übergeordnete Ziel der Untersuchung bestand aus zwei elementaren Fragestellungen:

1. Erstens ging es darum, eine fundierte Bewertung der sozioökonomischen Entwicklung im Ruhrgebiet aufzuzeigen und vergleichend zu den landes- und bundesweiten Entwicklungen einzuordnen. Darüber hinaus wurden zur Beurteilung der Chancen

und Hemmnisse vergangene Politikkonzepte im Ruhrgebiet betrachtet sowie ein Benchmarking mit weiteren Regionen Europas gezogen. Über diese Analyseschritte sowie über die Durchführung von Fachgesprächen wurden zentrale Handlungsfelder für die künftige Regionalförderung im Ruhrgebiet identifiziert und Empfehlungen zur Verbesserung der regionalwirtschaftlichen Entwicklung im Speziellen abgeleitet.

2. Zweitens war es zentrale Aufgabe, aus den abgeleiteten Lehren aus dem Strukturwandel im Ruhrgebiet diejenigen Elemente zu extrahieren, die eine zukunftsweisende Regionalpolitik in Deutschland unterstützen können. Hierbei standen übergeordnete Themen und Steuerungsmechanismen im Fokus.

2 Positionsbestimmung für das Ruhrgebiet und Ableitung prioritärer Herausforderungen

Das Ruhrgebiet hat in den vergangenen Jahrzehnten den Strukturwandel in vielerlei Hinsicht positiv bewältigt. Dabei konnten die sozialen und wirtschaftlichen Folgen zu einem beachtlichen Ausmaß abgefedert werden. Gleichwohl ist der Strukturwandel noch nicht abgeschlossen. Dies zeigt sich gegenwärtig in einem noch unzureichenden Besatz mit innovativen, zukunftsorientierten Wachstumsbranchen, einer hohen Arbeitslosigkeit und einem geringen Pro-Kopf-Einkommen mit all den sozialen und stadtpolitischen Folgen.

Was wurde im Ruhrgebiet bisher erreicht und welche Herausforderungen bestehen noch?

Folgende Aspekte weisen auf eine erfolgreiche Bewältigung des Strukturwandels im Ruhrgebiet hin:

- **Die Bevölkerungsentwicklung konnte stabilisiert werden.** Nach langjähriger Bevölkerungsabnahme verbleibt die Bevölkerung seit 2011 auf einem weitgehend konstanten Niveau. In Teilregionen des Ruhrgebiets steigt sie sogar geringfügig an (Dortmund, Essen).
- **Das Ruhrgebiet verzeichnet wieder Wanderungsgewinne:** Seit 2010 verzeichnet das Ruhrgebiet Wanderungsgewinne. Besonders attraktiv ist die Metropolregion für Ausländer/-innen. Diese Entwicklung bietet die Chance, durch einen integrierten Entwicklungsansatz Fachkräftepotenzial aufzubauen und ande-

rerseits über eine generationenübergreifende multikulturell ausgerichtete Strategie den demografischen Wandel aktiv mit zu gestalten.

- **Wirtschaftlicher Aufholprozess setzt sich fort.** Neben dem Wachstum im Dienstleistungssektor weist inzwischen auch das produzierende Gewerbe wieder eine positive Bruttowertschöpfungsentwicklung auf. Die in den letzten Jahren über dem Bundes- und Landesdurchschnitt liegende Wachstumsdynamik im produzierenden Gewerbe ist dabei als positives Signal für den wirtschaftlichen Aufholprozess zu werten.
- **Herausbildung einzelner wirtschaftlicher Kerne mit hoher Spezialisierung und internationaler Sichtbarkeit.** Zu wichtigen Standbeinen des produzierenden Sektors zählen im Ruhrgebiet die Metallindustrie, die chemische Industrie, der Maschinenbau und die Energiewirtschaft. Treibende Kraft des Wachstums im Ruhrgebiet ist vor allem der Dienstleistungssektor. Überregional sichtbare Kompetenzen finden sich hier vor allem in der Logistik und der Gesundheitswirtschaft.
- **Das Ruhrgebiet stellt sich auf steigende Qualifikationsanforderungen der Unternehmen ein.** Unternehmen stellen im Zuge geänderter Berufsbilder und durch Automatisierungen zunehmend erhöhte Anforderungen an die Qualifikation ihrer Mitarbeiter. Auch in der Produktionswirtschaft und den klassischen Fertigungsberufen steigt der Anteil der gut und sehr gut qualifizierten Fachkräfte. Deshalb ist positiv zu werten, dass auch im Ruhrgebiet der Anteil der Schulabgänger mit höheren Schulabschlüssen wächst.
- **Positive Entwicklung der Gründungsinfrastruktur im Ruhrgebiet.** Die Gründungsförderung hat sich mit dem verstärkten Aufbau von Innovations-, Technologie- und Gründerzentren sowie mit entsprechenden Beratungsangeboten positiv entwickelt.
- **Bedeutsamer und einer der größten Hochschulstandorte Deutschlands.** Die Bildungsreform der 1960er und 1970er Jahre trug zum Aufbau der Wissenschaftslandschaft bei. Hinsichtlich der Studierendenzahlen und ausgewiesener Forschungsschwerpunkte gehören die Universitäten und Fachhochschulen der Region zu den bedeutendsten in Deutschland. Die Beschäftigungseffekte, die durch den Wissenschaftssektor erzielt werden, haben erhebliche Bedeutung für den regionalen Arbeitsmarkt.
- **Das Ruhrgebiet verfügt über eine gute Infrastrukturausstattung in den Bereichen Kommunikation und Verkehr.** Obgleich die sehr hohe Bevölkerungsdichte enorme Anforderungen an die infrastrukturelle Versorgung im Ruhrgebiet stellt, verfügt die Region über eine gute Breitbandversorgung mit hohen Übertragungsraten, ein engmaschiges Verkehrsnetz sowie ein breites Angebot verschiedener Verkehrsträger, die eine gute Verkehrsanbindung gewährleisten.

Das Ruhrgebiet ist trotz vieler Erfolge weiterhin mit verschiedenen Problemlagen konfrontiert:

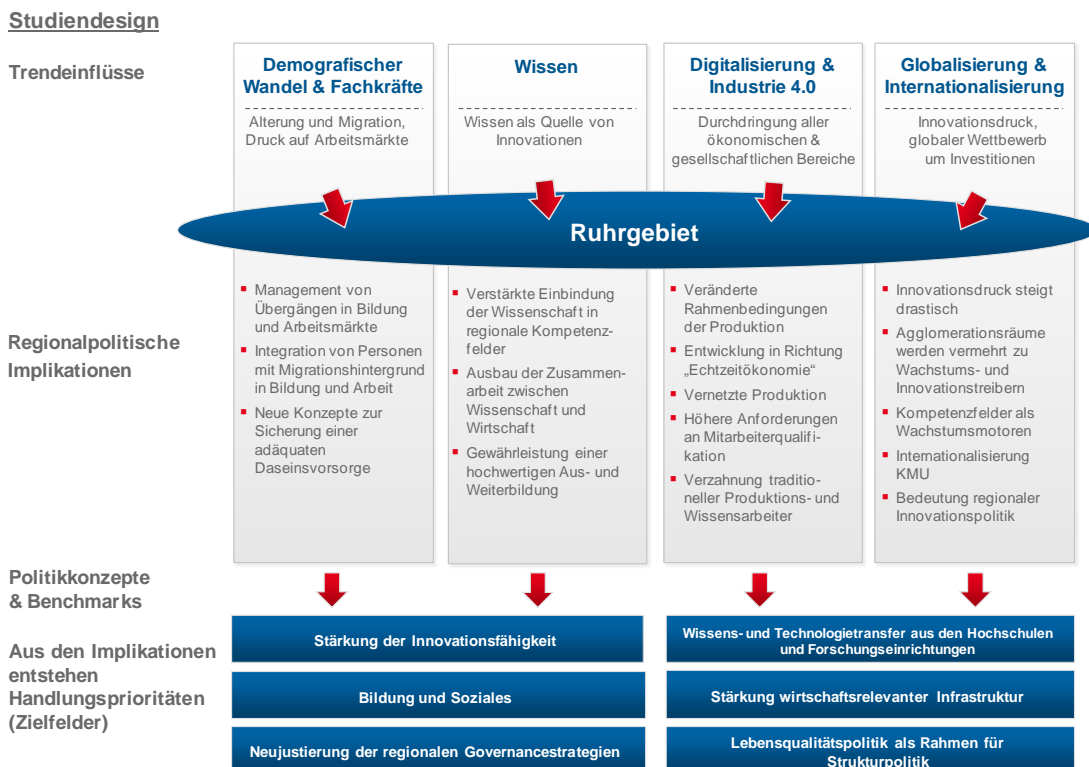
- **Der Strukturwandel ist noch nicht abgeschlossen.** In kaum einer anderen europäischen Region hat der Strukturwandel solch tiefgreifende Veränderungen ausgelöst wie im Ruhrgebiet. Der Wandel der Wirtschaftsstruktur hat die Arbeits- und Lebensbedingungen im Ruhrgebiet grundlegend verändert. So haben u. a. die neu entstandenen Berufsfelder, insbesondere im tertiären Sektor, neue Anforderungen an die Qualifikation der Arbeitnehmer gestellt. Die Überwindung der daraus resultierenden Problemlagen erfordert somit weiter einen enormen Kraftakt.
- **Brückenbau zwischen Wissenschaft und Wirtschaft.** Die intensiven Investitionen in die Wissenschaft im Ruhrgebiet seit den 1960er Jahren schafften eine hervorragende Wissenschaftsarchitektur in der Region. Gleichzeitig ist eine nach wie vor bestehende Innovationsschwäche der Unternehmen zu erkennen (FuE-Ausgaben, -Personal, Patentintensität). Hinzu kommt eine unzureichende Verzahnung von Wissenschaft und Wirtschaft. Folglich besteht die Herausforderung, die beschäftigungspolitisch bedeutsame Hochschulinfrastruktur adäquat in einen regionalen wirtschaftlichen Mehrwert zu transferieren.
- **Niedrige Gründungsintensität und ausbaufähige Fokussierung auf moderne Wirtschaftsstrukturen.** Lange Zeit hielt die Region am Fortbestand altindustrieller Strukturen fest. Diese nahmen infolge wirtschaftlicher Strukturveränderungen jedoch zunehmend ab und Dienstleistungen konnten aufgebaut werden. Die auch heute noch vergleichsweise geringe Innovationskraft in Industrie und Mittelstand wird begleitet von einer geringen Gründungsintensität, auch in den innovationsstarken Wirtschaftsbereichen. Trotz der politischen Bemühungen seit Mitte der 90er Jahre, die Gründungsbedingungen zu verbessern, konnte das Ruhrgebiet diesen Rückstand bislang noch nicht kompensieren. Darüber hinaus ist auch die Ausgründungsquote aus den örtlichen Hochschulen eher gering.
- **Polyzentrische Struktur erschwert Schlagkraft der Maßnahmen.** Es hat sich über Dekaden eine innerregionale Funktionsteilung im Ruhrgebiet herauskristallisiert, in der historisch gewachsene Wirtschafts- und Verwaltungsstrukturen Grundlage der Teilräume sind. Dies zog polyzentrische Governance-Strukturen im Ruhrgebiet nach sich, die ein gemeinsames interregionales Handeln erschweren. Entscheidungsfindungsprozesse in und zwischen den jeweiligen Funktionsräumen sind noch nicht optimal vorhanden und bieten noch Potenzial für ein effektiveres Miteinander. Wenn dieses Nebeneinander abgebaut wird, lassen sich thematische sowie räumliche Allianzen stärker ausprägen.

3 Zentrale Empfehlungen für die Regionalpolitik im Ruhrgebiet

Wie ausgeführt, steht das Ruhrgebiet weiterhin vor großen Herausforderungen: Der Strukturwandel ist noch nicht abgeschlossen, sondern geht weiter in Richtung des Aufbaus einer Wissensregion. Für die weitere Transformation leiten sich anhand der besonderen Ausgangssituation des Ruhrgebiets sowie der sozioökonomischen Megatrends spezifische Zielfelder ab (vgl. Abbildung). Sie gehen bewusst über die bisherigen klassischen Zielfelder der regionalen Wirtschaftspolitik hinaus, um die Rahmenbedingungen für regionale Wirtschaftsentwicklung in einem breiteren Ansatz zu diskutieren.

Die Auflistung ist nicht so zu interpretieren, dass alles in den Zuständigkeitsbereich der regionalen Wirtschaftspolitik fällt. Sie beinhaltet auch keine Zuordnung von föderativer Zuständigkeit. Es geht darum, die Regionalpolitik umfassender zu begreifen und eine engere Abstimmung der Politikbereiche einzufordern.

Ableitung von Zielfeldern für das Ruhrgebiet aus den regionalpolitischen Implikationen der Analysen



Quelle: Eigene Darstellung.

An den hier herausgearbeiteten Zielfeldern wird deutlich, dass die Wirksamkeit von regionaler Wirtschaftspolitik umso höher ist, je stärker sie in ein Gesamtsystem gleichgerichteter Politiken eingebettet ist. So erfordern Maßnahmen zur Steigerung der regionalen Wettbewerbsfähigkeit ein entsprechendes Arbeitskräfteangebot. Um im Standortwettbewerb für mobiles Kapital attraktiv zu sein, ist die Förderung der Investition nur ein Element von vielen, das die Standortentscheidung beeinflusst. Gleichermaßen wirkt das Vorhandensein einer adäquaten Infrastruktur, von Fachkräften oder die Attraktivität des Stadtquartieres auf die Wahl der Entscheider ein. Insofern kommt es darauf an, dass Maßnahmen der regionalen Wirtschaftspolitik nicht konterkariert werden durch gegenläufige Maßnahmen anderer Politikbereiche.

Für die **weitere Entwicklung des Ruhrgebiets** und zur Bewältigung des Strukturwandels sind, abgeleitet aus der Analyse der Zielfelder, folgende **Handlungsempfehlungen** von besonderer Relevanz:

Steigerung der regionalen Wettbewerbsfähigkeit durch Innovationsförderung

Die (regionale) Wettbewerbsfähigkeit steigt, wenn das Branchenportfolio durch komplementäre, eher wissensintensive Dienstleistungsunternehmen ergänzt wird. Auf Landes- und Regionalebene sollten deshalb Entwicklungskonzepte und Förderungen dahin gehend konzentriert werden. Dafür ist eine engere Verbindung zwischen der Forschung und Entwicklung sowie der Produktion erforderlich. Unternehmen jeder Größenordnung müssen die Chance erhalten, unbürokratisch mit Hochschulen und Forschungseinrichtungen enger zu kooperieren. Gleichwohl sollte sich eine Wirtschaftspolitik nicht ausschließlich auf die Generierung neuer Innovationen fokussieren, sondern auch die erfolgreiche Adoption bestehender Innovationen vorantreiben. Dies kann ein maßgeblicher Treiber zur Hebung zusätzlicher Wertschöpfungspotenziale sein.

Das regionale Innovationssystem auf die Zukunft ausrichten

Aus innovationsökonomischer Perspektive gilt es, in Zukunft verstärkt eine Strategie der Förderung des Wissensaustausches an den Schnittstellen und Überlappungsbereichen verwandter Kompetenzfelder zu verfolgen. Gerade an den Übergängen von Kompetenzfeldern werden weitaus bedeutendere Innovationen hervor gebracht als in ihren Kernen. Dafür sind noch konsequenter Transfer- und Innovationsprozesse an der Initiierung, Einrichtung und Begleitung von technologie-, markt- und anwendungsorientierten Dialog- und Netzwerkplattformen auszurichten. Voraussetzung dafür ist, die Innovationsaktivitäten von KMU zu intensivieren.

Eine zukunftsfeste und werthaltige Infrastruktur aufbauen

Digitale Netze, Verkehrswege, Strom- und Gasnetze und andere Infrastrukturen sind die Lebensadern der Wirtschaft. Die Qualität von Versorgungs-, Kommunikations- und Verkehrsstrukturen ist ein wichtiger Standortfaktor. Eine positive wirtschaftliche Entwicklung ist ohne eine funktionierende Infrastruktur nicht möglich. Dies gilt umso stärker, je verflochtener die Wertschöpfungsketten sind.

Den Bildungs- und Forschungsstandort stärken

Die Fachkräftelücke in einzelnen Sektoren muss vor allem qualitativ geschlossen werden. Dies wird nur erreicht, wenn die Talente weitestgehend ausgeschöpft werden, reibungsfreie Zu- sowie Übergänge in Bildung und Beruf eingerichtet und Weiterbildungsmöglichkeiten eröffnet werden. Gleichwohl bedeutet dies auch, attraktive Arbeitsplatzangebote für gut Ausgebildete im Ruhrgebiet zu schaffen. Es muss also auch für die entsprechende Nachfrage das entsprechende Angebot bereitgestellt werden. Die bisherige Wachstumsschwäche muss behoben werden, indem die Unternehmen auf dem Weltmarkt eine starke Stellung ausbauen bzw. behalten. Dies gelingt nur, wenn sie in der Lage sind, in Forschung, Entwicklung und Innovationen zu investieren – der technologische Fortschritt ist der zentrale Wachstumstreiber.

Konsequente Fortführung des Stadtumbaus

Die sozialen Disparitäten und Armutprobleme im Ruhrgebiet treten geballt in klar identifizierbaren Stadtteilen der großen Städte und auch einiger Städte in den Ballungsrandzonen auf, die vom wirtschaftlichen Strukturwandel besonders betroffen sind. Zur Bewältigung dieser Herausforderungen sind kombinierte Maßnahmen zur Verbesserung des städtischen Umfelds, Unterstützung der Sanierung und Belebung städtischer Gemeinschaften, Investition in Kompetenzen und Bildung sowie die Stärkung der lokalen Ökonomie erforderlich.

Anregung und Unterstützung interkommunaler Kooperation

In einer Zeit, in der Märkte zusammenwachsen, der Standortwettbewerb zunimmt und der finanzielle Spielraum der öffentlichen Hand stark eingeschränkt ist, müssen auch die Kommunen in größeren Einheiten denken und handeln. Das vergrößert die Chance, die infrastrukturelle Versorgung aufrecht zu erhalten und gleichzeitig wirtschaftliche Impulse zu setzen.

Es müssen Anreize gesetzt werden, um im Bereich der technischen, sozialen, Bildungs- und kulturellen Infrastruktur den Anpassungsbedarf zu bewältigen. Die Organisation von Kooperationen sollte nicht an Verwaltungsgrenzen halt machen. Sinnfällige Kooperationsprojekte sollten dann eine besondere Unterstützung bei einer Förderung erfahren.

Bei allen berechtigten und verständlichen lokalen und lokal verankerten Interessen ist eine stärkere regionale Abstimmung in vielen Fällen wünschenswert. Hierbei geht es nicht um eine Zentralisierung (z.B. von Anlaufstellen für Gründer), sondern um eine bessere Nutzung von Synergieeffekten zwischen jeweils verschiedenen Angeboten in den Städten und Kreisen.

Systematische regionale Strukturförderung

Eine erfolgreiche regionale Strukturpolitik muss auf die Integration von Innovationen verschiedener Sektoren innerhalb einer bestehenden oder sich neu formierenden Wertschöpfungskette zielen. Soll mehr erreicht werden als nur vereinzelte Pilotaktivitäten, dann müssen diese Aktivitäten durch eine verbindende Strategie intelligent verknüpft werden. Aus diesem Perspektivwechsel ergeben sich auch neue Aufgaben: Verknüpfungen zwischen Wertschöpfungsketten müssen erkannt und Ansatzpunkte für den Einsatz von Querschnittstechnologien bzw. die Nutzung von Key-Enabling-Technologies identifiziert werden.

Anstatt einseitig die Problemlagen und möglichen Risiken zu betonen, scheint es ratsam eine Strategie des „problemlösenden Wachstums“ zu etablieren. Insbesondere die Verbindung und engere Verzahnung von Stadtentwicklungs-, Wohnungs- und Sozialpolitik bietet hier wirtschaftliche Potentiale. Durch cross-sectoral-innovations, also Innovationen, die die herkömmlichen wirtschaftssektoralen Grenzen überwinden, können wirtschaftliche Impulse gesetzt werden.

Insgesamt gilt es mit Blick auf die zukünftige Regionalförderung für strukturschwache Räume im Allgemeinen und das Ruhrgebiet im Speziellen, eine engere Koordination von Entwicklungsmaßnahmen in der Praxis zu etablieren. Dies ist insbesondere deshalb von Bedeutung, da das politische Mehrebenensystem anfällig für Parallelstrukturen ist. Dies gilt es zukünftig abzufedern. Hilfreich hierfür wäre eine intensiviertere Abstimmung strukturpolitischer Programme über Ressortgrenzen hinweg. Moderne Regionalförderung muss der gestiegenen Komplexität in Wirtschaft und Gesellschaft insofern Rechnung tragen, als dass sie neue Wege entwickelt, um tragfähige Strategien Ebenen übergreifend, interdisziplinär abzustimmen.

4 Perspektiven für die Regionalpolitik des Bundes

Auf Basis der erarbeiteten Handlungsansätze für das Ruhrgebiet werden Lehren für strukturschwache Räume in Deutschland allgemein gezogen. Dabei werden Hinweise gegeben, in welchen der Handlungsansätze zusätzlich zu der regionalen Ebene eine Steuerung und Unterstützung durch die Bundesebene möglich ist.

Diese für die Bundesebene relevanten Themengebiete werden mit Blick auf mögliche Unterstützungsleistungen durch den Bund unterteilt in

- Instrumentenebene mit inhaltlichen Förderschwerpunkten und
- übergreifende neue Steuerungs- und Förderprinzipien.

Die vorangegangenen Kapitel zeigen, dass Wohlstand und Wirtschaftskraft regional unterschiedlich verteilt sind. Aus diesem Grund kommt der Regionalpolitik als Teil einer allgemeinen Wirtschaftspolitik eine wichtige Rolle in der ausgewogenen regionalen Entwicklung eines Landes zu. Die Heterogenität der regionalen Ausgangsbedingungen lässt allerdings deutlich werden, dass eine Regionalförderung immer stärker nach dem Leitsatz "Ungleiches ungleich behandeln" agieren muss, um den Anforderungen der Vielfalt in den Regionen gerecht werden zu können.

Einordnung in Erfahrungen anderer Regionen im internationalen Vergleich:

Das stärkere Agieren in Systemen erfordert eine höhere Dialogorientierung und Abstimmung in einem Mehrebenensystem der Regionalpolitik. Dies ist verbunden mit ressortübergreifenden Verantwortlichkeiten, integrierten und präventiven Ansätzen. Mit diesen Steuerungsprinzipien wird deutlich, dass die Wirksamkeit von regionaler Wirtschaftspolitik umso höher ist, je stärker sie in ein Gesamtsystem gleichgerichteter Politiken eingebettet ist. Dies bestätigt sich auch in Bezug auf die in der Studie betrachteten Vergleichsregionen (Manchester, Eindhoven, Pittsburgh und Jönköping). Die Wirtschaft wurde in den in der Studie untersuchten internationalen Vergleichsregionen stark diversifiziert: hin zu produkt- und produktionsbezogenen Dienstleistungen, Finanzdienstleistungen, höherer Bildung, Gesundheit und Transport/Mobilität. Aufgrund dieser starken Diversifizierung haben diese Regionen die Wirtschafts- und die Finanzkrise der letzten Jahre erstaunlich gut überstanden. Dies weist deutlich darauf hin, dass ein hoher Grad an Diversität zu einem hohen Grad an Widerstandsfähigkeit gegenüber Krisen führt.

Besonders erfolgreich waren die Regionen, bei denen Wissenschaft, Forschung und Unternehmen sehr eng miteinander verflochten waren. Insofern ergab sich als Lerneffekt des internationalen Vergleichs, dass Strategien für strukturschwache Regionen umso erfolgreicher sind, je mehr sie institutionenübergreifend sind und insbesondere die Themen Gründung und Forschung und Entwicklung in den Fokus stellen.

Auf Instrumentenebene empfehlen wir den Fokus der Regionalpolitik verstärkt auf vier Schwerpunkte zu legen:

Weiterführung des Strukturwandels in Richtung Wissensgesellschaft

Der fortzusetzende Erneuerungsprozess und die Schaffung von Wachstum in strukturschwachen Regionen gelingt durch Innovationen und Gründungen von Unternehmen. Die Vernetzung von Wirtschaft und Wissenschaft sowie unterschiedlicher Technologien eröffnen den Weg zu Zukunftsmärkten. Innovationsthemen entstehen heute oftmals an den Schnittstellen zwischen den Branchen. Die interdisziplinäre Verknüpfung von Akteuren unterschiedlicher Branchen hält das Potenzial neue Impulse im Innovationsgeschehen von Unternehmen unterschiedlicher Größenordnung zu setzen (sog. Cross Innovation-Ansatz).

Ziel könnte es deshalb sein, Strukturen der interdisziplinären branchenübergreifenden Zusammenarbeit zu fördern. Hierfür bedarf es gerade neben den bestehenden, bereits verfestigten und institutionalisierten Strukturen an Raum für flexible und zeitlich begrenzte Zusammenschlüsse von Unternehmen verschiedener Branchen und Partnern aus der Wissenschaft zu sogenannten Anwenderteams. Über diesen zeitlich begrenzten Zusammenschluss in einem Anwenderteam könnte die Möglichkeit zum Austausch zu spezifischen strategisch-relevanten und technischen Themen geboten werden. Hierfür könnten lokale Wirtschaftsförderungen dahingehend unterstützt werden, die notwendige Zusammenführung von Akteuren und Querschnitts- und Cross-Innovation-Themen zu übernehmen und diese zeitlich befristete branchenübergreifende Zusammenarbeit moderierend zu begleiten.

Steuerung des digitalen Wandels

Die Digitalisierung durchdringt alle Technologie-, Arbeits- und Lebensbereiche. Dies verursacht drastische, teilweise disruptive Veränderungen und Innovationen, wodurch sich auch beträchtliche wirtschaftliche Chancen eröffnen. Dies erfordert aber auch eine aktive Begleitung, bspw. im Bereich der IT-Sicherheit. Erfolgreiche Regionen nutzen schon heute die aus der Digitalisierung entstehenden wirtschaftlichen Potentiale, aber auch für strukturschwa-

che Regionen eröffnen sich neue Möglichkeiten. Notwendig erscheinen hier Maßnahmen, die auf verschiedenen Ebenen den digitalen Wandel in Wirtschaft und Gesellschaft zu steuern vermögen. So ist die digitale Inklusion von möglichst breiten Teilen der Bevölkerung ein wichtiger Aspekt, der durch Bildungsmaßnahmen und eine entsprechend gut ausgebaute digitale Infrastruktur unterstützt werden und einer digitalen Spaltung in der Bevölkerung entgegenwirken kann.

Hinzu kommt die Förderung der Digitalwirtschaft, welche in den kommenden Jahren weiter an Bedeutung gewinnen wird. Hierbei sind nachhaltige Finanzierungsstrukturen für Investitionen in der Digitalwirtschaft und „digital start-ups“ sowie eine gute Ausbildung von Personen mit „digital skills“ von elementarer Bedeutung. Nur wenn gut und hochqualifizierte Beschäftigte mit guten IT-Kenntnissen auf dem Arbeitsmarkt verfügbar sind, werden die Wachstumspotentiale der Digitalwirtschaft nutzbar gemacht werden können. Zu guter Letzt bietet eine engere Verzahnung von Unternehmen und Wissenschaft im Feld der Digitalwirtschaft die Möglichkeit, Innovationen „vor Ort“ zu generieren (bspw. im Feld „smart energy“) und diese für die regionale Wirtschaft nutzbar zu machen. Hier scheinen insbesondere transdisziplinäre Kooperationen vielversprechend, um Innovationspotentiale aus dem IT-Sektor auch auf andere Wirtschaftsfelder (z.B. Gesundheit, Mobilität) übertragen zu können.

Sicherung der Infrastruktur

Hier gilt es, durch gezielte Maßnahmen und Investitionen in Infrastrukturen Arbeitsplätze und Wirtschaftswachstum abzusichern. Eine leistungsfähige Infrastruktur bildet die Grundlage für Mobilität, Produktion, Export und Logistik.

Aufgrund des Substanzverzehr sind kontinuierliche Investitionen in die Infrastruktur notwendig. Einfache Erhaltungs- und Ausbauinvestitionen greifen jedoch zu kurz, um den Anforderungen an eine moderne Infrastruktur gerecht zu werden. So ermöglichen digitale Lösungen heute, Infrastrukturen smart und intelligent auszugestalten. Ein Ansatzpunkt auf Bundesebene könnte darin bestehen, die Entwicklung und praxisorientierte Umsetzung digitaler Lösungen im Infrastrukturbereich durch eine finanzielle Förderung zu unterstützen. Damit würden die Infrastrukturen entsprechend der bestehenden Bedarfe und technologischen Möglichkeiten optimiert und effizient ausgestaltet.

Zudem sind gerade in vom Strukturwandel geprägten Regionen zahlreiche ungenutzte Industrieflächen existent, die jedoch hohen Restriktionen unterliegen. Folglich stehen diese Flächen für eine zeitnahe Vermarktung häufig nicht zur Verfügung. Die Revitalisierung von ungenutzten Industrieflächen - als Voraussetzung für Ansiedlungen und Bestanderweiterungen - trägt damit zur Schaffung

von Arbeitsplätzen bei. Vor dem Hintergrund der wirtschaftlichen und ökologischen Wirkungen wäre zu prüfen, ob der Bund in strukturschwachen Räumen die Revitalisierung von ungenutzten Industrieflächen bzw. Industriebrachen stärker unterstützen kann. Darüber hinaus bietet sich die Möglichkeit, mit der Förderung auch einen Anreiz zur interkommunalen Kooperation zu setzen.

Quartiers- und Stadtentwicklung

Mit einer integrierten, präventiv ausgerichteten Stadtentwicklungspolitik und Städtebauförderung können die Regionen bei der Gestaltung der unterschiedlichen Herausforderungen zur Sicherung und Verbesserung ihrer Attraktivität und Lebensqualität unterstützt werden. Eine solche Politik sollte auf die Entwicklung von Quartieren und stadtgesellschaftlichen Rahmenbedingungen ausgerichtet sein, welche für qualifizierte Fachkräfte attraktiv sind. Sie kann daher verstanden werden als eine weitere, ergänzende und sinnvolle Synergien schaffende Komponente der Regionalpolitik.

Dabei muss es neben den „klassischen“ Pfeilern regionalpolitischer Bemühungen auch um neue Wege gehen, die strukturverändernd Rahmenbedingungen gestalten können und so eine Abkehr von der Fokussierung auf einige wenige Projekte darstellen. Hierbei darf nicht vergessen werden, dass oft auch Probleme und Schwächen einer Region wichtige Innovations- und Wachstumspotenziale nach sich ziehen können. Daraus entstehende Innovationen und neue Produkte und Dienstleistungen sind überregional handelbar und stellen einen Vorbildcharakter für andere Städte und Regionen mit ähnlichen Herausforderungen dar. Es geht also in der Konsequenz darum, eine Strategie des problemlösenden Wachstums zu etablieren.

Übergreifende neue Steuerungs- und Förderprinzipien

Insgesamt gilt es mit Blick auf die zukünftige Regionalpolitik für strukturschwache Räume eine engere Koordination von Entwicklungsmaßnahmen in der Praxis zu etablieren. Dies ist insbesondere deshalb von Bedeutung, da das politische Mehrebenensystem anfällig für Parallelstrukturen ist. Hierzu bietet sich an, dies zukünftig prozessbegleitend zu analysieren, bewerten und ggf. abzubauen. Hilfreich hierfür wäre eine intensiviertere Abstimmung strukturpolitischer Programme über Ressortgrenzen und Politikfelder hinweg. Nur so lassen sich die bestmöglichen, sich gegenseitig verstärkenden Ergebnisse und Effekte erzielen. Moderne Regionalförderung muss der gestiegenen Komplexität in Wirtschaft und Gesellschaft insofern Rechnung tragen, als dass sie neue Wege entwickelt, um tragfähige Strategien kooperativ und interdisziplinär abzustimmen und in die Praxis zu überführen.

Mit Blick auf die Förderpolitik des Bundes hinsichtlich der Unterstützung von strukturschwachen Regionen sollten folgende Steuerungs- und Förderprinzipien diskutiert werden:

Eine gesamtdeutsche Strukturpolitik sollte nach Unterstützungsbedarf strukturschwacher Regionen erfolgen

Gebiete mit Strukturproblemen und vergleichsweise hohen Zukunftsrisiken befinden sich in Ost und West gleichermaßen. Zwar stagniert der Konvergenzprozess in vielen Regionen Ostdeutschlands seit mehr als 10 Jahren, zugleich stehen strukturschwache westdeutsche Regionen vor großen Zukunftsrisiken.

Die Förderung in der Regionalpolitik sollte nach Strukturschwäche ausgerichtet sein. Die schon umgesetzten Regelungen in der GRW könnten ein Prototyp für die derzeitige Ostförderung sein. Grundsätzlich sollten die Mittel allen finanzschwachen Regionen in ganz Deutschland zu Gute kommen und sich nach dem realen Bedarf der Regionen richten. Hierfür erfolgt die Auswahl förderfähiger Regionen nach einem für die ost- und westdeutschen Länder einheitlichen Verfahren. Wegen der weiterhin hohen Anpassungsbedarfe in vielen strukturschwachen Regionen darf die Ausdehnung der Hilfen auf Gesamtdeutschland jedoch nicht zur Reduzierung der Hilfen für das bisherige Fördergebietsspektrum führen.

Dabei sollte es keine Pauschalzuweisung von Mitteln in die Regionen geben, sondern Hilfen bei besonderen Problemlagen und besonderen Chancen in der jeweiligen Region. Die „Besonderheiten“ herauszuarbeiten ist Aufgabe der Region.

Wachstums- versus Ausgleichsorientierung

Regionale Strukturpolitik verfolgt traditionell das Ziel einer ausgeglichenen Regionalentwicklung, um letztlich gleichwertige Lebensverhältnisse im Bundesgebiet zu gewähren. Hinsichtlich der Instrumentenwahl gilt es dabei jeweils abzuwägen, welche Wachstumsimpulse in den einzelnen Regionen zur Zielerreichung gesetzt werden können.

Die Bedeutung von Forschung und Entwicklung, Innovationsfähigkeit und Wissen für regionales Wachstum wird weiter zunehmen. Ferner erwachsen neue Herausforderungen für die Strukturpolitik aus der fortschreitenden interregionalen Vernetzung sowie aus funktionaler und regionaler Arbeitsteilung, wodurch immer komplexere und dynamischere Systeme entstehen. Dabei rücken immer mehr die Menschen und Investitionen in Bildung in den Fokus, weil „Wissen“ eine Schlüsselressource für regionales Wachstum ist.

Strategische und inhaltliche Koordination der regionalen Strukturpolitik von EU, Bund, Ländern und Regionen.

Regionalpolitik findet auf verschiedenen räumlichen Ebenen statt. Das hierarchisch aufgebaute Mehrebenensystem gewährleistet, dass u. a. europäische Ziele auf die nationale und regionale Ebene transportiert werden können. Der dezentrale Ansatz der Regionalförderung hat sich im Grundsatz bewährt. Herausforderung bleibt aber eine kontinuierliche Anpassung der Förderschwerpunkte. Es wird angeregt, bei der Fortführung der einzelbetrieblichen Investitionsförderung darauf zu achten, dass diese weiterhin in einem ausgewogenen Mix zur Förderung von nicht-investiven Maßnahmen und einem Ausbau und Modernisierung der wirtschaftsnahen Infrastruktur stehen.

Zur weiteren Unterstützung einer hohen Investitionstätigkeit in der Exportbasis der Wirtschaft sollte die Investitionsförderung durch die GRW auch zukünftig eine wesentliche Säule im Rahmen der deutschen Regionalförderung bleiben.

Im strategischen Abgleich sollte die nationale Regionalförderung kontinuierlich komplementäre Themenschwerpunkte identifizieren, die z. B. nicht mehr durch EU-Strukturfondsmittel abgedeckt werden. Hier ist eindeutig die Komplementarität einer nationalen Regionalförderung gefordert. Dahingegen sollte gerade im Bereich nicht-investiver Komponenten bzw. der wissensorientierten Infrastruktur eine komplementäre, verstärkende Förderung durch strategische Abstimmung auf die Kompetenzen der regionalen Innovationsstrategie des jeweiligen Landes bzw. Region und an den darin definierten regionalen Spezialisierungsansätzen (z. B. Leitmärkte, Spezialisierungsfelder, Querschnittsfelder) herbeigeführt werden.

Wirkungsorientierte Steuerung von Förderinitiativen einführen.

Förderinitiativen könnten stärker an „smarten Zielen“ ausgerichtet und über ein Monitoring überprüft werden. Weiterhin ist ein Strategiereview empfehlenswert, bei dem der Bund gemeinsam mit den Ländern auf eine Systemevaluierung vorhandener Regionalförderung hinarbeitet, welche die Vergleichbarkeit von erfolgreichen Strategien erhöht und kritisch begleitet und so die Transparenz der Maßnahmen im Mehrebenensystem der Regionalpolitik steigert.

Dabei wäre zu prüfen, wie noch stärker auf Strategien und Maßnahmen fokussiert werden kann, die die Innovationskraft einer Region befördern. Die Ausstattung mit einem qualitativ hochwertigen Produktivvermögen stünde deshalb im Vordergrund.

Grundsätzlich wären hierfür verschiedene Instrumente denkbar, die einzeln oder im Maßnahmenbündel zur Unterstützung angeboten werden können:

- Regionale, integrierte Entwicklungskonzepte einfordern
- Durch gemeinsame Strategieerarbeitung und die Festlegung von Wirkungszielen erreicht der Bund eine stärker integrierte, ressort- und verwaltungsebenen-übergreifende Förderstruktur; Bund, Länder und Kommunen sind gefordert gemeinsam valide Ziele definieren.
- Die Einrichtung eines Monitoring-Systems und die Planung von Evaluationen sind wichtige Elemente der künftigen Regionalförderung, sowohl auf der Strategieebene als auch auf der Ebene der einzelnen Maßnahmenbereiche.
- Auf der Ziel- und Strategieebene ist es die Aufgabe des Strategiereviews eine begleitende, inhaltliche bzw. zeitliche Bewertung der Regionalentwicklungen zu gewährleisten, um auf dieser Basis Entscheidungen über Umsteuerungsbedarfe und für die Fortschreibung der Strategie durch Bund und Länder (ressortübergreifender Ausschuss) treffen zu können. Von besonderer Relevanz für das qualitative Strategiereview sind zudem regelmäßige Expertenreviews zu ausgewählten Strategiebereichen.

Förderpolitik interdisziplinär und politikfeldübergreifend ausrichten.

Die zunehmenden Interdependenzen von gesellschaftlichen und ökonomischen Herausforderungen in strukturschwachen Regionen machen komplexere und ganzheitlich ausgerichtete Förderansätze, als sie bislang existieren, erforderlich. Das Handeln öffentlicher Verwaltungen muss sich grundsätzlich stärker an den Problemzusammenhängen orientieren, die es zu bewältigen gibt, statt in den Logiken der existierenden Verwaltungs- und Ressortzuschnitte zu handeln.

Konkret heißt dies, dass zukünftig sowohl für die Bundes- als auch die Länderebene, eine bessere Abstimmung und Koordination der bislang versäulten Systeme angestrebt werden sollten. Hierfür ist ein transparentes Schnittstellenmanagement notwendig. Daher ist die Einrichtung eines Bund-Länder-Strategiekreises (Interministerielle Arbeitsgruppe für strukturschwache Regionen) eine wichtige Plattform, um regionalisierte Ansätze der Strukturpolitik, der Arbeitsmarktpolitik sowie u.a. der Stadtentwicklung darzustellen und hinsichtlich der Passfähigkeit der Strategie abzugleichen. Insbesondere für die strukturschwachen Regionen wäre es wichtig, zentrale Instrumente aus den einzelnen Fachpolitiken systematisch und dauerhaft zu erheben, um einen möglichst großen Lerneffekt zwischen den einzelnen Bundesländern zu erreichen und zugleich eine engere Abstimmung auf föderaler Ebene zu ermöglichen.

Moderne Strukturpolitik impliziert daher ein Re-Design verschiedenster Strategien, welche die räumlichen, sozialen und wirtschaftlichen Herausforderungen zu verbessern suchen und unter dem Leitbild eines „problemlösenden Wachstums“ innovative wirtschaftliche Lösungen für soziale Problemlagen in benachteiligten Quartieren entwickeln.

Regional Governance als wesentliches Strategieelement der Regionalpolitik.

Die Stärkung und Einführung von neuen Governance-Strukturen ist ein entscheidender Ansatzpunkt, um das Verwaltungshandeln zukünftig noch effektiver und zielorientierter umzusetzen. Da zunehmend ein „Denken in Systemen“ notwendig ist, steht Regional Governance für netzwerkartige, schwach institutionalisierte Steuerungsformen, in denen staatliche, wirtschaftliche und zivilgesellschaftliche Akteure zusammenwirken. Wachstumsbündnisse und Verantwortungsgemeinschaften sind wesentliche Inhalte einer Regional Governance.

Die Stärkung und Einführung von neuen Governance-Strukturen ist daher ein entscheidender Ansatzpunkt, der von der Bundesebene gefördert werden kann, um die strukturelle Wachstumsschwäche von strukturschwachen Regionen zu beenden.

Grundsätzlich wären hierfür verschiedene Instrumente denkbar, die einzeln oder im Maßnahmenbündel zur Unterstützung angeboten werden können:

- Strategien zur Bewältigung des Strukturwandels sind i. d. R. nur in größeren räumlichen Bezügen, in denen auch die funktionalen räumlichen Zusammenhänge betrachtet werden können, zu denken.

Mit Hilfe der Auswahl von Modellregionen kann der Bund strukturschwache Regionen dabei unterstützen, flexible, funktionsräumliche Entwicklungen zu bilden, womit in strukturschwachen Regionen mit verfestigten Governance Strukturen die Verbesserung der Standortfaktoren in den funktionalen Räumen als struktur- und regionalpolitische Daueraufgabe systematisch eingeführt werden. Die Akteure werden aufgefordert, die jeweiligen Regionsteile, die eng miteinander verflochten sind, gemeinsam auf der Grundlage einer Strategie zur intelligenten regionalen Spezialisierung weiter zu entwickeln.

- Im Sinne einer dialogorientierten regionalen Strukturförderung sollte auch geprüft werden, ob ein Erfahrungsaustausch zwischen strukturstarken und –schwachen Regionen wichtige Impulswirkungen im Hinblick auf neue Governance-Ansätze setzen kann. Innovative Ansätze bei der Generierung von Lösungsansätzen in strukturstarken Regionen sollten nicht ungenutzt bleiben, um hieraus notwendige Rückschlüsse für strukturschwache Regionen zu ziehen. Neben reinen Formaten des Erfahrungsaustauschs wäre als denkbar anzusehen, ob zum Beispiel Wettbewerbsverfahren für regionalpolitische Fragen und Probleme auf der Bundesebene aufgelegt werden könnten, die sowohl an strukturstarke und –schwache Regionen adressiert werden. Auf diese Weise könne eine hohe Signalwirkung von Best-Practice-Lösungen erreicht werden, die überregionale Nachahmungseffekte erzielen.
- Sich ständig verändernde gesellschaftliche und wirtschaftliche Rahmenbedingungen verlangen eine kontinuierliche Überprüfung und Neuausrichtung von Förderinstitutionen, um deren Effektivität und zeitgemäße, inhaltliche Ausrichtung zu gewährleisten. Die Förderung von Modellprojekten, bei denen neue Ansätze für innovative Institutionenlösungen innerhalb von Regionen getestet werden können, sollte hierbei ebenfalls möglich sein.