

# Strukturpolitik als Instrument für regionale Industriepolitik

## I. Zusammenfassung

Die Industrie in Deutschland steht vor einer riesigen Transformationsaufgabe: Angetrieben durch den Klimawandel, aber auch durch zunehmende geopolitische Konflikte, sowie Digitalisierung und demografischen Wandel steht das produzierende Gewerbe vor großen Veränderungen. Die Energieversorgung muss auf erneuerbare Energieträger umgestellt werden, die sichere Versorgung mit Rohstoffen benötigt neue Strategien und gleichzeitig ändern sich Produkte und Märkte auf globaler Ebene. Darüber hinaus erfordern endliche Ressourcen neue Ansätze in der Kreislaufwirtschaft. Diese Lage führt zu ökonomischen Krisen, die mit Stellenabbau einhergehen. Gleichzeitig fehlen Fachkräfte aufgrund der demografischen Entwicklung. Diese Entwicklungen finden regional und je nach Branche in unterschiedlichem Tempo und anderer Ausprägung statt. Gleichzeitig sind große öffentliche Investitionen notwendig, um die Zeit zu überbrücken, bis neue Technologien marktfähig sind.

Mit der Strukturpolitik wurden verschiedene Instrumente geschaffen, um vom Strukturwandel betroffene Regionen zu fördern. Für die deutsche Industrie sind drei Förderungen relevant:

- Das Bund-Länder-Programm der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ (GRW) als Teil des gesamtdeutschen Fördersystems,
- Die europäischen Struktur- und Kohäsionsfonds, insbesondere der Europäische Fonds für regionale Entwicklung (EFRE), der Just Transition Fonds (JTF) und der Europäische Sozialfonds (ESF+).
- Darüber hinaus werden die ehemaligen Braunkohleregionen und Steinkohlekraftwerksstandorte über das Strukturstärkungsgesetz (StStG) in der Transformation finanziell unterstützt (siehe Abbildung für die deutschen Regionen, in denen die Förderungen umgesetzt werden). (1)

Die Herausforderung besteht nun darin, diese Strukturpolitik aktiv als regionale Industriepolitik für die Transformation zu nutzen. Dies ist aus zwei Gründen sinnvoll:

1. Die Industrietransformation bedeutet eine grundlegende Veränderung von Prozessen, Produkten und Märkten mit weitreichenden Auswirkungen auf Betriebe und Beschäftigte. Das Positive: Hierdurch entstehen vielfältige Möglichkeiten für wirtschaftlich schwächere Regionen, gezielt neue Technologien und Märkte zu entwickeln und damit neue Arbeitsplätze zu schaffen.
2. Die Strukturpolitik umfasst umfangreiche staatliche Fördermittel in Milliardenhöhe. Diese sollten so eingesetzt werden, dass sie auf das Transformationsziel einzahlen, eine klimaneutrale, kreislaforientierte und resiliente Industrie mit guten Arbeitsplätzen in Deutschland und Europa zu entwickeln.



(1) Strukturpolitik - Möglichkeiten und Grenzen für eine aktive Industriepolitik

Wichtig ist: Strukturpolitik hat das Ziel, gleichwertige Lebensverhältnisse in verschiedenen Regionen herzustellen sowie Wachstum und Beschäftigung zu fördern. Die Fördermittel aus strukturpolitischen Fonds sind daher kein Ersatz für die Finanzierung der gesamten Transformation. Auch wirtschaftlich starke Regionen brauchen Unterstützung bei der Transformation. Dies darf aber nicht zu Lasten der schwächeren Regionen geschehen.

## **II. Herausforderungen**

Die große Herausforderung in der Strukturpolitik liegt darin, unterschiedliche regionale Bedarfe zu verankern und gleichzeitig das System nicht so komplex zu gestalten, dass die Beteiligung von Betroffenen (z.B. Beschäftigte, Anwohnende) unmöglich wird.

### **Festlegung von Förderkulisse und Förderkriterien**

Die regionalen Voraussetzungen für die Transformation sind sehr unterschiedlich. Für die Strukturförderung wird eine sogenannte Förderkulisse festgelegt, die bestimmt, welche Fördermöglichkeiten es in einem bestimmten Gebiet gibt. Die Herausforderung besteht darin, frühzeitig, effektiv und mit geringeren Brüchen auf Veränderungen zu reagieren und gleichzeitig den nach wie vor vorhandenen Aufholbedarf von schwächeren Regionen nicht aus den Augen zu verlieren. Die Förderkulisse der GRW ist darauf ausgerichtet, strukturschwache und stark spezialisierte Regionen mit hohem Risikopotenzial zu fördern. Gleichzeitig werden an anderer Stelle, besonders in der Forschungs- und Entwicklungsförderung, innovationsstarke Regionen gefördert und so regionale Ungleichheiten teilweise wieder zementiert.

Die Indikatoren, nach denen die Förderregionen ausgewählt werden, sind vergangenheitsbezogen, z. B. hohe Arbeitslosenquoten und niedriges Bruttoinlandsprodukt im europäischen Vergleich. Damit tendiert die Strukturpolitik dazu, nur reagieren zu können, statt frühzeitig absehbare Strukturbrüche zu vermeiden. Gleichzeitig ist bei begrenzten Mitteln ein Verteilungskampf zwischen schwächeren und (noch) stärkeren Regionen zu erwarten, wenn diese Indikatoren geändert werden.

Die Beihilferegeln der Europäischen Union (EU) sind wichtig, um einen ungleichen Wettbewerb zwischen Ländern und Regionen innerhalb der EU zu vermeiden. Sie bestimmen aber auch, dass private Unternehmen mit staatlichen Mitteln nur in sehr begrenztem Maße gefördert werden dürfen. Damit fehlt Unternehmen oft der notwendige finanzielle Anreiz, eigene Mittel für die Transformation einzusetzen. Nicht nur die EU-Mittel, auch Förderungen aus Bundes- und Landeshaushalten sind an diese Regeln gebunden. Damit stehen die Förderkriterien einer gezielten Förderung von Unternehmen oft im Weg, obwohl dies eine wirksame Strukturförderung sehr erleichtern würde.

### **Komplexes System und Beteiligungsdefizit**

Die einzelnen Förderansätze sind komplex, Entscheidungen über Förderstrukturen und -konzepte werden auf unterschiedlichen Ebenen (EU, Bund, Land) getroffen und sind für Außenstehende schwer durchschaubar. Dies steht einer beteiligungsorientierten Entwicklung von regionalen Konzepten entgegen oder erschwert die Mitarbeit von Gewerkschaften und Beschäftigtenvertretungen in Gremien und Beiräten extrem, weil ihnen oft die Ressourcen fehlen, um diese Rolle aktiv wahrnehmen zu können.

Dazu kommt eine weitere negative Tendenz, bestehende Ungleichheiten zu verstärken: Besser ausgestattete Regionen bzw. Unternehmen finden eher Zugang zu den Fördermitteln. Dies gilt auch für die Mitbestimmung: Gewerkschaften in traditionellen Industrieregionen sowie Betriebsräte in großen Unternehmen haben meist mehr Ressourcen und Möglichkeiten, eine aktive Rolle in der Strukturpolitik einzunehmen.

## Doppelrolle der betrieblichen Interessenvertretung

Die aktive Mitwirkung an Strukturpolitik kann Betriebsräte vor Rollenkonflikte stellen. Einerseits sind sie durch ihr Wissen über Strukturen und Abläufe in Unternehmen prädestiniert, eine aktive Rolle in der Nutzung strukturpolitischer Maßnahmen für die regionale Industriepolitik einzunehmen. Gleichzeitig bringt die Industrietransformation viele Herausforderungen für die Beschäftigten in ihren Unternehmen mit sich. Als Interessenvertretungen der Beschäftigten stehen sie damit vor der Herausforderung, einerseits die Transformation des Unternehmens aktiv zu unterstützen, um den Betrieb und damit gute Arbeitsplätze zu erhalten, während sie gleichzeitig einen Beitrag zur regionalen strukturpolitischen Gestaltung übernehmen sollen. Beides kann in Widerspruch zueinander geraten.

## III. Lösungsansätze

### Strukturpolitik als Baustein der Transformation verstehen

Die Strukturpolitik hat eine wichtige Funktion für strukturschwache Regionen. Hier muss sie so gestaltet werden, dass die Transformation zur Klimaneutralität zu zukunftsfesten Industrien führt. Darüber hinaus braucht der ambitionierte Umbau zu einer klimaneutralen Industrie ein Finanzierungskonzept. Dies muss vorausschauend geschehen, nicht erst nachträglich über strukturpolitische Maßnahmen. [Die Stiftung hat im Jahr 2021 dazu ein Konzept für einen Transformationsfonds vorgelegt. \(2\)](#)

Darüber hinaus darf Strukturpolitik kein Wettbewerb zwischen schwachen und starken Regionen werden. Angesichts der bestehenden regionalen Unterschiede gibt es gute Gründe für die Förderung schwächerer Regionen. Häufig fehlt es genau dort an Infrastruktur und die betroffenen Kommunen und Regionen haben keine Ressourcen, diese ohne Förderung auszubauen.

### Transparenz erhöhen und Beteiligung absichern

Die Transparenz von Förderkriterien, Förderentscheidungen und den damit verbundenen Erfolgen ist wesentlich für deren Akzeptanz. Dies gilt gerade für Industrie- und Infrastrukturprojekte, die Veränderungen für Beschäftigte und Anwohnende mit sich bringen. Die Förderprozesse müssen daher öffentlich nachvollziehbar sein. Dies trägt auch zur Akzeptanz der Transformation bei.

Darum ist die Beteiligung von Gewerkschaften, Beschäftigten und deren Interessenvertretungen essenziell für das Gelingen der sozialen und ökologischen Transformation. Gewerkschaften sind zentrale Akteure und gute Multiplikator\*innen. Ihre Beteiligung kostet aber personelle Ressourcen und erfordert umfangreiches Wissen. Für eine erfolgreiche Strukturpolitik ist es deshalb wichtig, dass die qualifizierte Beteiligung in Begleitausschüssen und Beiräten der Strukturpolitik dauerhaft, das bedeutet institutionell, finanziert wird und nicht im Rahmen von befristeten Projektfinanzierungen.

### Qualität neuer Arbeitsplätze in den Fokus stellen

Im Fokus der strukturpolitischen Förderung muss die Schaffung von hochwertigen, mitbestimmten und tarifgebundenen Arbeitsplätzen in einer nachhaltigen Industrie stehen. Daran muss sich auch die Evaluation eingesetzter Mittel ausrichten.

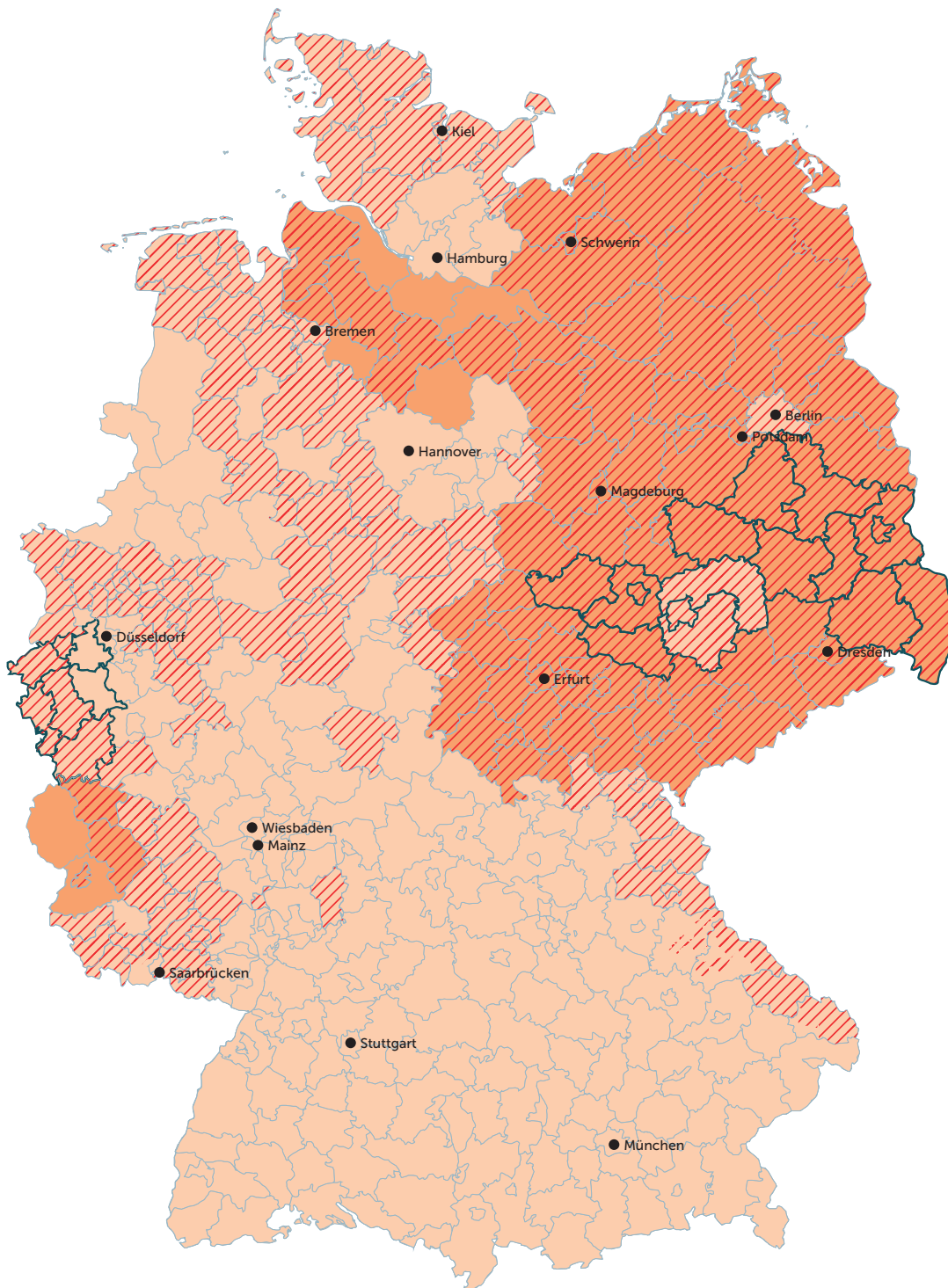
Das bedeutet: Die Entscheidung für eine Förderung ist an Kriterien zu binden. Nur wer betriebliche Mitbestimmung und Tarifbindung in seinem Unternehmen sicherstellt, erhält öffentliche Fördermittel. (3) Denn nur mit hochwertigen Arbeitsplätzen kann Strukturpolitik langfristig wirken und die Region wirtschaftlich stärken.



(2) Ein Transformationsfonds für Deutschland



(3) DGB-Gutachten  
Rechtliche Zulässigkeit einer Verknüpfung staatlicher Zuwendungen mit sozialen Vorgaben



GRW-Fördergebiete, 2022–2027, sowie GRW-Sonderprogramm „Beschleunigung der Transformation in den ostdeutschen Raffineriestandorten und Häfen“

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

- Übergangsregionen (Bruttoinlandsprodukt pro Kopf (Kaufkraftstandards) zwischen 75 % und 100 % des EU-27-Durchschnitts)
- stärker entwickelte Regionen (Bruttoinlandsprodukt pro Kopf (Kaufkraftstandards) über 100 % des EU-27-Durchschnitts)

Raumabgrenzung der förderfähigen Braunkohlereviere nach StStG. Fördergebiete nach Kapitel 1 §12 Investitionsgesetz Kohleregionen.

- Revier Lausitz
- Mitteldeutsches Revier
- Rheinisches Revier

## Was macht die Stiftung Arbeit und Umwelt der IGBCE?

Als gemeinnützige Stiftung machen wir Forschung an der Schnittstelle von Nachhaltigkeit, Transformation und Guter Arbeit immer aus der Perspektive und im Sinne der Beschäftigten. Im Schwerpunkt Transformation der Industrie, Energie-, Klima- und Strukturpolitik beschäftigen wir uns mit den notwendigen Rahmenbedingungen für eine Industriepolitik der Zukunft.



**JETZT ZUM  
NEWSLETTER ANMELDEN!**

