



/ PD-Perspektiven /

Regionale Transformation wirksam gestalten

16. Januar 2025

/ Für die öffentliche Hand von morgen /

Inhaltsverzeichnis

/	Die zehn Wirkungsbereiche auf einen Blick	3
/	Einleitung: Die regionale Transformation proaktiv gestalten statt reaktiv nachsteuern.....	5
1	Öffentliche Hand befähigen, als Steuerungsinstanz zu agieren.....	8
2	Ausbau moderner Verkehrs- und Digitalinfrastruktur vorantreiben	10
3	Qualität der schulischen und akademischen Bildung stärken.....	13
4	Beschäftigte im lebenslangen Lernprozess unterstützen	14
5	Ansiedlung von Unternehmen fördern sowie Flächen erschließen.....	16
6	Regionale Innovationssysteme stärken	19
7	Die Transformation im Einklang mit Umwelt- und Klimaschutz gestalten	22
8	Gesundheitsinfrastrukturen nachhaltig umgestalten	24
9	Zivilgesellschaftliches Engagement und Partizipation fördern.....	26
10	Regionale Identifikation stärken und Kulturangebote ausbauen	28
/	Ausblick	30
/	Kontakt	31

Regionale Transformation wirksam gestalten

Wir stellen zehn evidenzbasierte und in der Praxis erprobte Wirkungsbereiche regionaler Transformation vor.

Die hierfür entwickelten kurz- und langfristig wirkenden Maßnahmen werden für eine konkrete Region auf ihre Anwendbarkeit und Priorisierung geprüft sowie fallspezifisch adaptiert. Auf diese Weise entstehen maßgeschneiderte Lösungen mit einem größtmöglichen Wirkungspotenzial.

Dabei leitet uns die Frage: Was ist wichtig für eine wirksame, regionale Transformation – und welche Rolle kann die öffentliche Hand dabei spielen?

1

Es bedarf einer leistungsfähigen und proaktiven Verwaltung als **übergreifende Koordinierungsinstanz, die überregional strategische Leitplanken setzt**, Komplexität handhabbar macht und bei neuen Herausforderungen durch ihr Verwaltungshandeln Akzeptanz und Legitimation schafft.

2

Eine **zuverlässige Mobilitätsinfrastruktur** bildet das Rückgrat des Austausches von Waren und Dienstleistungen. Eine fortschrittliche Breitbandinfrastruktur gewährleistet zudem den regionalen Anschluss an die Dynamiken einer globalisierten Welt.

3

„**Lebenslanges Lernen**“ und zielgerichtete **Investitionen in die örtliche Bildungsinfrastruktur** steigern die Wahrscheinlichkeit des Gelingens regionaler Transformation. Zudem kann eine schulpädagogische Begleitung von Strukturwandelprozessen Veränderungen frühzeitig stützen.

4

Um der hohen Nachfrage nach qualifizierten **Arbeitskräften** gerecht zu werden, sind Maßnahmen zur **Bindung bestehender sowie Anwerbung künftiger Fachkräfte** – etwa durch gezielte berufliche Weiterbildung und internationale Rekrutierung – unabdingbar.

5

Ansiedlungssubventionen allein bieten keine Garantie für langfristiges Wirtschaftswachstum. **Langfristige Strategien wie die proaktive Entwicklung von Gewerbeflächen** sowie die Unterstützung von Gründungsökosystemen können hingegen die Gesamtattraktivität eines Standortes nachhaltig verbessern.

6

Aktive Innovationsförderung stärkt die Wettbewerbsfähigkeit und Resilienz von Regionen beispielsweise durch Kooperationsplattformen für Forschungseinrichtungen und örtliche Unternehmen. Die Ausarbeitung und stringente Umsetzung einer regionalen Spezialisierung ist hierbei von zentraler Bedeutung.

7

Eine **klimaneutrale Regionalplanung** trägt beispielsweise durch Renaturierung und den Ausbau von Grünflächen zur ökologischen und sozialen Stabilität bei und stärkt die Widerstandsfähigkeit gegenüber zukünftigen Herausforderungen.

8

Angesichts des Fachkräftemangels bei einer zunehmenden Anzahl pflegebedürftiger Personen ist der Handlungsbedarf in strukturschwachen Regionen groß. Die Kombination aus **zentralisierten und ambulanten Gesundheitsdiensten** sowie telemedizinische Anwendungen können die Effizienz des Personaleinsatzes optimieren.

9

Erfolgreiche Transformation setzt voraus, dass Bürger:innen vor Ort eingebunden werden und mitentscheiden können. **Gelungene Mitbestimmungsprozesse** können dazu beitragen, bedarfsgerechtere Lösungen auszugestalten, die von der Zivilgesellschaft mitgetragen werden.

10

Ein **lokales Zugehörigkeitsgefühl** kann die Akzeptanz notwendiger Veränderungsprozesse unterstützen und die Abwanderung von Menschen in unsicheren Zeiten verringern. Entsprechende Kulturangebote sind essenziell, um die Standortattraktivität für junge Familien und Fachkräfte zu erhöhen.



Dr. Julian Tenorth
Principal Expert



Marisa Brecht
Managerin

Sie möchten mehr erfahren?



pd-g.de/regionale-transformation

PD – Berater der öffentlichen Hand GmbH
Friedrichstr. 149, 10117 Berlin

pd-g.de/

Einleitung: Die regionale Transformation proaktiv gestalten statt reaktiv nachsteuern

Zur langfristigen Sicherung politischer, wirtschaftlicher und gesellschaftlicher Stabilität ist es entscheidend, übergreifende Trends und Transformationsprozesse frühzeitig zu erkennen, aktiv zu gestalten und nachhaltig zu begleiten. Ob diesen Prozessen langfristige, überregionale Megatrends, wie etwa die Globalisierung und die Klimaneutralität, oder regional begrenzte Dynamiken mit bestimmbarer Zeitschienen, wie dem Ende des Kohleabbaus in Deutschland, zugrunde liegen, ist dabei nicht entscheidend.

Damit Regionen in Transformationsprozessen selbstbestimmt agieren können, ist vielmehr entscheidend, Raum für strategische Zielformulierung zu schaffen und den Weg dorthin strukturiert anzugehen. Eine von Gesellschaft, Wirtschaft und Politik gemeinsam getragene Vision unterscheidet zwischen Regionen, die von Veränderungen getrieben werden und solchen, die diese gestalten. Im komplexen Gefüge aus sich wechselseitig beeinflussenden staatlichen, wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Aktivitäten stehen regionale Entscheider:innen vor der Frage, mit welchen Maßnahmen sie eine regionale Transformation erfolgreich vorantreiben können.

Mit der vorliegenden Veröffentlichung verfolgt die PD als Inhouse-Beratung der öffentlichen Hand das Ziel, eine Übersicht über Maßnahmen zu bieten, die sich in Theorie und Praxis als wirksam erwiesen haben und Orientierung bei der frühzeitigen Identifizierung, Planung und Umsetzung von Transformationsmaßnahmen bieten. Die Impulse richten sich an Entscheider:innen und Gestalter:innen in Bund, Ländern und Kommunen, die regionale Transformationen gestalten und vorantreiben – insbesondere aus Fachressorts, Staatskanzleien und Stabsstellen bis hin zu Wirtschaftsförderungsgesellschaften und regionalen Innovationszentren.

Unser Bestreben ist es, den Transfer von praktischer Evidenz und Forschungserkenntnissen in die Anwendung zu stärken. Insbesondere soll die Lücke zwischen wissenschaftlicher, aber oft wenig praxisorientierter Fachliteratur und Fallstudien aus spezifischen Regionen gezielt geschlossen werden. Dazu werden in der vorliegenden Veröffentlichung Fallstudien und wissenschaftliche Publikationen mit überregionalen Projekterfahrungen und Best Practices der PD verknüpft. Auf dieser Grundlage wurden zehn Wirkungsbereiche regionaler Transformation identifiziert und diesen konkrete strukturpolitische Maßnahmen und Wirkungsmechanismen zugeordnet:



Abbildung: Zehn Wirkungsbereiche regionaler Transformation

Die zehn Wirkungsbereiche lassen sich drei Kategorien zuordnen, die – abhängig von der jeweiligen regionalen Ausgangssituation – unterschiedlich stark auf die Erreichung von strategischen Zielen in Transformationsregionen einzahlen. Eine ganzheitliche und nachhaltige Transformation erfordert meist eine systematische Kombination von Maßnahmen aus Wirkungsbereichen aller drei Kategorien:

1. Notwendige Voraussetzungen für die Transformation schaffen

Wirkungsbereiche, die sich dieser Kategorie zuordnen lassen, haben sich als unabdingbare Voraussetzung für die strategische Steuerung von regionalen Transformationsprozessen herausgestellt. Hier werden die grundlegenden Strukturen und Prozesse etabliert, die für die Initiierung und volle Wirkungsentfaltung von Maßnahmen der hierauf aufbauenden Wirkungsbereiche notwendig sind. Dies umfasst die regionale Infrastruktur und grundlegende Standortbedingungen sowie die Steuerungsfähigkeit von Transformationsprozessen durch die öffentliche Hand.

2. Direkte Transformationswirkung erzielen

In dieser zweiten Kategorie lassen sich Wirkungsbereiche verorten, die unmittelbar auf die sozioökonomische Transformation einer Region abzielen. Diese Wirkungsbereiche schließen sowohl Interventionen zur Förderung der Bildungs- und Ausbildungsmöglichkeiten vor Ort sowie ausgewählter Schlüsselindustrien ein, als auch solche zur Erprobung innovativer Technologien sowie zur Schaffung von Anreizen für Investitionen und Unternehmensgründungen. Jene inhaltlichen Maßnahmen sind entscheidend, um die Wettbewerbsfähigkeit und das Wirtschaftswachstum der Region zu fördern.

3. Erfolg der Transformation nachhaltig sichern

Die dritte Kategorie umfasst ergänzende Wirkungsbereiche, die nicht alleine regionale Transformation gestalten können, aber deren ganzheitlichen Erfolg steigern. Hierzu gehören Initiativen, die den sozialen Zusammenhalt stärken, kulturelle Vielfalt fördern und die ökologische Nachhaltigkeit verbessern. Diese Bereiche tragen dazu bei, die Lebensqualität zu erhöhen und eine breitere gesellschaftliche Unterstützung für den Strukturwandel zu sichern.

Die individuellen Voraussetzungen einer Region – beispielsweise in Form unterschiedlicher Reifegrade der Wirkungsbereiche – bestimmen, in welchem Umfang dieses Maßnahmenportfolio zur Verfügung steht und welche Erfolgsaussichten konkrete Maßnahmen haben. Die „Grundgesamtheit“ der zehn Wirkungsbereiche kann und muss daher mit Blick auf die jeweilige Region auf ihre Anwendbarkeit und Priorisierung geprüft und fallspezifisch angepasst werden, um maßgeschneiderte Lösungen mit größtmöglichem Wirkungspotenzial zu entwickeln. Die einzelnen Maßnahmen sind zudem im Einklang mit bestehenden Bundesgesetzen sowie insbesondere Landes- und Regionalplänen mit klar definierten Zuständigkeiten zu operationalisieren – gleichzeitig geben sie konkrete Impulse für die Ausgestaltung dieser Rahmenwerke.

In komplexen Veränderungsprozessen sind systematische Planungs- und Evaluationsmethoden unerlässlich, um die Effektivität einzelner Maßnahmen zu verstehen und daraus wirksame und individuelle Strategien abzuleiten. In diesem Kontext erweist sich das Konzept der *Theory of Change*¹ als besonders wertvoll. Die Methode dient als ganzheitliches Framework, um die Wahrscheinlichkeit und potenziellen Auswirkungen verschiedener Szenarien abzuschätzen.² Im Gegensatz zu herkömmlichen Ansätzen, die den Erfolg von Interventionen erst im Nachhinein bewerten, fokussiert diese Methode die langfristige Wirkung und eine zielorientierte Entwicklung von Handlungsoptionen.

Im Rahmen dieses Papiers nutzt die PD die *Theory of Change*, um spezifische Wirkungsbereiche einer erfolgreichen Transformation zu identifizieren, die handlungsleitend für die Gestaltung einzelner Maßnahmen sein können. Pro Wirkungsbereich werden die im Folgenden aufgeführten Dimensionen integriert und differenziert, um einen strukturierten Rahmen für die Konzeption und Bewertung von Interventionen zu bieten und diese als Gliederungsstruktur zu nutzen:

- **Impact**³ als das langfristige Ziel und der nachhaltige Effekt einer Intervention (z. B. Verbesserung der Digitalkompetenzen von Schülerinnen und Schülern und Stärkung von Tech-Berufen)
- **Outcome** als die kurz- bis mittelfristigen Auswirkungen einer Intervention (z. B. stärkere Integration digitaler Technologien in den Unterricht)
- **Output** als messbares und konkretes Ergebnis, das sich unmittelbar aus den spezifischen Interventionen ergibt (z. B. Höhe abgerufener Fördergelder für digitale Schulausstattung und Anzahl wahrgenommener Weiterbildungskurse durch Lehrkräfte)
- **Maßnahmen(-bündel)**, die die tatsächlichen Mittel, umgesetzten Initiativen oder Projekte zur Erzielung der gewünschten Veränderungen beschreiben (z. B. Fördergutscheine für die Anschaffung digitaler Arbeitsmittel sowie Zuschüsse für die Weiterbildung von Lehrkräften im Bereich Digitalisierung)

Zudem werden einerseits Gelingensbedingungen, die die Wahrscheinlichkeit erhöhen, die angestrebten Ergebnisse zu realisieren und andererseits potenzielle unbeabsichtigte Folgen identifiziert.

Im Rahmen der nachfolgend dargestellten zehn Wirkungsbereiche können Entscheidungsträger:innen durch gezielte Maßnahmen wirksam die Transformation gestalten. Jeder dieser Wirkungsbereiche gliedert

¹ Anderson, A. (2005): The community builder’s approach to theory of change: A practical guide to theory and development. New York: the Aspen institute roundtable on community change.

² Monteiro, B. und dal Borgo, R. (2023): Supporting decision making with strategic foresight: An emerging framework for proactive and prospective governments. *OECD Working Papers on Public Governance*, 63, 33. [Link](#), zuletzt aufgerufen am 13.06.2024.

³ Um die Ergebnisse politischen, unternehmerischen oder Verwaltungshandelns zu messen, verwendet die PD die Begriffe Impact und Outcome in der OECD-Definition. Siehe: Organization for Economic Co-operation and Development (2002): Glossary of key terms in evaluation and results-based management. [Link](#), zuletzt aufgerufen am 13.06.2024. Belcher, B.; Palenberg, M. (2018): Outcomes and impacts of development interventions: Toward conceptual clarity. *American Evaluation Association*, 39(4). [Link](#), zuletzt aufgerufen am 13.06.2024.

sich in Impact, Outcome, Output und konkrete Maßnahmen(-bündel). Zudem werden die Erkenntnisse hinsichtlich ihrer Gelingensbedingungen und Erfolgsfaktoren sowie nicht-intendierter Folgen und Risiken eingeordnet. Die folgende Reihenfolge entspricht den zuvor vorgestellten Kategorien der Wirkungsbereiche. Die tatsächliche Umsetzungsreihenfolge und Prioritätsverteilung zwischen den Wirkungsbereichen ist jedoch in hohem Maße abhängig von den individuellen Stärken und Schwächen einer Region und muss fall-spezifisch evaluiert werden.

1 Öffentliche Hand befähigen, als Steuerungsinstanz zu agieren

Regionale Transformationsprozesse sind gleichermaßen komplex, zeitintensiv und volatil. Die Mammutaufgabe ruht auf vielen Schultern. Das Umfeld, bestehend aus einer Vielzahl von heterogenen Akteuren, verursacht einen hohen Ressourcenverbrauch und birgt das Risiko unkoordinierter, schlimmstenfalls zuwiderlaufender Aktivitäten. Insbesondere die mangelnde übergreifende Synchronisation, Transparenz und Abstimmung zwischen den Projektbeteiligten unterschiedlicher Sektoren und föderaler Ebenen mit ihren individuellen Strategien, (Zeit-)Planungen, Fördermitteln und spezifischen Maßnahmen erschweren eine konsequente und zielgeleitete Transformation.

Es bedarf daher einer leistungsfähigen und belastbaren öffentlichen Verwaltung als übergreifende Koordinierungsinstanz, um

- **erstens** einen strategischen Rahmen für den Transformationsprozess zu schaffen,
- **zweitens** sich immer wieder auf neue und unvorhersehbare Entwicklungen einzustellen sowie in einer übergreifenden Vermittlerrolle Synergien zu schaffen und
- **drittens**, zu verhindern, dass Partikularinteressen einzelner Akteure stark überwiegen oder strukturschwache Regionen im Wettbewerb gegeneinander ausgespielt werden.

Als langfristiges Ziel steht dabei eine proaktive Verwaltung, die überregional strategische Leitplanken setzt, Komplexität handhabbar macht und bei neuen Herausforderungen mit ihrem Verwaltungshandeln Akzeptanz und Legitimation schafft.

Folgende Maßnahmenbündel und Einzelmaßnahmen können ergriffen werden, um die Grundlagen für eine erfolgreiche Transformation zu schaffen:

- *Konsistenz durch Dachstrategien*: Um dezentrale Einzelmaßnahmen und deren Wirkungsvoraussetzungen konsistent zu verzahnen sowie bestehende Fachstrategien zu erfolgsbestimmenden Bausteinen und Schwerpunktthemen zu konsolidieren, müssen überregionale Dachstrategien für die Transformation etabliert werden. Noch herrschen regionale Einzelstrategien⁴ vor, keine landesweiten oder gar internationalen Dachstrategien – obwohl Strukturwandelregionen oft, etwa an Saar, Rhein und Oder, über nationale Grenzen hinausgehen.
- *Aufbau schlagkräftiger Verwaltungsstrukturen*: Eine hohe Umsetzungsfähigkeit und -geschwindigkeit wird nur durch eine nachhaltige Personalplanung und entsprechende Fördermöglichkeiten für Personal- und Sachkosten erreicht. Mit Blick auf die individuellen Ressourcen vor Ort ist zu prüfen, ob spezi-

⁴ Beispiel: Zukunftsagentur Rheinisches Revier (2021): *Wirtschafts- und Strukturprogramm für das Rheinische Zukunftsrevier 1.1*. [Link](#), zuletzt aufgerufen am 13.06.2024.

fische Personalstellen für die regionale Transformation auf Landes- und Kommunalebene wirksam eingesetzt werden können. Jene Mitarbeitenden sollten ihre Expertise in ihrer Kerntätigkeit auf- und ausbauen können – ohne anderweitige Regelaufgaben der Verwaltung übernehmen zu müssen. Hierfür eignet sich auch ein gezieltes Abrufen themenspezifischer Fördermittel.

- *Sektorenübergreifende Steuerungsformate*: Es müssen bedarfsgerechte und partizipative Gremien auf Arbeits- und Leitungsebene etabliert werden, etwa in Form einer Lenkungsgruppe beziehungsweise einer ebenen- und sektorenübergreifenden „Taskforce“, die Entwicklungen überwacht, Informationen bündelt und Handlungsempfehlungen erarbeitet.⁵ Die Einrichtung regionalspezifischer Institutionen, die ein ganzheitliches Mandat für die Entwicklung einer regionsspezifischen Transformationsstrategie haben und institutionelles Lernen gewährleisten, ist ebenfalls ein wirksamer Ansatz zur Gestaltung des Übergangsprozesses.⁶ Institutionelle Vorbilder hierzu bilden Bündnisse aus Wirtschaft, Wissenschaft, Politik, Verbänden und Zivilgesellschaft wie das „Zukunftsbündnis Saar“⁷, die Strukturentwicklungsgesellschaft „Wirtschaftsregion Lausitz GmbH“⁸ und die „Zukunftsagentur Rheinisches Revier“⁹.
- *Transparenz in der Förderlandschaft*: Die Vorgaben sind oft komplex, Erfahrungswerte werden nicht systematisch nachgenutzt, der Aufwand bleibt dadurch für Antragstellende und involvierte Behörden hoch. Es bedarf daher einer Bündelung der bisher oft fragmentierten Zuständigkeiten in Form einer zentralen und transparenten Anlaufstelle¹⁰ (bspw. spezialisierte Förderwegweiser¹¹ und regionale Förderlotsen¹²), um die Antragstellenden bei der Navigation durch die komplexe Förderlandschaft zu beraten. Auch die Entwicklung eines begleitenden Evaluationsmechanismus¹³ für die Förderungen und Beteiligungsmechanismen ist zentral, um evidenzbasiert Anpassungen vorzunehmen.¹⁴

Um den Weg jener Maßnahmen zu ebnen, sind die „Dauerbrenner“ einer stetigen Aufgabenkritik und -bündelung sowie Bürokratieabbau, Digitalisierung und Automatisierung auf der Bundesebene zu intensivieren, um entsprechende Regelaufwände zu minimieren. Ein zentraler Faktor für das Gelingen dieser Ver-

⁵ Beispiel: Ministerium der Finanzen und für Europa des Landes Brandenburg (2023): Pressemitteilung. *Task Force Fliegerhorst Holzdorf nimmt ihre Arbeit auf*. [Link](#), zuletzt aufgerufen am 13.06.2024.

⁶ Reitzenstein et al. (2022): Structural change in coal regions as a process of economic and social-ecological transition – Lessons learnt from structural change processes in Germany. In *Climate Change | 33/2021*. [Link](#), zuletzt aufgerufen am 13.06.2024.

⁷ Staatskanzlei Saarland (2023): Zukunftsbündnis Saar nimmt am 24. März die Arbeit auf. *Medieninfo*. [Link](#), zuletzt aufgerufen am 13.06.2024.

⁸ Wirtschaftsregion Lausitz (2024): *Zukunftswerkstatt Lausitz*. [Link](#), zuletzt aufgerufen am 13.06.2024; Wirtschaftsregion Lausitz (2024). *Aufbruch Lausitz – 3 Jahre Strukturförderung in der Lausitz*. [Link](#), zuletzt aufgerufen am 13.06.2024.

⁹ Rheinisches Revier (2024): Pressemitteilung. *Nachgefragt: Wie ein Polizeipräsidium zum Wissens- und Innovationscampus wird*. [Link](#), zuletzt aufgerufen am 13.06.2024; WDR (2024): *Nach dem Kohleausstieg: Zukunftspläne Rheinisches Revier*. [Link](#), zuletzt aufgerufen am 13.06.2024.

¹⁰ Übersichtsseite über Förderverfahren im Rahmen der LEADER-Regionen in Brandenburg samt Ansprechpartnern, Antragsformularen, Berechtigungen und Richtlinien. Siehe: MLUK (2023): *Richtlinie über die Gewährung von Zuwendungen für die Förderung der ländlichen Entwicklung im Rahmen von Leader*. [Link](#), zuletzt aufgerufen am 13.06.2024.

¹¹ Der Chatbot der KfW beantwortet Fragen beispielsweise zu Studienkrediten, KfW-Wohneigentumsprogramm, Förderung genossenschaftliches Wohnen, Zuschuss Solarstrom und Heizungsförderung und ist rund um die Uhr erreichbar. Siehe: KfW (2024): *Einfach mal die Chatbots fragen*. [Link](#), zuletzt aufgerufen am 13.06.2024.

¹² Der Förderlotse Hessen ist zentraler Ansprechpartner für Kommunen, Vereine, Verbände und Unternehmen zu bestehenden Förderangeboten des Landes, Bundes und der EU. Siehe: Hessisches Ministerium des Innern, für Sicherheit und Heimatschutz. (2024): *Zugang zu Fördermitteln. Förderlotse*. [Link](#), zuletzt aufgerufen am 13.06.2024.

¹³ Bundesministerium für Wirtschaft und Klimaschutz (BMWK) (2024): *Evaluation der Gemeinschaftsaufgabe Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur (GRW) durch einzelbetriebliche Erfolgskontrolle. Evaluationsbericht* (März 2024). [Link](#), zuletzt aufgerufen am 13.06.2024.

¹⁴ Reitzenstein et al. (2021): *Structural change in coal regions as a process of economic and social-ecological transition – Lessons learnt from structural change processes in Germany*. In *Climate Change | 33/2021*. [Link](#), zuletzt aufgerufen am 13.06.2024.

waltungstransformation ist eine von der Leitungsebene (vor-)gelebte Kultur, die bisherige Erfolge und Misserfolge mit anderen Kommunen im Land teilt und als Erfahrungsschatz nachnutzt. Nicht zuletzt ist es auch Aufgabe der öffentlichen Hand, die politische Dimension von Transformationsmaßnahmen mitzudenken sowie das Vertrauen in staatliches Handeln und in ein demokratisches Miteinander zu stärken.

2 Ausbau moderner Verkehrs- und Digitalinfrastruktur vorantreiben

Der Ausgestaltung und dem Ausbau von Verkehrsnetzen und digitalen Infrastrukturen kommt eine grundlegende Bedeutung zu. Vor allem in ländlichen Regionen, die tendenziell eher von infrastrukturellen Defiziten geprägt sind, wirkt sich eine verbesserte Infrastruktur signifikant auf die ökonomische Entwicklung aus. Dazu gehören etwa verbesserte Verkehrsanbindungen (Schiene und Straße), ein verlässlicher öffentlicher Nahverkehr (ÖPNV) sowie der flächendeckende Ausbau der digitalen Infrastruktur. Auch sind dies Grundlagen, um die Attraktivität dieser Gebiete als Unternehmensstandorte sowie als Wohn- und Lebensräume zu erhöhen.¹⁵

Die langfristigen Effekte einer verbesserten öffentlichen Infrastruktur sind vielfältig:

- **Erstens** trägt eine verbesserte Infrastruktur zur Steigerung der Handelsaktivität bei, indem sie den Austausch von Gütern, Dienstleistungen und Wissen verbessert.¹⁶
- **Zweitens** machen eine gute Verkehrsanbindung sowie leistungsfähige digitale Infrastruktur eine Region für Unternehmensansiedlungen attraktiver¹⁷ und tragen so entscheidend zur Schaffung neuer Arbeitsplätze bei.
- **Drittens** fördert sie kulturellen und sozialen Austausch und Tourismus, was wiederum die lokale Wirtschaft belebt.¹⁸
- **Viertens** begünstigt eine gute Verkehrsanbindung den Zuzug von Fachkräften, was angesichts des Fachkräftemangels in vielen Regionen von entscheidender Bedeutung ist.¹⁹

Insofern bildet eine moderne öffentliche Infrastruktur die Grundlage für die Wirkung weiterer Maßnahmen zur Gestaltung der regionalen Transformation.²⁰

Die Schwierigkeit beim Ausbau der Infrastruktur besteht darin, dass die Zuständigkeit für infrastrukturelle Maßnahmen auf verschiedenen föderalen Ebenen liegt. Daher sollte der konkrete Output von regionalen Infrastrukturinvestitionen zuallererst bei der Optimierung der Verkehrsverhältnisse innerhalb der Gemeinden sowie der nicht-bundeseigenen Schienenbahnen im Rahmen des öffentlichen Personennahverkehrs

¹⁵ Puentes, R. (2015): *Why infrastructure matters: Rotten roads, bum economy*. Brookings. [Link](#), zuletzt aufgerufen am 13.06.2024.

¹⁶ Rodrigue et al. (2017): *The geography of transport systems* (4th ed.). Routledge.

¹⁷ Landua et al. (2017): *Standortfaktoren für Unternehmen – die kommunale Sicht: Ergebnisse auf der Grundlage der Daten des Difu-Projekts „Koordinierte Unternehmensbefragung“*. Difu Papers. Deutsches Institut für Urbanistik.

¹⁸ Litman, T. (2020): *Evaluating Public Transit Benefits and Costs*. Victoria Transport Policy Institute.

¹⁹ Moretti, E. (2012): *The New Geography of Jobs*. Houghton Mifflin Harcourt; Gerards Iglesias, S. (2023): *Fachkräftelücke und Großinvestitionen. Der Osten braucht mehr Zuwanderung*. IW-Kurzbericht, Nr. 59.

²⁰ Reitzenstein et al. (2022): *Structural change in coal regions as a process of economic and social-ecological transition – Lessons learnt from structural change processes in Germany*. In *Climate Change* | 33/2021. [Link](#), zuletzt aufgerufen am 13.06.2024; Rodrigue et al. (2017). *The geography of transport systems* (4th ed.). Routledge.

liegen. Dazu gehört die Verbesserung der Erreichbarkeit und zeitlichen Verfügbarkeit des ÖPNV, um eine effizientere Nutzung durch die Bevölkerung zu ermöglichen und eine Alternative zum motorisierten Individualverkehr zu bieten. Längerfristig sollte angestrebt werden, die von Strukturwandel betroffenen Gebiete mit universitären Standorten und Forschungszentren infrastrukturell zu vernetzen, um Innovationen zu fördern und ihr Potenzial zu erschließen.²¹ Ein weiteres Ziel liegt im Ausbau der Breitband- und Mobilfunkinfrastruktur, welches mobiles Arbeiten, digitale Teilhabe sowie die Einführung neuer Geschäftsmodelle und Produktionsprozesse wie IoT²², Embedded Systems²³ oder Smart Farming²⁴ unterstützt.²⁵

Zur Schaffung solider infrastruktureller Voraussetzungen haben sich folgende Maßnahmen bewährt:

- *Aufbau multimodaler Verkehrsangebote:* Die Entscheidung zwischen Schienen- und Straßenausbau wird durch mehrere Faktoren beeinflusst, darunter die geografische Lage, die vorhandene Infrastruktur und die langfristigen Entwicklungsziele einer Region. Der Schienenverkehr bietet Vorteile wie einen niedrigen Energieverbrauch, Nachhaltigkeit und die Möglichkeit, große Transportvolumen zu bewältigen. Zudem ist der Schienenverkehr oft sicherer als der Straßenverkehr. Auf der anderen Seite ermöglicht die Straßeninfrastruktur Flexibilität und kann schnell an wachsende Anforderungen angepasst werden.²⁶ Neuere Studien betonen die zunehmende Bedeutung des multimodalen Verkehrs, der die Kombination verschiedener Verkehrsmittel umfasst.²⁷ Vor diesem Hintergrund fordert das Europäische Parlament, dass bei der Planung durch die Mitgliedstaaten sowie beim Ausbau von Strecken verstärkt auf multimodale Plattformen geachtet wird.²⁸ Durch die sinnvolle Kombination bestehender Verkehrsangebote können so vorhandene Potenziale wirtschaftlich gehoben werden.
- *Diversifizierung und Anschluss an wirtschaftliche Zentren:* Vielfältige Verkehrsanbindungen helfen einer Region dabei, wirtschaftlich resilienter zu sein, indem sie Zugang zu mehreren Märkten und Ressourcen bieten. Studien zeigen, dass Regionen mit einer vielfältigen Anbindung an verschiedene wirtschaftliche Zentren tendenziell eine gesteigerte Produktivität und Stabilität aufweisen. Dies ergibt sich unter anderem durch die positiven Effekte des Pendelverkehrs, des Handels und des Tourismus. Eine ausgeprägte Verknüpfung mit lediglich einem oder zwei Zentren mag zwar kurzfristige Vorteile bieten, birgt

²¹ Wirtschaft in Sachsen (2023): *Bildung ist der zentrale Hebel für den Strukturwandel*. [Link](#), zuletzt aufgerufen am 13.06.2024.

²² Das „Internet of Things“ (IoT) bezeichnet die smarte Vernetzung von physischen und virtuellen Objekten und Geräten durch Sensoren, Software und andere Technologien über das Internet, für Datenaustausch und virtuelle Kooperation.

²³ Unter „Embedded System“ ist ein Computersystem zu verstehen, das in eine technische Umgebung „eingebettet“ ist und mit diesem in Wechselwirkung steht, indem es etwa Steuerungs-, Regelungs- oder Überwachungsfunktionen oder Signal- und Datenverarbeitung übernimmt.

²⁴ Smart-, Digital- oder E-Farming (auch Landwirtschaft 4.0) bezeichnet den Einsatz von IKT (Informations- und Kommunikationstechnologien) in der Landwirtschaft. Beispiele sind unter anderem Automatisierung (z. B. durch Roboter), Videoüberwachung, Sensorik oder Vernetzung.

²⁵ Europäische Kommission (2022): *Agriculture of Data. Forschung und Innovation der Europäischen Kommission*. [Link](#), zuletzt aufgerufen am 13.06.2024.

²⁶ Worsley, T. (2020): *Comparing road and rail investment in cost-benefit analysis*. International Transport Forum, Institute for Transport Studies, University of Leeds. [Link](#), zuletzt aufgerufen am 13.06.2024; Umweltbundesamt (2019): *Ökologische Bewertung von Verkehrsarten*. [Link](#), zuletzt aufgerufen am 13.06.2024; Affuso, L. et al. (2003): *Comparing Investments in New Transport Infrastructure: Roads versus Railways? Fiscal Studies*, 24(3), 275–315. [Link](#), zuletzt aufgerufen am 13.06.2024.

²⁷ Rondinelli, D.; Berry, M. (2000): *Multimodal transportation, logistics, and the environment: managing interactions in a global economy*. *European Management Journal*, 18(4), S. 398-410. [Link](#), zuletzt aufgerufen am 13.06.2024; Gleser, M.; Elbert, R. (2024): *Combined rail-road transport in Europe – A practice-oriented research agenda*. *Research in Transportation Business & Management*, 53. [Link](#), zuletzt aufgerufen am 13.06.2024.

²⁸ Europäisches Parlament (2017): *Entschließung des Europäischen Parlaments vom 19. Januar 2017 zur Logistik in der EU und zum multimodalen Verkehr in den neuen TEN-V-Korridoren (2015/2348(INI))*. [Link](#), zuletzt aufgerufen am 13.06.2024.

jedoch das Risiko, dass wirtschaftliche Rückschläge in diesen Zentren sich negativ auf die betreffende Region auswirken können.²⁹

- *Forcierung des Netzausbaus:* Obwohl das Telekommunikationsnetz heutzutage überwiegend in einem wettbewerbsorientierten Umfeld durch private Unternehmen ausgebaut und betrieben wird, besteht die Möglichkeit, dass auch Kreisbauämter oder Stadtwerke einzelner Regionen und Kommunen (wie bspw. die Stadtwerke Rostock³⁰) den Ausbau der Netzinfrastruktur vornehmen. Dies ermöglicht die Erschließung von Regionen, die kommerziell weniger attraktiv sind, und eine Kombination mit weiteren notwendigen Straßen- und Rohrarbeiten. Außerdem sollten sich Regionen in den relevanten Entscheidungsgremien einbringen, um den Netzausbau zu beschleunigen.

Der Erfolg dieser Maßnahmen kann von unterschiedlichen Faktoren abhängen. Für den wirtschaftlichen Aufschwung in Strukturwandelregionen mittels neuer öffentlicher Infrastrukturmaßnahmen ist eine mit den relevanten Stakeholdern abgestimmte Strategie zur vorausschauenden und integrierten Infrastrukturplanung zu entwickeln. Diese Strategie sollte nicht nur eine umfassende Analyse der sozioökonomischen und ökologischen Rahmenbedingungen der Region beinhalten, sondern auch auf eine Abstimmung zwischen verschiedenen Infrastrukturprojekten abzielen.³¹ Um den Ausbau von Breitbandinternet zu beschleunigen, ist es notwendig, die Zusammenarbeit und den Informationsaustausch zwischen dem Breitbandbüro des Bundes, den Länderkompetenzzentren und den Kommunen sowie Landkreisen, die den Ausbau vorantreiben, zu intensivieren. Dies würde ebenfalls eine schnellere Abwicklung von Förderanträgen ermöglichen.³²

Neben den Erfolgsfaktoren sind auch diverse unbeabsichtigte Folgen und Risiken zu beachten. Infrastrukturprojekte sind oft durch lange Projektlaufzeiten und umfangreiche Budgets gekennzeichnet und bergen das Risiko, für politisch motivierte Prestigeprojekte genutzt zu werden, deren Kosten-Nutzen-Verhältnis fragwürdig ist. Ein weiterer Ausbau der Straßeninfrastruktur zur Entlastung viel befahrener Strecken ist zudem umstritten, da dies bekanntlich zu induziertem Verkehr führt.³³ Dabei können Infrastrukturmaßnahmen wie neue Gleise und Straßen am Widerstand von lokalen Gruppen scheitern. Im Bereich der Breitbandinfrastruktur kann die zeitlich versetzte Installation von Glasfaserkabeln durch unterschiedliche Anbieter zu redundanten Baumaßnahmen führen, die unnötige Baustellen und massive Verkehrsbehinderungen nach sich ziehen.³⁴

²⁹ Craig et al. (2016): Empirical Polycentricity: The Complex Relationship between Employment Centers. *Journal of Regional Science*, 56(1), S. 25-52.; Duranton, G.; Puga, D. (2001): Nursery Cities: Urban Diversity, Process Innovation, and the Life Cycle of Products. *American Economic Review*, 91(5), S. 1454-1477.

³⁰ Hanse- und Universitätsstadt Rostock (2021): *Breitbandausbau in Rostock*. [Link](#), zuletzt aufgerufen am 13.06.2024.

³¹ Reißmann et al. (2022): *Herausforderungen und Chancen einer ressourcenschonenden Stadt- und Infrastrukturentwicklung* [Hintergrundpapier] (Serien-Nr. 36). Umweltbundesamt. [Link](#), zuletzt aufgerufen am 13.06.2024.

³² Rottmann, O.; Hilbig, C. (2019): *Förderung des Breitband-Ausbaus im ländlichen Raum – Ergebnisse und Empfehlungen*.

³³ Duranton, G.; M. A. Turner (2011): The Fundamental Law of Road Congestion: Evidence from US cities, *American Economic Review*, 101(6), S. 2616-2652.

³⁴ Netzpolitik.org (2023): *Doppelter Netzausbau. Schaffe, schaffe, überbaue*. [Link](#), zuletzt aufgerufen am 13.06.2024.

3 Qualität der schulischen und akademischen Bildung stärken

Bildung ist für Transformationsprozesse unerlässlich: Sie ist der Schlüssel zu einer nachhaltigen Entwicklung und einer Wirtschaft, die in der Lage ist, sich an die sich fortlaufend ändernden Anforderungen der globalen Märkte anzupassen.³⁵ Gleichzeitig werden Bildungsinhalte und -formate sowie Forschung durch Transformationsprozesse geprägt und verändern sich.³⁶ Daher gilt es im Kontext der schulischen und universitären Bildung, einen strategischen Ansatz zu verfolgen mit dem Ziel, das regionale Bildungsniveau durch gezielte Maßnahmen zu erhöhen. Diese systematischen Bemühungen sind darauf ausgerichtet, sowohl die Qualität der schulischen Bildung als auch die Spezialisierung in der universitären Bildung zu verbessern.³⁷

Bildungsinterventionen im Kontext der regionalen Transformation sollten darauf abzielen, die Passfähigkeit der Bildungsangebote mit den künftigen Bedarfen der Region und den sozialen Zusammenhalt zu erhöhen, um eine nachhaltige Transformation der Wirtschaft zu befördern. Hierbei nimmt der Erwerb von Soft Skills ebenso wie die Vermittlung digitaler und fachlicher Kompetenzen einen hohen Stellenwert ein. Zusätzlich führen diese Bemühungen zu einem höheren Bildungsniveau, das sich insgesamt positiv auf die Lebensbedingungen und die Gesundheit der Bevölkerung auswirkt.³⁸ Der unmittelbare Output dieser Interventionen lässt sich anhand konkreter Indikatoren messen. Dazu gehören das individuelle Qualifikationsniveau, die Erwerbsquote nach Bildungstand, die Zahl der Einschulungen, die Studienanfängerquote und weitere bildungs- und universitätsrelevante Indikatoren.³⁹

Folgende Maßnahmenbündel und Einzelmaßnahmen haben sich als effektiv erwiesen:

- *Weiterbildung und Qualifizierung des Lehrpersonals*: Die Qualität der Bildung hängt maßgeblich von der Kompetenz der Lehrenden ab.⁴⁰ Um regionalspezifische und transformationsbezogene Inhalte lehren zu können, ist eine systematische Weiterbildung und Qualifizierung des Lehrpersonals nötig. Bildungsinhalte und didaktische Methoden in regionalen Netzwerken zu entwickeln oder sogar überregional vernetzt gemeinsam zu gestalten, hat sich als effektiv herausgestellt, um die Gestalter:innen von morgen für die Region zu befähigen.⁴¹

³⁵ Bundesministerium für Bildung und Forschung (2017): *Nationaler Aktionsplan Bildung für nachhaltige Entwicklung*. [Link](#), zuletzt aufgerufen am 13.06.2024; World Bank (2018): *World Development Report 2018: Learning to Realize Education's Promise*. World Bank. [Link](#), zuletzt aufgerufen am 13.06.2024.

³⁶ Herberg et al. (2021): *Wenn Wandel Wissenschaft erfasst: Die paradoxe Praxis engagierter Forschung im Strukturwandel*. [Link](#), zuletzt aufgerufen am 13.06.2024; Franzmann, M. (2021): *Der beschleunigte gesellschaftliche Strukturwandel als Herausforderung für Bildung und biografische Transformationen*. Vorlesung 2.

³⁷ Haunstein, S.; Hoyer, H. (2022): *Strukturwandel braucht Bildung: Bestandsaufnahme und Herausforderungen der Bildungslandschaft im Mitteldeutschen Revier*. [Link](#), zuletzt aufgerufen am 13.06.2024.

³⁸ Bertelsmann Stiftung (2012): *Folgen unzureichender Bildung für die Gesundheit*. [Link](#), zuletzt aufgerufen am 13.06.2024.

³⁹ Statistisches Bundesamt (2024): *Bildungsindikatoren*. [Link](#), zuletzt aufgerufen am 13.06.2024.

⁴⁰ Lipowsky, F. (2006): Auf den Lehrer kommt es an. Empirische Evidenzen für Zusammenhänge zwischen Lehrerkompetenzen, Lehrerhandeln und dem Lernen der Schüler. In Allemann-Ghionda, C.; Terhart, E. (Hrsg.), *Kompetenzen und Kompetenzentwicklung von Lehrerinnen und Lehrern* (47–70).; Kunter, M. et al. (2013): Professional competence of teachers: Effect on instructional quality and student development. *Journal of Educational Psychology*, 105(3), S. 805-820. [Link](#), zuletzt aufgerufen am 13.06.2024.

⁴¹ Vgl. etwa das Bundesprogramm „Kompetenzzentrum ‚Bildung im Strukturwandel‘ des Bundesministeriums für Bildung und Forschung. [Link](#), zuletzt aufgerufen am 13.06.2024.

- *Inklusion und Mentoring*: Noch immer hängen die gesellschaftlichen Aufstiegschancen von Kindern und Jugendlichen stark von ihren familiären Hintergründen ab, die sie prägen.⁴² Ungleichheit in Bezug auf Bildung bedeutet nicht nur individuelle Nachteile, sondern auch ein großes ungenutztes wirtschaftliches Potenzial für einzelne Regionen und das gesamte Land. Die Förderung von Kindern mit Inklusionsbedarf ist daher eine wichtige Maßnahme, um das Potenzial von Arbeitskräften zu heben, das sonst häufig unerschlossen oder wenig wertschöpfend bleibt – eine sowohl für die betroffenen Personen als auch die regionale Wirtschaft unbefriedigende Situation.⁴³ Ein Ansatz, dieses strukturelle Problem anzugehen, ist Mentoring. Ein Beispiel ist „ROCK YOUR LIFE!“, eine gemeinnützige Bildungsinitiative, die Standorte in strukturschwachen Regionen aufgebaut hat, um Jugendlichen dort gezielt Mentorinnen und Mentoren an die Seite zu stellen, die sie unterstützen.⁴⁴
- *Bedarfsgerechte Bildung*: Frühzeitige Berufskunde kann junge Menschen auf die Veränderungen regionaler Wertschöpfungsketten vorbereiten. Indem sie frühzeitig Ausbildungsfelder kennenlernen, die sie interessieren, können sie später Tätigkeiten ausüben, die es für eine Transformation braucht. Um bestehende Angebote etwa der Jugendberufsagenturen zu ergänzen, sind viele Maßnahmen denkbar – gezielte MINT-Arbeitsgruppen und Programmierkurse als extracurriculare Angebote, Sozialpraktika in den Ferien sowie Probe-Ausbildungstage in innovativen Firmen(-Verbänden) der Region. Solche Angebote helfen überdies, die Bereitschaft für lebenslanges Lernen und Weiterbilden nachhaltig zu erhöhen.

Eine zentrale Gelingensbedingung für den Erfolg von Bildungsmaßnahmen in Strukturwandelregionen ist die enge Zusammenarbeit zwischen Bildungseinrichtungen, Unternehmen, politischen Entscheidungsträgerinnen und -trägern sowie der Gesellschaft. Nur eine enge Abstimmung zwischen den relevanten Akteursgruppen ermöglicht es, Bildungsangebote gezielt an den spezifischen Bedürfnissen der lokalen Wirtschaft und der Bevölkerung auszurichten.⁴⁵ Der Aufbau und die Förderung einer leistungsfähigen Bildungs- und Forschungslandschaft ist jedoch ein langwieriger Prozess, der nicht in allen Fällen unmittelbar messbare Ergebnisse liefert. Eine langfristige Planung und Konsistenz sowie die reguläre Nachschärfung aktueller Bedingungen und Erkenntnisse sind erforderlich, um die Früchte dieser Investitionen zu ernten.

4 Beschäftigte im lebenslangen Lernprozess unterstützen

Qualifizierte Fach- und Arbeitskräfte werden dringend gebraucht, um zur wirtschaftlichen Entwicklung vor Ort beizutragen. Arbeitsmarktforschende gehen von der Notwendigkeit einer Nettozuwanderung nach Deutschland von 400.000 Menschen im Jahr aus – wesentlich mehr Personen als derzeit und voraussichtlich in absehbarer Zeit einwandern werden.⁴⁶ Die Fachkräftegewinnung aus dem Ausland, aber auch überregional im Inland, ist ein multifaktorielles Problem, das nur teilweise durch Kampagnen oder Messestände

⁴² Anger, C.; Plünnecke, A. (2021): *Bildungsgerechtigkeit. Herausforderung für das deutsche Bildungssystem*. IW-Analysen, Nr. 140. Institut der deutschen Wirtschaft; Resnjanski et al. (2021): *Bildungsgerechtigkeit und Arbeitsmarktchancen*. ifo Schnelldienst, 2021(02). [Link](#), zuletzt aufgerufen am 13.06.2024.

⁴³ Wyman, O. (2023): *Bildungsgerechtigkeit in der Schweiz*. [Link](#), zuletzt aufgerufen am 13.06.2024.

⁴⁴ Deutsche Bahn Stiftung. (o. D.): *Projekt: Mentoring-Programm von ROCK YOUR LIFE!*. [Link](#), zuletzt aufgerufen am 13.06.2024.

⁴⁵ Grobbauer, H.; Frieters-Reermann, N. (2022): Editorial. *ZEP – Zeitschrift für internationale Bildungsforschung und Entwicklungspädagogik*, 45(4), 2. [Link](#), zuletzt aufgerufen am 13.06.2024.

⁴⁶ Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (2021): *Nur mit einer jährlichen Nettozuwanderung von 400.000 Personen bleibt das Arbeitskräfteangebot langfristig konstant*. [Link](#), zuletzt aufgerufen am 13.06.2024.

angegangen werden kann. Umso wichtiger ist die vorausschauende und zielgerichtete Qualifizierung derjenigen Menschen, die bereits vor Ort sind – für jene Berufsbilder, die mittelfristig gebraucht werden und zum Qualifikationsniveau der bereits vorhandenen Menschen passen.⁴⁷

Gut ausgebildete junge Menschen verbleiben in ihrer Region, wenn diese zukunftssichere Arbeitsplätze bietet.⁴⁸ Menschen, die sicher sind, dass sie bei beruflichen Veränderungen aktiv begleitet und rechtzeitig weitergebildet werden, sind zufriedener und identifizieren sich mit Veränderungsprozessen. Das zeigt etwa das niedersächsische Projekt der „Transformationslotsen“ in Unternehmen.⁴⁹ Unternehmen binden Mitarbeitende, die Transformationsprozesse im Betrieb mitgestalten. Die strukturelle Förderung beruflicher Aus- und Weiterbildung ist daher einer der wichtigsten Schlüssel gestaltender Instanzen zum Gelingen der Transformation einer Region.⁵⁰ Gut ausgebildete, flexible und anpassungsfähige Menschen erhöhen außerdem die Innovationswahrscheinlichkeit in der Wertschöpfung.

Die Zahl der Absolventinnen und Absolventen von (Fach-)Hochschulen und beruflichen Bildungseinrichtungen lässt sich messen und als Indikator für den Erfolg lokaler Bildungseinrichtungen nutzen. Auf der Ebene der beruflichen Bildung in Handwerk und Gewerbe lassen sich die Effekte prüfen, indem man die Produktivität und Adaptabilität⁵¹ auch kleinerer Unternehmen misst sowie die Zahl der Arbeitslosen und die Höhe des Medianeinkommens.

Folgende Maßnahmenbündel und Einzelmaßnahmen haben sich als effektiv erwiesen:

- *Vernetzung und Förderung beruflicher Weiterbildung:* Das Qualifizierungschancengesetz (QCG) von 2019 stellt Mittel und Fördermöglichkeiten für Unternehmungen und Beschäftigte im Strukturwandel bereit, die noch nicht annähernd ausgeschöpft werden.⁵² Arbeitsförderung, Bildungsträger, Kommunen und Länder können etwa nach dem Vorbild der „Weiterbildungsagenturen“ in Sachsen-Anhalt eng kooperieren, um das Potenzial des QCG zu heben. Eine enge Vernetzung der Akteure könnte gezielter Qualifizierungsbedarfe erheben, neue Träger in der Bildungslandschaft etablieren (z. B. Hochschulen) und Synergien zwischen Unternehmen erzeugen.
- *Staatliche Unterstützung:* Transferkurzarbeitergeld oder ähnliche Maßnahmen, die die staatliche Unterstützung von Wirtschaftsbetrieben an die Bereitschaft der Unternehmen koppeln, ihre Belegschaft weiterzubilden, können erheblich zur Resilienz einer Region beitragen. Arbeitgeber-Services der Agenturen für Arbeit, Kammern, Verbände und andere Institutionen könnten ihre Beratungsleistungen dazu abstimmen und Kompetenzen bündeln, um möglichst viele Betriebe der Region zu erreichen.

⁴⁷ Deutsche Jugendinstitut (2023): *Berufsbezogene Weiterbildung im Strukturwandel. Ein Blick ins Mitteldeutsche Revier*. [Link](#), zuletzt aufgerufen am 13.06.2024.

⁴⁸ Cuervo, H.; Davie, S. (2023): Celebration, Attraction and Retention of a Regional and Rural Workforce. *Australian and International Journal of Rural Education*. [Link](#), zuletzt aufgerufen am 13.06.2024; Ndiangui, P. (2020): From Brain Drain to Brain Gain: The Battle against Talent Drain. [Link](#), zuletzt aufgerufen am 13.06.2024.

⁴⁹ Transformationslotsen ist ein Gemeinschaftsprojekt von Unternehmerverband, Gewerkschaft, Arbeitsagentur und Bildungsträgern. [Link](#), zuletzt aufgerufen am 13.06.2024.

⁵⁰ McGrath, S.; Powell, L. (2016): Skills for sustainable development: Transforming vocational education and training beyond 2015. *International Journal of Educational Development*, 50, S. 12-19. [Link](#), zuletzt aufgerufen am 13.06.2024; Rees, G. (1997): Vocational Education and Training and Regional Development: an analytical framework. *Journal of Education and Work*, 10, S. 141-149. [Link](#), zuletzt aufgerufen am 13.06.2024.

⁵¹ Messbar etwa durch Indikatoren wie Kundenfeedback, Mitarbeitendenentwicklung und Zufriedenheit, Innovationsrate sowie Reaktionszeit auf Marktveränderungen.

⁵² Vgl. Biermeier et al. (2023): Warum Betriebe die Weiterbildungsförderung für Beschäftigte bislang eher wenig nutzen. In: IAB-Forum 18. Januar 2023. [Link](#), zuletzt aufgerufen am 13.06.2024.

- *Flankierung der Landes- und Bundesinitiativen:* So, wie zahlreiche Bundesländer Fachkräftepakete oder Fachkräfteallianzen beschlossen haben, ist es auch für andere Strukturwandelregionen sinnvoll, Landes- und Bundesprogramme auf Synergien hin zu untersuchen. Denkbar ist etwa eine Angleichung von Prozessen in Gebietskörperschaften oder Kommunen, was die schulische Berufsorientierung oder die Organisation von Berufsmessen angeht.

Es ist wichtig, die berufliche Bildung breit aufzustellen. Eine Konzentration auf akademische Berufsbilder – wie in der Vergangenheit oft geschehen – hilft bei der Widerstandsfähigkeit einer Region gegen transformative Verschiebungen nicht zwangsläufig, da auch hochqualifizierte Berufsbilder durch die hoch dynamische Entwicklung von Technologien auf Basis von künstlicher Intelligenz (KI) von Veränderungen bedroht sind.⁵³ Natürlich kann eine Weiterbildung oder Umschulung auch auf später doch nicht dringend benötigte Berufsbilder vorbereiten. Insofern ist eine qualifizierte Einzelfallberatung von Unternehmen, Beschäftigten oder Arbeitssuchenden besonders wichtig.

5 Ansiedlung von Unternehmen fördern sowie Flächen erschließen

Die strategische Förderung von Unternehmensansiedlungen stellt seit den 1980er-Jahren einen zentralen Ansatz in der Strukturpolitik dar, um Arbeitsplätze im Strukturwandel zu sichern und das langfristige Wirtschaftswachstum zu fördern.⁵⁴ Die Dynamik des Strukturwandels unterscheidet sich heute angesichts des bundesweiten Fachkräftemangels deutlich von jener der 1980er-Jahre, als die Ansiedlung von Betrieben zur Vermeidung von Massenarbeitslosigkeit im Vordergrund stand.⁵⁵ Trotz dieser veränderten Ausgangslage bleibt eine proaktive und zielgerichtete Ansiedlungspolitik entscheidend, um (hochwertige) Arbeitsplätze in zukunftssträchtigen Branchen zu schaffen,⁵⁶ von globalen Megatrends zu profitieren und signifikante regionale Entwicklungsimpulse zu generieren.⁵⁷ Dabei ist von besonderer Bedeutung, dass ein nachhaltiger regionalökonomischer Effekt nur dann eintritt, wenn über die reinen Ansiedlungen hinaus positive Sekundär- und Tertiäreffekte ausgelöst werden (z. B. Zuwanderung und Nachfragesteigerungen durch regionale Zulieferbetriebe und die Haushalte der Beschäftigten).⁵⁸

Um dieses Ziel zu erreichen, bedarf es unter anderem einer Bereitstellung von erschlossenen Gewerbe- und Industrieflächen. Diese sind eine Grundvoraussetzung für die erfolgreiche Ansiedlung von Unternehmen und stellen einen entscheidenden Output für Ansiedlungsbemühen dar. Ansiedlungsflächen ermöglichen

⁵³ Grienberger et al. (2024): Folgen des technologischen Wandels für den Arbeitsmarkt: Vor allem Hochqualifizierte bekommen die Digitalisierung verstärkt zu spüren. *IAB-Kurzbericht: Aktuelle Analysen aus dem Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung*. Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung. [Link](#), zuletzt aufgerufen am 13.06.2024.

⁵⁴ Bundesministerium für Wirtschaft und Energie (BMWi) (2019): *Abschlussbericht der Kommission „Wachstum, Strukturwandel und Beschäftigung“*. [Link](#), zuletzt aufgerufen am 13.06.2024.

⁵⁵ Ganßmann, H. (2004): 30 Jahre Massenarbeitslosigkeit in der Bundesrepublik – ein Deutscher Sonderweg. *Leviathan*, 32(2), S. 164-184. [Link](#), zuletzt aufgerufen am 13.06.2024.

⁵⁶ BMWK (2024): *Evaluation der Gemeinschaftsaufgabe ‚Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur‘ (GRW) durch einzelbetriebliche Erfolgskontrolle. Evaluationsbericht* (März 2024): [Link](#), zuletzt aufgerufen am 13.06.2024.

⁵⁷ Institut für Zukunftspolitik (2021): *TESLA und die Folgen für die Zukunft von Wohnen und Infrastruktur einer Region*. [Link](#), zuletzt aufgerufen am 13.06.2024.

⁵⁸ Delbiaggio, K.; Egli, H. (2012): Studie zu den kantonalen und ausserkantonalen Auswirkungen von Firmenansiedlungen. Schlussbericht zuhanden des Staatssekretariats für Wirtschaft SECO. Institut für Betriebs- und Regionalökonomie IBR der Hochschule Luzern.

es Regionen, flexibel auf neue Entwicklungs- und Erweiterungsbedürfnisse zu reagieren und von der Entstehung neuer Wirtschaftszweige zu profitieren. Des Weiteren ist die systematische Erfassung und Kartierung von Gewerbe- und Industrieflächen sowie die Schaffung von Transparenz im Gewerbe- und Industrieflächenmarkt von großer Relevanz für die Formulierung und Umsetzung einer erfolgreichen Ansiedlungspolitik im Rahmen von Transformationsprozessen. Abschließend lässt sich feststellen, dass die Bereitstellung von Gründungs- und Technologiezentren ein Katalysator für Unternehmensgründungen sein kann.

Zur Zielerreichung haben sich folgende Maßnahmen(-bündel) als wirksam erwiesen:

- *Strategische Planung und frühzeitiger Dialog*: Um eine zukunftsorientierte Flächenumnutzung zu ermöglichen, ist eine frühzeitige Planung essenziell:
 1. Die Region analysiert, welche Ansiedlungen in welchem Umfang benötigt werden und wie diese strategisch akquiriert werden können.
 2. Um regionale Differenzierungsmerkmale zu identifizieren und Konkurrenz zu vermeiden, wird die Planung auf der Landesebene und darüber hinaus abgestimmt.
 3. Die Region initiiert einen frühzeitigen Austausch mit den vom Strukturwandel betroffenen Unternehmen.
- *Proaktive kommunale Liegenschaftspolitik*: Ein oft zitiertes Beispiel für die erfolgreiche Umsetzung einer proaktiven kommunalen Liegenschaftspolitik ist die Stadt Ulm. Die Stadtverwaltung Ulm hat durch den gezielten Ankauf von Grundstücken in strategisch bedeutsamen Gebieten ein Portfolio an Baugrundstücken aufgebaut, das flexibel für verschiedene Entwicklungsprojekte genutzt werden kann (die sogenannte Bodenvorratspolitik). Durch diese proaktive Flächenpolitik konnte die Stadt nicht nur auf kurzfristige Bedarfe reagieren, sondern auch langfristige städtebauliche Visionen realisieren, wie etwa die Entwicklung des Ulmer Wissenschaftsstadtviertels, das Forschungseinrichtungen, Start-ups und technologieorientierte Unternehmen anzieht und somit zur wirtschaftlichen Stärkung der Region beiträgt.⁵⁹
- *Erschließung und Ertüchtigung von Brachflächen*: Aufgrund der Tatsache, dass leicht zu entwickelnde Flächen in der Regel bereits bebaut oder anderweitig genutzt werden, ist es für betroffene Regionen entscheidend, ungenutzte Grundstücke proaktiv zu identifizieren, zu erwerben und „Brownfields“⁶⁰ für neue Ansiedlungen und Nutzungen zu erschließen.⁶¹ So schätzt der Deutsche Brownfield Verband, dass mehr als 150.000 Hektar Brachflächen in Deutschland zur Verfügung stehen – eine Fläche halb so groß wie das Saarland.⁶² Wichtige Hebel für die Nutzbarmachung von Brownfields sind der Ausbau der umgebenden Infrastruktur, die Bereitstellung von Ressourcen zur Unterstützung der lokalen Behörden bei der Anpassung und Aktualisierung von Flächennutzungsvorschriften sowie die Vereinfachung der Genehmigungsverfahren für Unternehmen.⁶³ Ein Beispiel für das Scheitern einer rechtzeitigen Flächenumnutzung ist als „Bodensperre“ bekannt – als die Stahl- und Bergbaukonzerne im Ruhrgebiet trotz

⁵⁹ Soldner, U. (2019): *Kommunale Liegenschaftspolitik – Ulmer Bodenpolitik*. [Link](#), zuletzt aufgerufen am 13.06.2024.

⁶⁰ Brownfields sind Brachflächen, die durch ihre vorherige Nutzung und/oder bereits vorhandene Strukturen eingeschränkt sind.

⁶¹ Kötter, P. (2023): *Moderne Instrumente für mehr und bessere Gewerbeflächen*. [Link](#), zuletzt aufgerufen am 13.06.2024.

⁶² Deutscher Brownfield Verband (o. D.): *Ein Verband von Praktikern für Praktiker*. [Link](#), zuletzt aufgerufen am 13.06.2024.

⁶³ Maier, G.; Tödtling, F. (2006): *Regional- und Stadtökonomik 1: Standorttheorie und Raumstruktur* (4. Auflage). Springer.

zahlreicher Ansiedlungsanfragen von Großbetrieben der nächsten Technologiegeneration jahrzehntelang an ihren Flächen festhielten. Ansiedlungswillige Unternehmen siedelten sich in anderen Regionen an, wodurch dem Ruhrgebiet eine große Chance für Investitionen und nachhaltiges Wachstum entging.⁶⁴

- *Systematische Erfassung und Transparenz kommunaler Flächen:* Flächen sind für eine erfolgreiche Ansiedlungspolitik von grundlegender Bedeutung. Daten über den kommunalen Eigenbestand sind jedoch oft veraltet oder unzuverlässig und können nicht für die vorausschauende Ansiedlungspolitik genutzt werden. Ein Positivbeispiel ist die Stadt Stuttgart, die seit 1990 Baulücken und Brachflächenareale systematisch erfasst und transparent aufarbeitet.⁶⁵ Die Durchführung von Flächenerhebungen und die Einrichtung von Flächenkatastern sind sowohl für Investoren, die nach geeigneten Ansiedlungsstandorten suchen, als auch für die Kommunen von großem Nutzen. Darüber hinaus können flankierende Maßnahmen, wie die Entwicklung digitaler Gewerbeflächenatlanten über Kreisgrenzen hinweg (bspw. ruhr-A-GIS oder GEMO Westküste) dazu beitragen, diesen Prozess zu unterstützen und zu optimieren.
- *Ansiedlungssubventionen:* Subventionen und Steuererleichterungen fungieren als strategische Maßnahmen zur erfolgreichen Ansiedlung von Großunternehmen in spezifischen Regionen, um dort wirtschaftliche Wachstumsimpulse zu erzeugen. Solche Maßnahmen – exemplarisch seien hier die stark subventionierten Ansiedlungen von TSMC (Dresden), Intel (Magdeburg) und Tesla (Grünheide) genannt – zielen darauf ab, die regionale Entwicklung zu stimulieren, indem sie den Aufbau von Produktionsstätten fördern. Wenngleich Subventionen eine initiale Förderung für die Ansiedlung sind, gewinnen auf lange Sicht andere Faktoren an Bedeutung für die Investitionsentscheidungen der Unternehmen. Hierzu zählen insbesondere die Verfügbarkeit und die Kosten des Arbeitskräftepotenzials. Zudem haben regulative Rahmenbedingungen und das Maß an Bürokratie einen wesentlichen Einfluss auf die Standortwahl von Unternehmen. Nicht zuletzt nehmen die Energiepreise eine signifikante Rolle innerhalb der bestimmenden Standortfaktoren ein.⁶⁶

Der Erfolg dieser und ähnlich gelagerter Maßnahmen hängt dabei auch von unterschiedlichen Gelingensbedingungen ab. Zum Beispiel sollte die Ansiedlung neuer Unternehmen sorgfältig auf die spezifischen lokalen Bedürfnisse und Potenziale abgestimmt sein. Dies umfasst die Berücksichtigung der vorhandenen Infrastruktur, des Arbeitskräftepotenzials, der bestehenden Wertschöpfungsketten und Stoffströme sowie der ökologischen und sozialen Rahmenbedingungen. Dabei sind jedoch auch unbeabsichtigte Folgen und Risiken zu beachten. Dazu gehören unter anderem:

- *Moderater Effekt trotz hoher Subventionen:* Hohe Subventionen für einzelne Großprojekte können eine erhebliche finanzielle und operative Belastung für die Verwaltung darstellen und bergen das Risiko einer ineffizienten Verteilung von Ressourcen (insbesondere bei etwaigen Verzögerungen bei der Ansiedlung). Darüber hinaus erzielen einige Großprojekte lediglich einen moderaten strukturpolitischen Effekt, etwa, wenn die Arbeitskräfte von außerhalb mitgebracht werden und keine Integration in das lokale Ökosystem stattfindet.⁶⁷

⁶⁴ Butzin, B. (1993): Strukturkrise und Strukturwandel in „alten“ Industrieregionen. Das Beispiel Ruhrgebiet. In *geographie heute*.

⁶⁵ dieArchitekten.org (2021): *Das Geld steckt im Boden*. [Link](#), zuletzt aufgerufen am 13.06.2024.

⁶⁶ Grömling et al. (2024): *Bedeutung von Standortfaktoren und Megatrends für die Investitionen in Deutschland*. IW-Report Nr. 10.

⁶⁷ Ifo Institut (2022): Pressemitteilung. *Der Osten sollte in Förderung der Arbeitsplatzqualität investieren*. [Link](#), zuletzt aufgerufen am 13.06.2024.

- *Abwanderung nach erfolgter Ansiedlung:* Unternehmensansiedlungen sind keine Garantie für einen dauerhaften Verbleib. Die Ansiedlungen von Nokia und Opel in Bochum, die einst als Zeichen eines erfolgreichen Strukturwandels nach dem Kohleabbau galten, führten letztlich zu enttäuschenden Ergebnissen. Beide Unternehmen schlossen ihre Werke in den Jahren 2008 und 2015 trotz umfangreicher staatlicher Subventionen und Rettungsversuche. Dies resultierte in tausenden verlorenen Arbeitsplätzen, einem Rückgang der Lohn- und Gewerbesteuererinnahmen und erheblichen negativen Effekten für die regionale Wirtschaft.⁶⁸
- *Verdrängung von regionalen Betrieben:* Die Ansiedlung von Großunternehmen kann dazu führen, dass KMU verdrängt werden oder Mitarbeitende entlassen müssen. Es ist daher wichtig, kleineren und mittleren Betrieben rechtzeitig Angebote für Ausgleichsflächen zu unterbreiten, um diesen Effekt abzumildern.

6 Regionale Innovationssysteme stärken

Ein rascher Transfer von wissenschaftlicher oder wirtschaftlicher Innovation sorgt für eine effizientere, wettbewerbsfähigere und resilientere Wertschöpfung einer Region. Innovationen befördern Unternehmen und Start-up-Landschaften, die sich dynamisch weiterentwickeln, indem sie weitere Kreative und Unternehmer:innen anziehen. Das kann zu einer verstärkten Zuwanderung von Fachkräften und einer Erhöhung des Steueraufkommens führen.

Langfristig bieten Innovationen das Potenzial, die strukturelle Grundlage der Wirtschaft dauerhaft zu transformieren und damit eine nachhaltige Verbesserung der Lebensqualität und wirtschaftlichen Stabilität in den betroffenen Regionen zu gewährleisten. Innovationen schaffen somit auch die Voraussetzungen für zukünftige Prosperität und sozioökonomische Resilienz.

Kurz- bis mittelfristig sollte angestrebt werden, durch gezielte Innovationen Effizienz in ausgewählten Wertschöpfungsketten zu verbessern. Damit verbunden ist das Ziel, eine Zunahme wissenschaftlicher Veröffentlichungen, von (Hoch-)Schulabschlüssen sowie Patentanmeldungen und die Intensivierung der Zusammenarbeit zwischen Bildungs- und Forschungseinrichtungen sowie der Wirtschaft zu erreichen. Innovationen dürfen dabei kein Selbstzweck sein, sondern müssen auch regionalwirtschaftliche Wirkung zeigen. Gemessen werden kann diese anhand neu geschaffener Arbeitsplätze in innovativen Bereichen und der Zahl neuer Ausgründungen an forschungsstarken Unternehmen oder Hochschulen.

Zur Zielerreichung haben sich bereits folgende Maßnahmen bewährt:

- *Gründung und Ausbau von Gründungs- und Technologiezentren:* Die gemeinsame Nutzung jener Einrichtungen bieten insbesondere Start-ups und KMU die Möglichkeit, auf ein bedarfsgerechtes Beratungs- und Dienstleistungsangebot zurückzugreifen (unter anderem professionelle Vermarktung, Vernetzung und Beratung durch Akteure wie die GTAI und regionale Wirtschaftsförderungsgesellschaften). Sie stellen damit ein wichtiges Instrument zur Förderung des Gründungs- und Innovationsgeschehens und zur Unterstützung junger Unternehmen in den ersten Jahren ihrer Entwicklung dar.⁶⁹

⁶⁸ Deuse, K. (2015): *Ein Leben nach Opel*. Deutschlandfunk Kultur. [Link](#), zuletzt aufgerufen am 13.06.2024.

⁶⁹ Beispiele: Wiedernutzung der ehemaligen Spinnerei in Gronau als Wirtschaftszentrum mit Räumen für Start-ups; Nutzung des ehemaligen Gymnasiums in Hennigsdorf als Gründungs- und Gewerbezentrum Kreativwerk K6. Siehe: Ministerium für Wirtschaft, Infrastruktur, Tourismus und Arbeit des Landes Mecklenburg-Vorpommern (2020): *Regionale Innovationsstrategie für intelligente Spezialisierung des Landes Mecklenburg-Vorpommern 2021–2027*. [Link](#), zuletzt aufgerufen am 13.06.2024.

- *Gründung und Ausbau von Hochschulen und Forschungsstandorten:* Beispielhaft für die Umsetzung jener Maßnahmen sind die Entwicklungen in Städten wie Potsdam und im Ruhrgebiet, wo die Gründung und der Ausbau von Universitäten maßgeblich zur regionalen Entwicklung beigetragen haben.⁷⁰ Anhand der BTU Cottbus-Senftenberg⁷¹ als „Kathedrale in der Wüste“⁷² lassen sich die Komplexität und die Herausforderungen bei der Implementierung solcher Projekte illustrieren, weil sie sowohl positive als auch kritische Aspekte aufweist. Die BTU sieht sich selbst als „Innovationsmotor in der Region“⁷³ und beabsichtigt, einen aktiven Beitrag zum Strukturwandel in der Lausitz liefern. Dazu gehört unter anderem die Forschung an relevanten Themen wie der Dekarbonisierung und der Energiewende. Auch für die Region bietet die Bildungseinrichtung ein hohes Potenzial. Durch den *Lausitz Science Park*, der unter Federführung der BTU wächst, sollen Schätzungen zufolge bis zu 10.000 Arbeitsplätze entstehen.⁷⁴
- *Kooperation zwischen Sektoren:* Ein ideales Innovationsumfeld besteht aus einem breit gefächerten Netzwerk, das sowohl forschende als auch produzierende Unternehmen unterschiedlicher Größe umfasst. Da größere Unternehmen häufig über eine hohe Innovationskompetenz verfügen, sollte eine gezielte Förderung darauf abzielen, diese regionalen Leuchtturmunternehmen in überregionale Netzwerke mit Hochschulen, Forschungseinrichtungen und bisher innovationsfernen Unternehmen einzubinden. Hervorzuheben ist die zentrale Bedeutung von Einzelpersonen und deren Engagement für den Erfolg von Forschungsbündnissen, aber auch das Engagement von Verwaltung, Forschungseinrichtungen, Verbänden und Unternehmen insgesamt.⁷⁵
- *Vernetzung innerhalb des Wirtschaftssektors:* Um Innovationen effektiv zu nutzen und dadurch wirtschaftlichen Wert zu schaffen, ist es besonders wichtig, KMU mit forschungsintensiven Großunternehmen und wissenschaftlichen Einrichtungen zu vernetzen. Dies gilt auch dann, wenn diese Großunternehmen außerhalb der eigentlichen Strukturwandelregion ansässig sind. Um eine solche Vernetzung erfolgreich umzusetzen, müssen engagierte Akteure identifiziert und aktiv eingebunden werden. Gleichzeitig ist es entscheidend, die Netzwerkkompetenzen regionaler Akteure zu stärken. Dies kann

⁷⁰ Bogumil, J.; Heinze, R. G. (2021): Von der Industrieregion zur Wissensregion: Strukturwandel im Ruhrgebiet. In: Bundeszentrale für politische Bildung (Hrsg.), *Abschied von der Kohle: Strukturwandel im Ruhrgebiet und in der Lausitz* (20-25). bpb.; Röhl et al. (2020): *Sonderwirtschaftsregionen zur Flankierung des Strukturwandels in Kohlerevieren: Vorfahrt für Bildung und Investitionen*. Kurztgutachten im Auftrag der Fraktion der Freien Demokraten im Deutschen Bundestag.

⁷¹ Die Brandenburgische Technische Universität Cottbus-Senftenberg (BTU) wurde durch eine Fusionierung der FH Lausitz und der BTU Cottbus gegründet. Ziele dabei waren unter anderem die Reaktion auf den demographischen Wandel und eine Reduktion von Überkapazitäten durch den Betrieb zweier Hochschulen, aber auch der Aufbau einer zentralen Institution in Bezug auf den Strukturwandel und die Regionalentwicklung. Siehe: Wissenschaftsrat (2016): *Stellungnahme zum Neuordnungskonzept der Hochschulregion Lausitz*. [Link](#), zuletzt aufgerufen am 13.06.2024.

⁷² Zundel, S. (2023): Cathedral in the Desert? – Die Rolle der Brandenburgischen Technischen Universität Cottbus-Senftenberg im Strukturwandel der Lausitz. In: Nanz et al. (Hrsg.): *Wissenschaft im Strukturwandel: Die paradoxe Praxis engagierter Transformationsforschung* (S. 191-212). oekom verlag. [Link](#), zuletzt aufgerufen am 13.06.2024.

⁷³ BTU (2022): Transferangebote der Universität auf einen Blick. [Link](#), zuletzt aufgerufen am 13.06.2024.

⁷⁴ Wirtschaftsförderungsgesellschaft Cottbus (2024): *Technologie- und Industriepark*. [Link](#), zuletzt aufgerufen am 13.06.2024.

⁷⁵ Koschatzky, K.; Stahlecker, T. (2023): *Nachhaltige Transformation und resilienter Strukturwandel in Regionen*. In: ISI-Schriftenreihe „Innovationspotenziale“. Fraunhofer Verlag. [Link](#), zuletzt aufgerufen am 13.06.2024.

durch gezielte Schulungsprogramme, die Förderung des Austauschs und die Einbindung in überregionale Netzwerke⁷⁶ erfolgen. So lässt sich sicherstellen, dass die Region von den Innovationen profitiert und diese effektiv in lokale Wertschöpfungsketten integriert werden.⁷⁷

- *Innovation durch Sandboxes und Reallabore*: Die Einrichtung von Experimentierräumen in Wirtschaft, Verwaltung und Rechtssystemen hat sich in den letzten Jahren zu einem immer beliebteren Mittel für die Förderung von Innovationen entwickelt.⁷⁸ Als Sandboxes oder Reallabore bezeichnet man kontrollierte Umgebungen, in denen neue Technologien oder Ideen jenseits realweltlicher Konsequenzen ausprobiert werden können. Solche Experimentierräume, die bestenfalls sogar durch entsprechende Experimentierklauseln in der Gesetzgebung geschützt und abgesichert sind, können unter Umständen für regionale Innovationsschübe sorgen.⁷⁹
- *Identifizierung und Nutzung von Alleinstellungsmerkmalen*: Um eine kohärente und umfassende Wertschöpfungsstrategie für eine Region zu entwickeln, sollte der Fokus auf der Entwicklung einzigartiger Merkmale liegen, die auf regionaler Spezialisierung basieren. Durch die gezielte Vernetzung von Wissenschaftseinrichtungen und unternehmerischer Forschung kann eine Strukturwandelregion attraktiv für neue Unternehmen und Fachkräfte werden. Beispiele wie der *Life Science Cluster* um Lund und Kopenhagen oder die Kreislaufwirtschafts-Start-ups in Wuppertal zeigen, dass eine spezialisierte und durchdachte Positionierung langfristig erfolgreich sein kann.

Bei der Implementierung der Maßnahmen müssen spezifische Risiken berücksichtigt werden. Der Ansatz, Regionen auf spezifische Alleinstellungsmerkmale auszurichten, birgt das Risiko negativer Auswirkungen auf die Resilienz der regionalen Wirtschaft. Zum einen besteht die Gefahr von Kannibalisierungseffekten im Wettbewerb mit anderen Regionen, die sich auf dieselben (Trend-)Themen wie künstliche Intelligenz, grüner Wasserstoff oder autonomes Fahren konzentrieren. Zum anderen kann eine Forschungs- und Wirtschaftslandschaft mit zu eng gesetztem Fokus anfällig für Rückschläge in diesen Wirtschaftssektoren sein.

Zudem ist zu berücksichtigen, dass ein wesentliches Merkmal von Innovationssprüngen ihre Unvorhersehbarkeit ist. Auch wenn die Wahrscheinlichkeit für Sprunginnovationen und kontinuierliche Verbesserungen durch geeignete Rahmenbedingungen gesteigert werden kann, bleibt es ungewiss, wann und in welchem Bereich eine Innovation signifikante Verbesserungen, etwa Effizienzsteigerungen, in der Wertschöpfung mit sich bringt. Daher ist es entscheidend, dass eine Region und ihre politischen Entscheidungsträger:innen darauf vorbereitet sind, auch längere Phasen ohne unmittelbare Erfolge finanziell und strukturell zu unterstützen. Dies muss auch kommunikativ untermauert werden.

Zuletzt ist durchaus kritisch darauf hinzuweisen, dass Innovationsförderung in politischen Programmen, Koalitionsverträgen und Förderlinien droht, zu einer Art „Allheilmittel“ zu werden.⁸⁰ Inzwischen gibt es mit „Critical Innovation Studies“ einen eigenen Forschungsbereich der Wirtschaftswissenschaften, der vor einer

⁷⁶ Beispielsweise Bundesverband Deutscher Innovations-, Technologie- und Gründerzentren e.V. (BVIZ)

⁷⁷ Koschatzky, K.; Stahlecker, T. (2018): *Nachhaltige Transformation und resilienter Strukturwandel in Regionen*. ISI-Schriftenreihe „Innovationspotenziale“. Fraunhofer Institut für System- und Innovationsforschung (ISI). [Link](#), zuletzt aufgerufen am 13.06.2024; Morgan, K. (1997): The Learning Region. Institutions, Innovation and Regional Renewal. In *Regional Studies*, 31(5), S. 491-503.

⁷⁸ Hustedt et al. (2023): *Studie zu Aufgaben und Organisationsformen von Innovationseinheiten für die Verwaltung: Endbericht*. Hertie School Centre for Digital Governance. [Link](#), zuletzt aufgerufen am 13.06.2024.

⁷⁹ BMWK (2021): *Neue Räume, um Innovationen zu erproben. Konzept für ein Reallabore-Gesetz*. [Link](#), zuletzt aufgerufen am 13.06.2024; EY (2020): *Gutachten. Reallabore-Überblick über internationale regulatorische Ansätze und ihre Umsetzbarkeit in deutsches Recht*. [Link](#), zuletzt aufgerufen am 13.06.2024.

⁸⁰ Pfothenhauer, S.; Jasanoff, S. (2017): Panacea or Diagnoses? Imaginaries of Innovation and the MIT Model in Three Political Cultures. *Social Studies of Science*, 47(6), S. 783. [Link](#), zuletzt aufgerufen am 13.06.2024.

zu starken Fokussierung auf Innovationshoffnungen warnt.⁸¹ Innovationsförderung sollte daher immer in einem ausgewogenen Verhältnis zu anderen wichtigen Förderbereichen stehen, wie beispielsweise Aus- und Weiterbildung, Infrastruktur und Gesundheitswesen.

7 Die Transformation im Einklang mit Umwelt- und Klimaschutz gestalten

Jahrhunderte industrieller Kohle- und Erzförderung haben ihre Spuren in der Landschaft hinterlassen. Die großflächigen Kraterlandschaften der ehemaligen Kohletagebaue im Rheinischen, Lausitzer und Mitteldeutschen Revier sind heute Symbole des Strukturwandels. Die öffentliche Hand steht vor der Herausforderung, diese Gebiete nachhaltig zu transformieren und ihre Potenziale zu nutzen. Umwelt- und Klimaschutz sind öffentliche Verantwortung, ökonomische Chance und strategische Leitplanke zugleich:

Erstens müssen die durch den Strukturwandel geprägten Flächen durch gezielte Maßnahmen wieder für Mensch und Natur nutzbar gemacht werden. Im Mittelpunkt stehen dabei die Beseitigung von Altlasten sowie die Neukonzeption, Renaturierung und Rekultivierung der Flächen.

Zweitens bieten die großflächigen Gebiete die Möglichkeit, den Umweltschutz als Fundament einer neuen Wirtschaftsstruktur zu etablieren. Naturparks, nachhaltige Tourismuskonzepte und ökologische Innovationszentren können nicht nur Biodiversität und Resilienz fördern, sondern auch wirtschaftliche Impulse für Regionen setzen.

Drittens gilt es, Klimaschutz nicht länger als nachgelagerte Aufgabe zu betrachten, sondern diesen als Leitplanke von Beginn an in Planungs- und Entscheidungsprozesse zu integrieren. Insbesondere bei der Ansiedlung neuer Unternehmen müssen Klimaschutzaspekte frühzeitig berücksichtigt werden, um potenzielle Nutzungs- und Ressourcenkonflikte zu vermeiden. Die Verfügbarkeit erneuerbarer Energien gewinnt hierbei als Standortfaktor zunehmend an Bedeutung („Renewables-Pull-Effekt“).⁸²

Regionale Transformation umfasst demnach aus wirtschaftlicher und sozialer Sicht auch die Transformation des Energiesystems hin zu einer klimaneutralen Energieversorgung unter Berücksichtigung der Gewährleistung von Versorgungssicherheit und Bezahlbarkeit der Energieversorgung. Um die Transformation im Einklang mit Umwelt- und Klimaschutz zu gestalten, sind folgende Maßnahmen essenziell:

- *Ökologische Revitalisierung*: Der Rückzug bestimmter Industriezweige eröffnet die Verantwortung und die Chance, geschädigte Landschaften und Ökosysteme durch gezielte Maßnahmen wiederherzustellen. Die Renaturierung von Bergbaufolgelandschaften, die Entsiegelung ehemaliger Industrieflächen,

⁸¹ Godin, B.; Vinck, D. (Hrsg.) (2017): *Critical Studies of Innovation: Alternative Approaches to the Pro-Innovation Bias*. Edward Elgar Publishing; Rammert, W. (Hrsg.) (2016): *Innovationsgesellschaft heute: Perspektiven, Felder und Fälle*. Springer.

⁸² Samadi, S.; Fischer, A.; Lechtenböhmer, S. (2023): The renewables pull effect: How regional differences in renewable energy costs could influence where industrial production is located in the future. In: *Energy Research & Social Science*. 104. 103257. [Link](#), zuletzt abgerufen am 29.11.2024.

die Gewässerrenaturierung⁸³, die Wiedervernässung von Mooren und die Wiederaufforstung⁸⁴ tragen wesentlich zur Förderung der Biodiversität bei und stärken die Resilienz gegenüber den zunehmenden Herausforderungen des Klimawandels.⁸⁵ Ergänzend hierzu sichern Hochwasserschutzmaßnahmen und eine nachhaltige Wasserversorgung nicht nur den Schutz vor extremen Wetterereignissen, sondern auch die Grundlage für lebenswerte und zukunftsfähige Räume.⁸⁶

- *Ökotourismus und Naherholung*: Projekte wie die Entwicklung von Informations- und Freizeitparks auf ehemaligen Industriearealen, wie dem Gelände der Zeche Anna bei Aachen, fördern den nachhaltigen Tourismus und leisten einen Beitrag zum kulturellen Wandel altindustrieller Räume. Auch der Landschaftspark Duisburg-Nord – ebenfalls auf einem ehemaligen Zechengelände entwickelt – bietet neben Kultur-, Sport- und Freizeitanlagen auch ökologische Funktionen und dient als öffentliches Naherholungsgebiet.⁸⁷
- *Dekarbonisierung*: Die Bereitstellung erneuerbarer Energien ist Grundvoraussetzung für eine nachhaltige Energie- und Wärmeversorgung in den Kommunen sowie für die Ansiedlung von Unternehmen und Industrien, die klimafreundlich produzieren wollen. Entscheidend ist dabei eine integrierte Planung, die die regionale, die kommunale und die Quartiersebene nahtlos miteinander verknüpft. Hierzu zählt die effiziente Nutzung industrieller Abwärme ebenso wie die Synchronisation von Energieversorgung, Energieeffizienzmaßnahmen (bspw. bei Gebäuden) und Mobilitätswende.⁸⁸ Um den Ausbau erneuerbarer Energien voranzutreiben, müssen zudem Planungs- und Genehmigungsverfahren beschleunigt werden. Finanzielle Beteiligungsmöglichkeiten an den Erträgen der Projekte für Kommunen und lokale Akteure können zudem die gesellschaftliche Akzeptanz nachhaltig fördern und zur Steigerung der regionalen Wertschöpfung beitragen.⁸⁹
- *Nachhaltiges Flächenmanagement*: Für den Ausbau erneuerbarer Energien ist die zügige Erschließung und Verfügbarmachung geeigneter Flächen unerlässlich – beispielsweise auf Konversionsflächen oder in staatlichen Forsten. Eine umweltverträgliche und nachhaltige Flächennutzung erfordert demnach ein kluges Management begrenzter Ressourcen. Multifunktionale Flächen können so gestaltet werden, dass sie ökonomischen, ökologischen und sozialen Zielen gleichermaßen dienen.⁹⁰ Dazu gehören auch die Bereitstellung von Ausgleichsflächen für Infrastrukturmaßnahmen, die Revitalisierung belasteter

⁸³ Ein Vorzeigeprojekt der Gewässerrenaturierung ist die Umgestaltung einer ehemals stark verschmutzten Industrierwasserstraße zur „neuen Emscher“. Neben der Verbesserung der Wasserqualität wurden neue Naherholungsgebiete entlang des Flusses geschaffen und die angrenzenden Grundstücke aufgewertet. Vgl. Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (BMVBS), Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR) im Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (BBR) (2009): *Renaturierung als Strategie nachhaltiger Stadtentwicklung: Ergebnisse des Forschungsprojekts*. Werkstatt: Praxis Heft 62.

⁸⁴ Umweltbundesamt (2021): *Aufforstung / Wiederaufforstung*. [Link](#), zuletzt aufgerufen am 29.11.2024.

⁸⁵ Ibisch, P.; Kreft, S.; Luthardt, V. (2012): *Regionale Anpassung des Naturschutzes an den Klimawandel: Strategien und methodische Ansätze zur Erhaltung der Biodiversität und Ökosystemdienstleistungen in Brandenburg*. Hochschule für nachhaltige Entwicklung, Eberswalde.

⁸⁶ Rebele, F. (2009): Renaturierung von Ökosystemen in urban-industriellen Landschaften. In *Renaturierung von Ökosystemen in Mitteleuropa*. Springer Berlin Heidelberg. [Link](#), zuletzt abgerufen am 29.11.2024.

⁸⁷ TU München (2009): *Learning from Duisburg Nord*. Lehrstuhl für Landschaftsarchitektur und industrielle Landschaft.

⁸⁸ Umweltbundesamt (2023): *Nachhaltige Kommunalentwicklung im Strukturwandel*. Texte 106/2023. [Link](#), zuletzt abgerufen am 29.11.2024

⁸⁹ Fachagentur Windenergie an Land (2024): *Akzeptanz von Photovoltaik-Freiflächenanlagen: Ergebnisse von Befragungen und Studien in Deutschland*. [Link](#), zuletzt abgerufen am 29.11.2024.

⁹⁰ Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, nukleare Sicherheit und Verbraucherschutz (2016): *Urbanes Grün in der doppelten Innenentwicklung*. [Link](#), zuletzt abgerufen am 29.11.2024.

Flächen und eine gebietsangepasste Naturraumgestaltung zugunsten heterogener und resilienter Landschaften.⁹¹

Dennoch gibt es auch im Handlungsbereich Klima- und Umweltschutz Risiken und unbeabsichtigte Folgen, die es zu berücksichtigen gilt:

- Zielkonflikte und Pfadabhängigkeiten zwischen ökologischen, ökonomischen und gesellschaftlichen Interessen (bspw. im Falle einer Entscheidung für die Nutzung einer Fläche als Naturpark statt als Gewerbegebiet oder im Falle einer Priorisierung öffentlicher Gelder für renaturierende statt für beschäftigungsfördernde Maßnahmen)
- Risiko mangelnder Akzeptanz von Umweltschutzmaßnahmen und lokaler Widerstände, beispielsweise durch betroffene Bevölkerungs- oder Berufsgruppen, illustriert unter anderem durch die Bauernproteste oder Demonstrationen gegen den Wolf
- Risiko der Abwanderung umweltintensiver Industrien in Länder mit niedrigeren Umweltschutzstandards und anderen Incentivierungen, sogenannte „Pollution Havens“
- Auswahl von Umweltschutzmaßnahmen nach kurzfristigen Kosten, ohne langfristige Folgekosten ausreichend zu berücksichtigen (bspw. sind Maßnahmen wie die Flutung von Tagebauen zwar kostengünstig, verursachen aber oft jahrzehntelange Instandhaltungskosten und generieren nur einen begrenzten ökologischen und ökonomischen Mehrwert)

8 Gesundheitsinfrastrukturen nachhaltig umgestalten

Die Gesundheits- und Daseinsfürsorge bildet das Fundament für das physische, psychische und soziale Wohlbefinden der Bevölkerung und ist somit unerlässlich für die Entwicklung und Aufrechterhaltung einer resilienten, inklusiven und nachhaltigen Gemeinschaft.⁹² In Zeiten des Strukturwandels tritt die Bedeutung einer anpassungsfähigen Gesundheits- und Daseinsvorsorge besonders hervor. Angesichts des ausgeprägten Fachkräftemangels im Gesundheits- und Pflegesektor sowie einer zunehmenden Anzahl pflegebedürftiger Personen erweist sich die Fähigkeit zur Anpassung als unabdingbar und dringlich.⁹³

Das übergeordnete Ziel ist es, die allgemeine Gesundheit zu verbessern und gleichzeitig die Lebensqualität der Bevölkerung in der Region zu steigern. Diese Ziele sollen durch eine effiziente Ressourcenverteilung, durch Investitionen in die Infrastruktur der Gesundheits- und Sozialfürsorge sowie durch Fachkräfterekrutierung im Gesundheits- und Pflegebereich erreicht werden. Ein zentraler Aspekt in diesem Prozess ist die Beseitigung bestehender Versorgungslücken, um der gesamten Bevölkerung Zugang zu elementaren Gesundheitsdienstleistungen zu gewähren. Dabei ist es von entscheidender Bedeutung, ein ausgewogenes

⁹¹ Hellmich, M. (2018): *Nachhaltiges Landmanagement vor dem Hintergrund des Klimawandels als Aufgabe der räumlichen Planung – Eine Evaluation im planerischen Mehrebenensystem an den Beispielen der Altmark und des Landkreises Lüchow-Dannenberg*. Thünen Report 61. Thünen-Institut.

⁹² Porritt, J. (2005): Healthy environment – healthy people: the links between sustainable development and health. *Journal of the Royal Institute of Public Health*, 119, S. 952-953.

⁹³ Statistisches Bundesamt (2024): *Pflegekräftevorausberechnung*. [Link](#), zuletzt aufgerufen am 13.06.2024; Bundesagentur für Arbeit (2022): *Arbeitsmarktsituation im Pflegebereich*. Statistik der Bundesagentur für Arbeit. Berichte: Blickpunkt Arbeitsmarkt, Mai 2022.

Verhältnis zwischen der Zentralisierung von Dienstleistungen und der Sicherstellung einer umfassenden Versorgung zu etablieren.⁹⁴

Die direkten Auswirkungen potenzieller Initiativen umfassen eine Aufwertung der Gesundheits- und Betreuungsleistungen, einen erleichterten Zugriff auf medizinische Dienste sowie die Erweiterung von sozialen Unterstützungsmaßnahmen und Hilfsangeboten. Das Ziel ist es zudem, eine Verlagerung von stationären zu ambulanten Dienstleistungen zu fördern und das Bewusstsein für die Gesundheitsvorsorge zu schärfen. Ein wichtiger Bestandteil dieser Strategie ist die Förderung nachhaltiger Praktiken in den Bereichen Energie, Wasser, Abfallmanagement und Mobilität, um eine ganzheitliche Verbesserung der Gesundheitsinfrastruktur zu erreichen.

Folgende Maßnahmenbündel und Einzelmaßnahmen haben sich als effektiv erwiesen:

- *Zentralisierung (komplexer) Gesundheits- und Versorgungsleistungen*: Begrenzte Personalressourcen sollten zentral organisiert sein, um deren Einsatz zu optimieren. Besonders hochspezialisierte Leistungen sollten an ausgewählten wenigen Krankenhäusern konzentriert werden.⁹⁵
- *Flächendeckung der Grundversorgung*: Krankenhäuser zur Grundversorgung sollten zu regionalen Primärversorgungszentren umgewandelt werden – mit ambulanten OP-Zentren sowie Kooperationen mit ambulanten Leistungserbringern.⁹⁶
- *Rekrutierung qualifizierter ausländischer Pflegekräfte*: Ein Good Practice Beispiel hierfür ist das Triple Win-Projekt, eine Kooperation der Zentralen Auslands- und Fachvermittlung (ZAV) der Bundesagentur für Arbeit und der Deutschen Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) GmbH, um den Fachkräftemangel in der Pflege in Deutschland zu mindern.⁹⁷
- *Unterstützung beim Ausbau digitaler Lösungen*: Ein Good Practice Beispiel hierfür ist die Digital Health Factory Ruhr, eine Initiative zur Förderung und Entwicklung digitaler Gesundheitstechnologien und telemedizinischer Anwendungen speziell in der Ruhrregion.⁹⁸
- *Entwicklung und Implementierung von Strategien zur Krankheitsprävention*: Die Förderung psychischer Gesundheit und des allgemeinen Wohlbefindens durch Gesundheitsbildung, zum Beispiel durch betriebliches Gesundheitsmanagement, sind ein nicht zu unterschätzender Faktor.

⁹⁴ Baden-Württembergische Krankenhausgesellschaft (2023): Krankenhausstrukturwandel in Baden-Württemberg. [Link](#), zuletzt aufgerufen am 13.06.2024.

⁹⁵ PD – Berater der öffentlichen Hand GmbH (2023): *Gutachten zur Krankenhauslandschaft Sachsen-Anhalt*. [Link](#), zuletzt aufgerufen am 13.06.2024.

⁹⁶ Sachverständigenrat zur Begutachtung der Entwicklung im Gesundheitswesen (2023): *Resilienz im Gesundheitswesen – Wege zur Bewältigung künftiger Krisen*. Gutachten des Sachverständigenrates zur Begutachtung der Entwicklung im Gesundheitswesen 2023. Medizinisch Wissenschaftliche Verlagsgesellschaft.

⁹⁷ Bundesagentur für Arbeit (o. D.): *Programm Triple Win*. [Link](#), zuletzt aufgerufen am 13.06.2024.

⁹⁸ BMWi (o. D.): *Digital Health Factory Ruhr – Digitale Lösungen für die Gesundheitsversorgung in Ballungsräumen – Bochum*. [Link](#), zuletzt aufgerufen am 13.06.2024.

9 Zivilgesellschaftliches Engagement und Partizipation fördern

Wesentlich für die Akzeptanz von Transformation und Veränderung ist die Einbindung und Partizipation der Gesellschaft.⁹⁹ Demokratische Entscheidungsfindungs- und Beteiligungsprozesse können genutzt werden, um die notwendige langfristige Unterstützung von Ortsansässigen, Bürgerinitiativen, Nachbarschaften und Interessenvertretungen zu sichern. Diese Transparenz gewährleistet, dass angestoßene Entwicklungen und Entscheidungen der Regierung und lokalen Verwaltung durch die Gesellschaft mit getragen werden.¹⁰⁰

Das langfristige Ziel ist eine regionalpolitische Entwicklung, die die Bedarfe und Perspektiven der Menschen vor Ort berücksichtigt und dadurch das grundlegende Vertrauen der Bürgerinnen und Bürger in demokratische Prozesse und Institutionen stärkt.¹⁰¹ Der Dialog und Austausch mit und zwischen verschiedenen Interessengruppen wird gefördert und eine konstruktive Lösungsfindung angeregt. Das Ziel ist es, mindestens die Akzeptanz (*passiv*) und bestenfalls die Unterstützung (*aktiv*) der Gesellschaft zu steigern. Hierdurch wird auch die Resilienz lokaler Gemeinschaften gestärkt, die strukturelle Transformationen durchlaufen (müssen). Die Ängste vor der Veränderung nehmen ab.¹⁰² Der Widerstand gegen Veränderungsprozesse und die Konflikte zwischen einzelnen Interessengruppen werden präventiv verringert oder reaktiv aufgelöst.

Konkret messen lässt sich der Grad der Mitbestimmung und Beteiligung an der Anzahl partizipativer Formate, Initiativen und Vereine, die aktiv einen Raum schaffen, um Gedanken und Sorgen mitzuteilen. Quantifizierbar ist dies etwa durch die Anzahl an Besuchenden, Engagierten, Freiwilligen bei solchen Veranstaltungen oder Teilnehmenden an themenspezifischen oder politischen Abstimmungen (Befragungen, Volksentscheide, Referenden, Wahlen etc.).

Folgende konkrete Maßnahmen haben sich als wirksam erwiesen:

- *Proaktive Bürgerbeteiligung*: Konkreter Ansatzpunkt sind zum Beispiel partizipative Planungsprozesse bei baulichen und räumlichen Maßnahmen (insbesondere bei Infrastrukturprojekten oder Flächenerschließungen). Durch die Etablierung offener Veranstaltungsformate werden transparente Informationsangebote für Einwohner:innen geschaffen – in Form von Bürgerforen (bspw. „Zukunftslabor Schwarze Pumpe“¹⁰³ oder „Schwedter Zukunftsforum“¹⁰⁴) oder anderen Einbindungsformen (bspw. „Transformationsspaziergang“¹⁰⁵ zur Besichtigung des neuen Transformations- und Servicezentrums

⁹⁹ Heer, S. (2020): *Bürgerbeteiligung im Lausitzer Strukturwandel: Ziele und Ausgestaltung bürgerschaftlicher Teilhabe im Zuge des Braunkohleausstiegs*. Leibniz-Institut für ökologische Raumentwicklung e. V. [Link](#), zuletzt aufgerufen am 13.06.2024; Staemmler et al. (2020): *Zivilgesellschaft im Strukturwandel: Vereine und Stiftungen in der Lausitz*. IASS Potsdam. [Link](#), zuletzt aufgerufen am 13.06.2024.

¹⁰⁰ Herberg et al. (2020): *Partizipative Governance und nachhaltiger Strukturwandel: Zwischenstand und Handlungsmöglichkeiten in der Lausitz und im Rheinischen Revier*. IASS Potsdam. [Link](#), zuletzt aufgerufen am 13.06.2024.

¹⁰¹ Reitzenstein et al. (2022): *Structural change in coal regions as a process of economic and social-ecological transition – Lessons learnt from structural change processes in Germany*. In *Climate Change* | 33/2021. [Link](#), zuletzt aufgerufen am 13.06.2024.

¹⁰² Gold, R.; Lehr, J. (2024): *Paying off Populism: EU-Regionalpolitik verringert Unterstützung populistischer Parteien*. Kiel Policy Brief, 172. Kieler Arbeitspapier 2266. [Link](#), zuletzt aufgerufen am 13.06.2024.

¹⁰³ Windindustrie in Deutschland (o. D.): *Pressemitteilung. Reallabor in Schwarze Pumpe beschlossen/Wasserstoff-Speicherkraftwerk soll errichtet werden*. [Link](#), zuletzt aufgerufen am 13.06.2024.

¹⁰⁴ Kommunale Wirtschaftsförderung Schwedt (2024): *Online-Umfrage zur Zukunft von Schwedt (Archiv)*. [Link](#), zuletzt aufgerufen am 13.06.2024.

¹⁰⁵ Kommunale Wirtschaftsförderung Schwedt (2024): *Der Wandel in Schwedt startet jetzt (Archiv). Stadt gibt Planung für Transformations- und Servicezentrums in Auftrag*. [Link](#), zuletzt aufgerufen am 13.06.2024.

der Stadt Schwedt/Oder oder Ideenwettbewerb „Revierpionier“ in Sachsen-Anhalt ¹⁰⁶). Auch eigens eingerichtete Bürgerausschüsse¹⁰⁷ können als Vehikel dienen, um die Menschen vor Ort einzubinden.

- **Netzwerkbildung:** Ein weiterer Ansatzpunkt ist die Förderung und Institutionalisierung regionaler Kooperation¹⁰⁸, um Netzwerkbildung beziehungsweise sektorenübergreifende Vernetzung relevanter Akteure zu fördern sowie soziale Bindungen zu stärken und die Effektivität regionalpolitischer Maßnahmen zu steigern¹⁰⁹ – etwa durch die Förderung gemeinnütziger Organisationen und lokaler Vereine mit strukturpolitischen Zielen.¹¹⁰

Die Mobilisierung und Schaffung von Formaten, die die Selbstorganisation¹¹¹ und die Einbeziehung weniger sichtbarer Akteure – das heißt neuer, finanziell weniger gut ausgestatteter und/oder schwach organisierter Akteure – fördern, sind von zentraler Bedeutung. Das dient dazu, die Perspektive zu erweitern und zu verhindern, dass etablierte Akteure mit größeren Netzwerken und Finanzmitteln wie etwa lange bestehende Großkonzerne, die von der Zeit vor der Transformation profitiert haben, bestehende Strukturen versuchen aufrecht zu erhalten.¹¹²

- **Bürgernahe Kommunikation:** Nicht zu unterschätzen ist insbesondere in strukturschwachen Regionen zudem eine greifbare Außenkommunikation durch die Vermeidung von Anglizismen und komplizierten Umschreibungen¹¹³ in wissenschaftlicher oder technischer Sprache.

Ein zentraler Gelingensfaktor ist hierbei, den Beteiligten nachvollziehbar zu vermitteln, dass sie selbst auch einen Nutzen aus einer langfristigen Zusammenarbeit ziehen¹¹⁴ und ihre Sorgen und Bedürfnisse ernst genommen beziehungsweise ihre Anliegen verbindlich berücksichtigt werden. Es gibt aber auch potenzielle Risiken: Wenn Mitwirkungsformate im Sinne von „White Washing“ beziehungsweise „Schein-Partizipation“ als Mittel zur Erfüllung von Eigeninteressen wahrgenommen werden, kann die Wirkung sich ins Gegenteil verkehren.¹¹⁵ Auch können gezielte Einbindungs- und Diskussionsformate – entgegen des ursprünglichen

¹⁰⁶ Ideenwettbewerb des Landes Sachsen-Anhalt für Bürger:innen zur ökonomischen, ökologischen und sozial nachhaltigen Mitgestaltung des Strukturwandels. Siehe: Staatskanzlei und Ministerium für Kultur des Landes Sachsen-Anhalt (o. D.): *Revier!Pionier. Ideenwettbewerb für Zukunft, Land und Leute*. [Link](#), zuletzt aufgerufen am 13.06.2024.

¹⁰⁷ Herberg et al. (2020): *Partizipative Governance und nachhaltiger Strukturwandel: Zwischenstand und Handlungsmöglichkeiten in der Lausitz und im Rheinischen Revier*. IASS Potsdam. [Link](#), zuletzt aufgerufen am 13.06.2024; In den Bürgerausschuss Esslingen werden Bürger:innen gewählt und gestalten das kommunale Leben mit. Siehe: Stadt Esslingen (o. D.): *Bürgerausschüsse in Esslingen am Neckar*. [Link](#), zuletzt aufgerufen am 13.06.2024; Der Bürgerausschuss Mettmann (NRW) bearbeitet Anregungen, Beschwerden von Bürger:innen und berät den Stadtrat. Siehe: Kreisstadt Mettmann. (o. D.): *Bürgerausschuss Mettmann*. [Link](#), zuletzt aufgerufen am 13.06.2024.

¹⁰⁸ Umweltbundesamt (2022): *Lessons learnt from structural change processes*. [Link](#), zuletzt aufgerufen am 13.06.2024.

¹⁰⁹ Ragnitz et al. (2022): *Analyse des historischen Strukturwandels in der Lausitz* (Fallstudie). In: *Climate Change* | 31/2021. UBA. S. 89f. [Link](#), zuletzt aufgerufen am 13.06.2024.

¹¹⁰ Vgl. Programm „Engagiertes Land“, das lokale Zusammenschlüsse für Engagement und Beteiligung in strukturschwachen Dörfern, Kleinstädten oder Gemeinden fördert. Siehe: Deutsche Stiftung für Engagement und Ehrenamt. (o. D.): *Das Programm „Engagiertes Land“*. [Link](#), zuletzt aufgerufen am 13.06.2024.

¹¹¹ Herberg et al. (2020): *Partizipative Governance und nachhaltiger Strukturwandel: Zwischenstand und Handlungsmöglichkeiten in der Lausitz und im Rheinischen Revier*. IASS Potsdam. [Link](#), zuletzt aufgerufen am 13.06.2024.

¹¹² Reitzenstein et al. (2022): *Structural change in coal regions as a process of economic and social-ecological transition – Lessons learnt from structural change processes in Germany*. In *Climate Change* | 33/2021. [Link](#), zuletzt aufgerufen am 13.06.2024.

¹¹³ Kommunale Wirtschaftsförderung Schwedt (o. D.): *Namenstau für Campus-Neubau (Archiv) Aus Zungenbrecher wird „Das TRAFÖ – Zentrum für Transformation“*. [Link](#), zuletzt aufgerufen am 13.06.2024.

¹¹⁴ Ragnitz et al. (2022): *Analyse des historischen Strukturwandels in der Lausitz* (Fallstudie). In: *Climate Change* | 31/2021. Umweltbundesamt (UBA). S. 89f. [Link](#), zuletzt aufgerufen am 13.06.2024.

¹¹⁵ Kühn, M. (2023): *Planungskonflikte und Partizipation: Die Gigafactory Tesla. Raumforschung und Raumordnung / Spatial Research and Planning*, 81(5), S. 538-556. [Link](#), zuletzt aufgerufen am 13.06.2024.

Ziels – Konflikte und Spannungen zwischen Interessengruppen aktiv befördern, diesen eine sichtbare Plattform geben und die eigentlichen Umsetzungsprozesse verlangsamen oder gar verhindern.¹¹⁶ Hinzu kommt, dass einmal angestoßene Informations- und Partizipationsprozesse auch konsistent und langfristig verstetigt werden sollten. Einmal geweckte Erwartungen an Mitsprache, die nicht erfüllt werden, können sich ebenso negativ auf die Transformationsprozesse auswirken.

10 Regionale Identifikation stärken und Kulturangebote ausbauen

Stadtferne Gemeinden verzeichnen immer größere Bevölkerungsverluste.¹¹⁷ Aufgrund mangelnder Perspektiven verlassen Menschen ihre Heimat zugunsten einer Lehre, eines Studiums oder eines Arbeitsplatzes an einem Ort, der bessere Standortbedingungen und Zukunftschancen bietet. Diese Landflucht verursacht eine Abwanderung von Unternehmen, Fachkräften und Familien sowie – daraus resultierend – den Verlust von Steuereinnahmen und Innovationskraft in der Region.

Die persönliche Identifikation mit der (Heimat-)Region und ein kulturelles Verbundenheitsgefühl sind bislang unterschätzte Wirkbereiche für das Gelingen der Transformation.¹¹⁸ Das Zelebrieren regionaler Stärken und Eigenheiten kann unterstützen, Perspektiven vor Ort sichtbarer zu machen, regionale Kultur zu stärken und Abwanderung zu hemmen (Pull-Faktor für Fachkräfte und Zuwanderung).¹¹⁹ Insbesondere für Regionen, die sich Jahrzehnte mit ihren Wirtschaftszweigen und Arbeitsrealitäten (etwa Kohlekraftwerke, Zechen, Raffinerien etc.) auch kulturell identifiziert haben, ist eine Verknüpfung der zukunftsorientierten Vision mit einer gleichzeitig wertschätzenden Anerkennung ihrer Historie zentral.¹²⁰ Ein erfolgreicher Strukturwandel setzt somit auch gezielte Investitionen in Kultur voraus.

Das langfristige Ziel ist eine hohe Identifikation mit der Region und mit dem eigenen Lebens- und Arbeitsmittelpunkt, die die Abwanderung mindert, Zuwanderung fördert und hierdurch zu einer nachhaltigen und demographisch ausgewogenen Bevölkerungsstruktur beiträgt. Ein weiteres Ziel ist es, dafür zu sorgen, dass breite Teile der Bevölkerung die Entscheidungen der Akteure des Strukturwandels akzeptieren, tragen und bestenfalls mit Zuversicht auf die Vision des jeweiligen Transformationsprozesses schauen. Das Ergebnis ist eine quantitative und qualitative Steigerung von Kulturangeboten und -gütern beziehungsweise eine Stärkung des regionalen Images. Als Nebeneffekt ergeben sich höhere Tourismuseinnahmen und bestmöglich eine Diversifikation der lokalen Kultur- und Kreativwirtschaft. Der Optionenraum ist breit gefächert:

- *Denkmalschutz und der Erhalt beziehungsweise die Pflege von kulturellem Erbe:* Ein Beispiel ist die Kohlekultur im Ruhrgebiet durch die „Zeche Zollverein“.¹²¹

¹¹⁶ Spiegel (2024): Große Mehrheit. Bürger lehnen Tesla-Erweiterung in Grünheide ab. [Link](#), zuletzt aufgerufen am 13.06.2024.

¹¹⁷ Rösel, F.; Weishaupt, T. (2020): Städte quellen über, das Land dünnt sich aus: Anteil der Landbevölkerung auf dem niedrigsten Stand seit 1871. In *ifo Dresden berichtet*, 2/2020.

¹¹⁸ Ackermann, J.; Scharnholz, L. (2022): Strukturwandel mit Kultur: Kultur als Innovationsimpuls in der Lausitz. *disP*, 58(3), S. 5-18. [Link](#), zuletzt aufgerufen am 13.06.2024.

¹¹⁹ Brachert et al. (2023): *Begleitende Evaluierung des Investitionsgesetzes Kohleregionen (InvKG) und des STARK-Bundesprogramms*. Zwischenbericht vom 30.06.2023. IWH Studies 6/2023. IWH.

¹²⁰ Deutscher Kulturrat (2020): Kultur ist Voraussetzung für Kulturentwicklungsprozesse. [Link](#), zuletzt aufgerufen am 13.06.2024.

¹²¹ Bogumil, J.; Heinze, R. G. (2021): Von der Industrieregion zur Wissensregion: Strukturwandel im Ruhrgebiet. In: Bundeszentrale für politische Bildung (Hrsg.), *Abschied von der Kohle: Strukturwandel im Ruhrgebiet und in der Lausitz* (S. 20-25); Ein weiteres Beispiel stellt die Völklinger

- *Errichtung oder Modernisierung von Kultur-, Sport- und Spielstätten sowie Förderung lokaler Sport-, Musik-, Kultur- und Traditionsvereine:* Durch Investitionen in alltägliche, touristische sowie jugendkulturelle Angebote beziehungsweise Infrastrukturen kann aufkommende Perspektivlosigkeit bekämpft und die Attraktivität der Region insbesondere für junge Menschen gesteigert werden.¹²²
- *Großveranstaltungen:* Für einen kurzfristigen zusätzlichen Stimulus sind zum Beispiel die Bundesgartenschauen oder Bauausstellungen gute Beispiele (z. B. Ausstellung im Emscherpark/Ruhrgebiet), im Bereich Sport die Bewerbung als Standort für Olympische Spiele oder Fußball-Events.¹²³
- *Einsatz von Kommunikations- und Markenkampagnen:* Beispiele hierfür sind „jwd – jeder will dahin“ in Brandenburg¹²⁴ oder „Die Lausitz. Krasse Gegend“¹²⁵, die mit ihren Slogans Wiedererkennungswert und mit ihren Narrativen ein emotional-visuelles Bild der Region erschaffen.¹²⁶

Gelingen können Interventionen und Investitionen lediglich, wenn Maßnahmen authentisch und inklusiv durch die Einbeziehung der lokalen Bevölkerung erarbeitet werden. Der Wirkungsbereich ist als „Soft Faktor“ einzuordnen, der lediglich in Verbindung mit weiteren Maßnahmen zur Abschwächung negativer Folgen eines Strukturwandels wirken kann. Ohne diese ist nur mit schwachen Effekten zu rechnen. Die Wirkung kann sich sogar ins Gegenteil verkehren, wenn der Eindruck entsteht, Fördergelder würden nicht für eine „echte Veränderung“, sondern für teures Marketing verwendet werden.¹²⁷

Hütte im Saarland dar; nach Einstellung der Stahlproduktionsanlage wurde sie zum Industriedenkmal, heute UNESCO-Welterbe. Siehe: Weltkulturerbe Völklinger Hütte. (o. D.): *Völklinger Hütte. Welterbe seit 1994.* [Link](#), zuletzt aufgerufen am 13.06.2024.

¹²² Ministerium für Wissenschaft, Forschung und Kultur Brandenburg (2019): *Strukturwandel erfolgreich gestalten: Lausitz-Strategie des MWFK.* [Link](#), zuletzt aufgerufen am 13.06.2024.

¹²³ Brachert et al. (2023): *Begleitende Evaluierung des Investitionsgesetzes Kohleregionen (InvKG) und des STARK-Bundesprogramms.* Zwischenbericht vom 30.06.2023. IWH Studies 6/2023. IWH.

¹²⁴ Land Brandenburg (2022): *„jwd“ auf brandenburgisch: „jeder will dahin“ – Landesmarketing startet neue Kommunikationsoffensive – Basis sind erneut Bestwerte für das Zuzugs- und Aufsteigerland.* [Link](#), zuletzt aufgerufen am 13.06.2024.

¹²⁵ Krasse Lausitz (o. D.): *Die Lausitz. Krasse Gegend.* [Link](#), zuletzt aufgerufen am 13.06.2024.

¹²⁶ Baden-Württemberg. The Länd. Fänshop (o. D.): *LÄND EDITION – „Nett hier“ Sticker.* [Link](#), zuletzt aufgerufen am 13.06.2024.

¹²⁷ Voeth, M. (2017): *Ergebnisauswertungen zu „Die Slogans der Bundesländer“: Empirische Erhebung der Universität Hohenheim.* Universität Hohenheim, Lehrstuhl für Marketing & Business Development. [Link](#), zuletzt aufgerufen am 13.06.2024.

Ausblick

Langfristige Phänomene wie die Globalisierung oder die Klimakrise sowie ihre konkreten, regionalen Effekte, etwa an Standorten der Montan- oder Automobilindustrie, erzeugen einen verstärkten Handlungsdruck auf strukturschwache Regionen. Vor diesem Hintergrund verdeutlicht die vorliegende PD-Perspektiven-Veröffentlichung den Bedarf eines weitsichtigen und strategischen Verwaltungshandelns, um den strukturellen Wandel proaktiv zu gestalten – statt von Veränderungen getrieben zu werden.

Angesichts begrenzter finanzieller, personeller und zeitlicher Ressourcen stehen regionale Entscheider:innen und Gestalter:innen vor der Frage, mit welchen spezifischen Maßnahmen sie einen regionalen Transformationsprozess erfolgreich und wirksam vorantreiben können. Außerdem gewinnt die Frage an Bedeutung, welche dieser Maßnahmen auch staatliche Handlungsfähigkeit demonstrieren und das Vertrauen der Bürger:innen in die öffentliche Hand stärken – nicht nur, aber insbesondere in strukturschwachen Regionen, ein wichtiger Faktor für den Erfolg von Veränderungen. Sinnvolle Handlungsoptionen für Regionen sind daher individuell unterschiedlich und von vielfältigen Standortfaktoren abhängig. Die dargestellten Ansätze haben sich jedoch aufgrund der vorliegenden Evidenz und einschlägiger Projekterfahrungen der PD als besonders wirksam erwiesen.

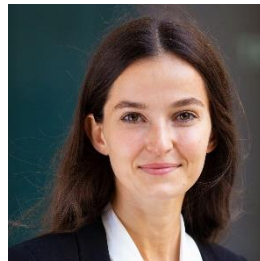
Um die individuellen Adaptions- und Wirkungspotenziale für eine spezifische Region zu prüfen, unterstützt die PD Ihr Vorhaben bei der Konzeption, Organisation und Umsetzung. Die in unseren Projekten identifizierten Hemmnisse und Erfolgsfaktoren für eine wirksame und zielgeleitete regionale Transformation sind oft exemplarisch für andere regionale Vorhaben. Daher bringen wir die „Lessons Learned“ aus anderen Regionen bei Ihrem Vorhaben aktiv ein. Ziel ist es, unterschiedliche Akteure, Strategien und Initiativen verschiedener föderaler Ebenen fokussiert zu vernetzen, Transparenz über Abhängigkeiten und Risiken zu schaffen sowie Synergiepotenziale zu identifizieren.

Kontakt



Dr. Julian Tenorth
Principal Expert

M +49 152 28 46 37 43
Julian.Tenorth@pd-g.de



Marisa Brecht
Managerin

M +49 173 32 48 397
Marisa.Brecht@pd-g.de

Autorinnen und Autoren

Dr. Julian Tenorth, Principal Expert
Marisa Brecht, Managerin
Dr. Johannes Kleine, Senior Consultant
Arno Weik, Senior Consultant
Arthur Saillard, Consultant

PD – Berater der öffentlichen Hand GmbH

Friedrichstr. 149
10117 Berlin
pd-g.de/

