

DOI: 10.5771/0342-300X-2021-4-323

Regionale Strukturpolitik im Zeitalter der Transformation

Ein Plädoyer für neue Handlungsansätze

WOLFGANG LEMB

Die Transformation der Industrie ist in vollem Gange. Einige Branchen – wie z.B. die Automobil- oder Stahlindustrie – stehen im Brennpunkt der Entwicklung, aber auch andere Bereiche wie der Maschinen- und Anlagenbau, die Elektroindustrie oder die Luftfahrtbranche spüren die Auswirkungen. Trotz mehrerer *Lockdowns* in der Wirtschaft wirkt die COVID-19-Pandemie hier als Beschleuniger und Verstärker der Entwicklungen. Auch die beschleunigte Digitalisierung und die ambitionierten Klimaziele in der EU verdeutlichen die Dringlichkeit, den stattfindenden Transformationsprozess aktiv zu gestalten. Denn wenn nicht innerhalb der nächsten Jahre sowohl der sozial-ökologische Umbau der Industrie als auch die Digitalisierung von Produkten und Produktionsprozessen gelingt, droht ein massiver Abbau industrieller Wertschöpfung in Deutschland und Europa – und damit verbunden ein Verlust von vielen Arbeitsplätzen mit guten Arbeits- und Beschäftigungsbedingungen.

Ohne eine proaktive Industrie- und Strukturpolitik wird die Transformation aus Sicht der IG Metall scheitern. Dabei reicht es nicht aus, auf der nationalen bzw. EU-Ebene für einen passenden regulatorischen Rahmen zu sorgen, wie zum Beispiel mit einem geeigneten CO₂-Handelssystem, oder entsprechende Forschungsstrategien zu entwickeln. Vielmehr muss der sozial-ökologische Umbau der Industrie in vielen – auch kleinen – Schritten in den Unternehmen selbst vorangetrieben werden. Allerdings besteht hier ein großes Problem: Wie Befragungen der IG Metall zeigen, sind nur bei einer Minderheit der Arbeitgeber ausreichende Aktivitäten zur Absicherung der Zukunft erkennbar. Gerade am Beispiel fehlender oder nur zögerlicher Entwicklung von zukünftigen Geschäftsmodellen zeigt sich das Dilemma.¹

Gerade bei kleineren und mittleren Unternehmen (KMU) ist der Zugang zu Innovationen, zu ausreichenden Mitteln für Investitionen sowie zu ausreichenden und gut ausgebildeten Fachkräften entscheidend für die Sicherung von Standorten und Arbeitsplätzen in der Transformation. Und gerade hierbei spielt die Region, in der sich das Unternehmen befindet, eine entscheidende Rolle. Mit

anderen Worten: Das Gelingen der Transformation entscheidet sich in der Region. Regionale Netzwerke werden zu einem wichtigen Erfolgsfaktor, um die Herausforderungen der Digitalisierung und Dekarbonisierung jenseits von erfolgreichen „Leuchttürmen“ flächendeckend zu meistern. Regionale strukturpolitische Ansätze und Instrumente können dazu beitragen, Lösungsstrategien und gelungene Umsetzungsbeispiele vor dem Hintergrund unterschiedlicher Wirtschaftsstrukturen und Ressourcen in den Regionen zu ermöglichen. Die Region wird zum entscheidenden Hebel, wenn es um den gesellschaftlichen Zusammenhalt sowie die Akzeptanz für den sozial-ökologischen Wandel geht.

Schwächen in der Strukturpolitik

Mit strukturpolitischen Maßnahmen sollen Wirtschaftsstrukturen einer Region durch die Bereitstellung von Fördermitteln gestärkt und modernisiert werden. In der Strukturpolitik hat sich in den letzten Jahrzehnten eine ausgeprägte Förderlandschaft mit eigenen Zielen, Ansätzen und Instrumenten etabliert. Vor allem zwei „Standbeine“ haben die Strukturpolitik bislang geprägt: Das erste sind die Strukturhilfen für wirtschaftsschwache Regionen. Die zentralen Instrumente stellen hier die EU-Strukturfonds und die Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ (GRW) auf bundespolitischer Ebene dar. Diese sollen vor allem Unternehmen motivieren, Investitionen zu tätigen und sie hierbei unterstützen sowie die Infrastruktur in den strukturschwachen Regionen modernisieren. Das zweite sind die Förderprogramme im Bereich Innovationen sowie Forschung und Entwicklung. Sie haben das Ziel, die Wirtschaft – auch jen-

1 Vgl. Gerst, D. (2020): Geschäftsmodelle mitentwickeln – ein neues Handlungsfeld der Betriebsräte, in: WSI-Mitteilungen 73 (4), S. 295–299, <https://www.wsi.de/de/wsi-mitteilungen-geschäftsmodelle-mitentwickeln-ein-neues-handlungsfeld-der-betriebsrate-24695.htm>

seits von strukturschwachen Regionen – zu modernisieren und für die Herausforderungen der Zukunft zu rüsten. Betrachtet man die strukturpolitischen Fördermittel in Gänze, stellen diese inzwischen den wichtigsten Hebel dar.

Eine wesentliche Forderung der Gewerkschaften wurde von der Bundesregierung mit der finanziellen Aufstockung der strukturpolitischen Fördermittel durch das „Corona-Konjunkturpaket“ erfüllt. Dies reicht jedoch nicht aus. Aus Sicht der IG Metall weisen die etablierten Ansätze im Angesicht der Herausforderungen der Transformation mehrere Lücken auf:

- Die Transformation hängt maßgeblich von der Wirtschaftsstruktur ab und trifft daher Regionen sehr unterschiedlich. Es sind nicht nur strukturschwache, sondern gerade auch strukturstarke (Industrie-)Regionen besonders von der Transformation betroffen, wie zum Beispiel die Automobil- und Maschinenbauregionen in Baden-Württemberg, Bayern oder Niedersachsen. Eine Konzentration der Fördermittel allein auf strukturschwache Regionen ist daher nicht zielführend.
- Die innovationsorientierten Instrumente der regionalen Strukturpolitik weisen eine Verengung in Richtung eines Standort- und Unterbietungswettbewerbs auf und sind einseitig auf die Förderung von Hightech-Anwendungen, Forschungs(infra)strukturen, Start-ups und Technologie-„Leuchttürmen“ ausgerichtet. Zur Bewältigung der Transformation und zur Erhaltung der industriellen Wertschöpfungsstrukturen ist es jedoch unerlässlich, dass die technologieorientierte Innovationsförderung nicht an den vom Strukturwandel insgesamt betroffenen Unternehmen und Regionen vorbeiläuft. Denn vom Ergebnis der Hightech-Forschung bis zur Herstellung von Industrieprodukten sind es viele Schritte, die eine nicht unerhebliche Zeitspanne benötigen, was angesichts der oft zeitkritischen Herausforderungen der Transformation ein großes Risiko darstellt. Zudem hapert es oftmals am Transfer der Forschungsergebnisse in regionale Industriestrukturen.
- Die Perspektive der Beschäftigten und ihrer Interessenvertretungen spielt in den Förderansätzen und -instrumenten seit jeher eine untergeordnete Rolle. Dies wird besonders deutlich, wenn es – wie jetzt in der Transformation – um die Sicherung und künftige Weiterentwicklung von Arbeitsplätzen in der Industrie geht. Gerade bei den Programmen zur Innovationsförderung fällt auf, dass die Rolle der Beschäftigten für Innovationen weitestgehend vernachlässigt wird.² Zukünftig muss man viel mehr als bislang die Kompetenzen der Beschäftigten in der Industrie als Ressource für die Transformation nutzen. Die Qualifizierung und Weiterbildung der Beschäftigten auf allen Ebenen und Qualifikationsniveaus ist dabei viel systematischer als bislang als integraler Bestandteil der Innovationsförderung zu entwickeln.

Neue Ansätze in der regionalen Strukturpolitik

Die aufgezeigten Schwächen und Lücken der regionalen Strukturpolitik zeigen, dass eine bloße Ergänzung oder ein neues punktuelles Förderprogramm nicht ausreichen wird, um industrielle Wertschöpfung in Deutschland und Europa zu sichern. Vielmehr muss das Instrumentarium der regionalen Strukturpolitik an den Herausforderungen zur Gestaltung der Transformation ausgerichtet werden. Aus Sicht der IG Metall sind folgende Handlungsansätze erforderlich:

(1) *Fokus auf industrielle Wertschöpfungsstrukturen:* Grundsätzlich muss Strukturpolitik ein verstärktes Augenmerk auf vorhandene industrielle Strukturen in der Region richten. Es geht dabei explizit *nicht* um die Konservierung von althergebrachten Geschäftsmodellen und Industrieprodukten, die weder den Anforderungen des Weltmarktes noch des sozial-ökologischen Wandels entsprechen. Vielmehr gilt es, die Unternehmen darin zu unterstützen, sich weiterzuentwickeln und für die zukünftigen Anforderungen zu rüsten – sofern dies von den Unternehmen nicht aus eigener Kraft geleistet werden kann. Im Fokus müssen dabei der Erhalt und die Weiterentwicklung der Arbeitsplätze stehen. Denn die Vergangenheit hat gezeigt: Sind in einer Region industrielle Arbeitsplätze erst einmal verschwunden, so ist dieses Potenzial meist dauerhaft verloren. Es braucht dann zumindest einen sehr langen Atem und erhebliche Investitionen, bis neue industrielle Strukturen entstehen. Zwar gibt es für die Entstehung neuer Industriestrukturen erfolgreiche Beispiele im Bereich der neuen Technologien, jedoch wird in der Regel das Beschäftigungsniveau früherer Zeiten bei Weitem nicht mehr erreicht.

Der Fokus auf industrielle Strukturen muss auch zur Stärkung einer regionalen Wertschöpfung genutzt werden. Das beschränkt sich keineswegs auf eine regionale Sicherstellung der Energieversorgung z. B. durch Wasserstoff und Windkraft. Vielmehr gilt es, vielversprechende Zukunftsthemen – wie die Erhöhung der regionalen Wertschöpfungstiefe, die Resilienz von Wertschöpfungsketten oder regionale Wirtschaftskreisläufe – nach vorne zu bringen. Dies bedarf auch einer strategischen Festlegung auf Schlüsseltechnologien und -branchen.

(2) *Regionale Betroffenheit berücksichtigen:* Wie bereits ausgeführt, sind Regionen sehr unterschiedlich von der Transformation betroffen. Es gilt, die im Brennpunkt des Transformationsprozesses stehenden Regionen zu iden-

² Vgl. Gärtner, S./Rehfeld D. (2021): Strukturpolitische Impulse für Industriepolitik; in: Lemb, W. (Hrsg.): Das Exportmodell Deutschland in der Corona-Krise – Rolle und Verantwortung der Industrie (im Erscheinen).

tifizieren und für sie spezifische Förderangebote zu entwickeln. Derzeit sind dies insbesondere Regionen mit einer hohen Dichte von Unternehmen der automobilen Wertschöpfungskette und die sogenannten „Braunkohle-Regionen“. Diese Bestandsaufnahme schließt allerdings nicht aus, dass Transformationsprozesse künftig auch noch andere Regionen treffen werden, z.B. solche, wo energieintensive Industrien angesiedelt sind. Am Beispiel der Automobilregionen wird derzeit deutlich, dass die üblichen Förderkriterien, die lediglich die Strukturschwäche einer Region identifizieren, nicht weiterhelfen. Vielmehr müssen mögliche Strukturbrüche in einer Region vorausschauend erkannt und der voraussehbaren Entwicklung angepasste Förderangebote bereitgestellt werden.

(3) *Regionale Transformationsnetzwerke einrichten*: Ein zentrales Instrument zur Bewältigung der Transformation in den Regionen ist die Einrichtung von regionalen Transformationsnetzwerken. Sie ermöglichen es, alle für eine Region wichtigen Akteure aus Unternehmen, Verbänden, Gewerkschaften, Politik, Verwaltung und Wirtschaftsförderung, Wissenschaft und Hochschulen, der Bundesagentur für Arbeit, der Kammern etc. zusammenzubringen. Die Vernetzung und der Informationsaustausch sind aber lediglich ein erster Schritt für die Zusammenarbeit. Die vordringlichen Aufgaben solcher Netzwerke sind:

- Zukunftsvisionen und -strategien für die industrielle Wertschöpfung in der Region zu entwickeln,
- regionale Zukunftsprojekte und technologische Entwicklungskonzepte zu entwerfen,
- die Unternehmen bei der Entwicklung neuer Geschäftsmodelle zu unterstützen,
- die Zusammenarbeit von Unternehmen in der Region zu fördern,
- sich für die Zusammenarbeit von Unternehmen mit Wissenschaft und Hochschulen einzusetzen,
- im Zusammenspiel von Unternehmen, Hochschulen, der Bundesagentur für Arbeit, Bildungsträgern etc. Facharbeit zu sichern und weiterzuentwickeln.

Der Erfolg der regionalen Transformationsnetzwerke wird maßgeblich davon abhängen, ob es den beteiligten Akteuren gelingt, gemeinsame Strategien und Projekte zu entwickeln. Eine der größten Herausforderungen dürfte dabei sein, dass Akteure und Institutionen zusammenarbeiten müssen, die das bislang nicht oder nicht in ausreichendem Maße getan haben. Die Gewerkschaften einer Region sowie Betriebsräte aus betroffenen Unternehmen können hier eine wichtige und treibende Rolle einnehmen.³ Eine zentrale Voraussetzung für die Etablierung von regionalen Transformationsnetzwerken ist der Anstoß und die Unterstützung durch entsprechende Fördermittel.

(4) *Regionale Beteiligungsfonds auflegen*: Damit industrielle Strukturen erhalten werden, setzt sich die IG Metall dafür ein, dass Fondslösungen entwickelt werden, die Unter-

nehmen mit Liquiditätsproblemen durch Beteiligungskapital unterstützen. Regionale Industrie- bzw. Beteiligungsfonds können hierfür ein wichtiges Instrument darstellen. Erste konzeptionelle Ansätze hierzu sind beispielsweise mit dem „Industriefonds Saar“⁴ oder der „Industrieholding Sachsen“⁵ entwickelt worden. Über öffentliche Beteiligungen sollen das Eigenkapital von Unternehmen gestärkt und eventuelle Liquiditätsprobleme abgemildert werden. Dabei darf es aber nicht nur um kurzfristige Stützungsmaßnahmen gehen, sondern es müssen damit auch tragfähige Unternehmenskonzepte und Geschäftsmodelle im Sinne einer sozial-ökologischen Transformation verbunden werden. Unternehmen soll so Zeit verschafft werden, in enger Zusammenarbeit mit ihren Beschäftigten, Betriebsräten und der IG Metall entsprechende Konzepte zu entwerfen bzw. weiterzuentwickeln.

(5) *Kompetenzen von Beschäftigten nutzen – Beteiligung sicherstellen*: Weiterbildung und Qualifizierung sind unverzichtbar für das Gelingen der Transformation. Davon profitieren nicht nur Arbeitnehmer*innen, indem ihre Beschäftigungsfähigkeit erhöht wird. Auch die Zukunftsfähigkeit der Unternehmen entscheidet sich an den Kompetenzen ihrer Beschäftigten, die für den Erfolg neuer Geschäftsmodelle und Produktionsmethoden unerlässlich sind. Dennoch unternehmen Industriebetriebe nur unzureichende Anstrengungen, ihre Beschäftigten „fit für die Zukunft“ zu machen. Deswegen ist es erforderlich, die Fördermöglichkeiten der Bundesagentur für Arbeit – z. B. durch das Qualifizierungschancengesetz⁶ – in den Regionen bekannter zu machen und zur Anwendung zu bringen. Auch die Etablierung von regionalen Weiterbildungsverbänden kann hier einen wichtigen Beitrag leisten.⁷ Auch hierauf müssen regionale Netzwerke und Transformationscluster einen Schwerpunkt legen.

Ohne die Beteiligung der Beschäftigten und ihrer Interessenvertretungen wird die Transformation der Unter-

3 Es gibt hierfür gute Beispiele aus der Vergangenheit wie z. B. den Strukturwandel im Ruhrgebiet, vgl. IG Metall (Hrsg.) (2021): Sicherheit im Wandel. Instrumente für die Gestaltung der Transformation. Arbeitsheft 5/2021, Frankfurt a. M.

4 Siehe https://www.saarland.de/mwaev/DE/aktuelles/aktuelle-meldungen/medieninfos/pm_2020_08_04_strukturwandelinitiative_saar.html

5 Siehe <https://www.sachsen-cda.de/aktuelles/2020/pressemitteilung-industrieholding-ist-nachdenkenserweiter-vorschlag>

6 Siehe <https://www.arbeitsagentur.de/m/weiterbildung-qualifizierungsoffensive>

7 Siehe <https://www.bmas.de/DE/Service/Presse/Pressemitteilungen/2020/bmas-startet-bundesweit-weiterbildungsverbuende.html>

nehmen nicht gelingen. Vor allem handlungsfähige Mitbestimmungsstrukturen sowohl im Betrieb wie auch in der Region sind ein entscheidender Erfolgsfaktor für die Gestaltung der Regionen. Solche handlungsfähigen Mitbestimmungsstrukturen sind allerdings nicht flächendeckend vorhanden. Sie fehlen vielfach in Klein- und Mittelbetrieben oder schränken im Fall fehlender Freistellungsansprüche und damit verknappter Ressourcen das Handlungspotenzial der Mitbestimmungsträger ein, sich aktiv in die Gestaltung des betrieblichen und regionalen Wandels einzubringen. Zur Unterstützung solch begrenzter Mitbestimmungsstrukturen schlägt die IG Metall deshalb einen Betriebsräte-Beratungsfonds zur „Orientierungsberatung“ vor. Dieser konzeptionelle Ansatz knüpft an positiven Erfahrungen aus dem Projekt „Orientierungsberatung für Arbeitnehmervertretungen bei neuen Formen von Beschäftigungskrisen“ in Nordrhein-Westfalen oder den Transformationsprozessen nach den industriellen Umbrüchen in Ostdeutschland Anfang der 1990er Jahre an. Mit einer „Orientierungsberatung“ werden die Betriebsrät*innen in die Lage versetzt, erste Ideen eines regionalen Zukunftskonzepts aus ihrer Sicht zu entwickeln.

Die Rolle der IG Metall in der regionalen Strukturpolitik stärken

Die geforderten neuen Handlungsansätze in der regionalen Strukturpolitik werden nicht ohne die aktive Rolle der Gewerkschaften und insbesondere der IG Metall in die Tat umgesetzt werden. Die IG Metall hat daher auf ihrem 24. Ordentlichen Gewerkschaftstag im Oktober 2019 beschlossen, die regionale Strukturpolitik als ein zentrales Instrument zur erfolgreichen Bewältigung der Transformation zu adressieren. Ausdruck hierfür ist unter anderem die Einrichtung eines eigenen Ressorts „Regionale Strukturpolitik/Perspektive Ost“ in der Vorstandsverwaltung der IG Metall.

Die Umsetzung der beschriebenen Handlungsansätze in Richtung einer arbeits- und beschäftigungsorientierten regionalen Strukturpolitik ist in den kommenden Jahren ein Schwerpunkt dieser Aktivitäten. Grundsätzlich müssen Repräsentant*innen der gewerkschaftlichen und betrieblichen Interessenvertretungen einen größeren Einfluss bei der Entwicklung von strukturpolitischen Instrumenten und deren Umsetzung erhalten. Das fängt bei der Formulierung von Förderstrategien auf EU- und der Bundesebene an, geht über die Ausgestaltung der Instrumente auf Landesebene und reicht bis hin zur Umsetzung in den Regionen, wie z. B. die Einrichtung von „regionalen Transformationsnetzwerken“, die im Rahmen der Bera-

tungen der „Konzertierten Aktion Mobilität“ (KAM) der Bundesregierung⁸ von der IG Metall eingebracht wurden. Aktuell werden Förderrichtlinien entwickelt, auf deren Basis sich Regionen mit einem hohen Anteil an Unternehmen der automobilen Wertschöpfungskette bewerben können, um Netzwerkstrukturen im oben dargestellten Sinne etablieren zu können.

Darüber hinaus werden Unterstützungsangebote für die Gliederungen der IG Metall und ihre Betriebsräte entwickelt. So hat die IG Metall elf Pilotregionen, über ganz Deutschland verteilt, zur Gestaltung regionaler Strukturpolitik definiert. Ausgehend von den Bedarfen von Betrieben und Betriebsräten sollen mit den jeweiligen Geschäftsstellen der IG Metall in den Pilotregionen regionale Entwicklungskonzepte zur Energie- und Mobilitätswende entworfen und umgesetzt werden. Im Sinne von *Good Practice* werden unterschiedliche Ansätze und Vorgehensweisen in der regionalen Strukturpolitik erprobt und begleitet („Laborfunktion“). Zum Teil kann hier auf jahrelange Praxis in den Geschäftsstellen und Regionen aufgebaut werden, zum Teil müssen aber auch neue Wege und Lösungen gefunden werden. Damit soll nicht nur die IG Metall in den entsprechenden Regionen als sichtbarer Akteur in der regionalen Strukturpolitik gestärkt werden. Vielmehr werden Erkenntnisse aus den Pilotregionen allen Geschäftsstellen der IG Metall zugänglich gemacht, sodass diese bei Bedarf neue Impulse in den Regionen setzen können. Begleitet werden diese Aktivitäten durch Informationen zu Förderpolitik und -programmen, Beratungs- und Weiterbildungsangeboten sowie die Einbeziehung von externer Fachexpertise (z. B. auf Workshops und Tagungen).

Um es nochmals zu betonen: Eine erfolgreiche Transformation entscheidet sich in der Region. Daher gilt es, die Stimmen der IG Metall, ihrer Betriebsrät*innen, aber auch des DGB und anderer Einzelgewerkschaften in den Regionen zu stärken. Neue Handlungsansätze in der regionalen Strukturpolitik sind dafür eine unumgängliche Voraussetzung. Nur wenn es gelingt, hier vorhandene industrielle Strukturen weiterzuentwickeln, die Kompetenzen von Beschäftigten zu nutzen bzw. auszubauen sowie Beteiligung und Mitbestimmung in der Region sicherzustellen, wird die Transformation auch unter sozialen und ökologischen Gesichtspunkten gelingen. ■

AUTOR

WOLFGANG LEMB ist geschäftsführendes Vorstandsmitglied der IG Metall. Er ist zuständig für transnationale Gewerkschaftspolitik, Industrie-, Energie- und Strukturpolitik und für die Perspektive Ost.

✉ wolfgang.lemb@igmetall.de

8 Siehe auch <https://www.bundesregierung.de/breg-de/aktuelles/4-spitzengespraech-der-konzertierten-aktion-mobilitaet-transformation-unterstuetzen-wertschoepfungsketten-staerken--1815818>