



Prof. Dr. Oliver Ibert | Leibniz-Institut für Raumbezogene Sozialforschung (IRS)

Denkanstöße für einen eigenständigen Strukturwandel in der Lausitz

Was ist regionaler Strukturwandel?

Der Begriff des regionalen Strukturwandels ist wenig präzise, u.U. sogar irreführend, denn er suggeriert, dass die Ursache für regionale Problemlagen vor allem von der Region und deren Schwäche verursacht sind. Wichtig ist aber zu verstehen, dass viele Ursachen für regionale Entwicklungsprobleme außerhalb der Region liegen.

Der Begriff Strukturwandel bezieht sich auf langfristige, komplexe gesellschaftliche Entwicklungen, die sich über mehrere Teilräume hinweg vollziehen:

- Kultureller Wertewandel: wie der Diskurs um Klimawandel, Nachhaltigkeit, oder veränderte Einstellungen in der Ernährung (Vegetarismus, Bio);
- Veränderung von ökonomischen Strukturen: Globalisierung von Produktionsnetzwerken, Verschiebung von Standard- zu Statusmärkten, Bedeutungsgewinn wissensintensiver Dienstleistungen;
- die Einführung neuer Technologien: digitale Revolution, grüne Technologien;
- politische Umwälzungen: wie das Ende des Kalten Krieges oder die Deutsche Wiedervereinigung.

Mit dem Präfix „regional“ wendet sich der Blick bestimmten Teilräumen zu. Diese sind in der Regel unterschiedlich gut positioniert und vorbereitet, um mit den Konsequenzen von langfristigen, strukturellen Veränderungen aber auch damit zusammenhängenden kurzfristigen Umbrüchen umzugehen. Manche Regionen profitieren von den sich ändernden Spielregeln, manche profilieren sich sogar zu Vorreitern und treiben durch ihre interne Dynamik den Prozess des gesellschaftlichen Wandels an. Für diese Regionen ist regionaler Strukturwandel kein akutes Thema, allenfalls stellen sich Fragen der langfristigen Konservierung der guten Positionierung. Das Silicon Valley profitiert vom Prozess der Digitalisierung und treibt ihn zugleich an.

Andere Regionen hingegen haben sich in ihrer spezifischen teilträumlichen Entwicklung an Bedingungen angepasst, die zunehmend weniger die aktuellen Spielregeln des Wettbewerbs widerspiegeln. Dafür ist sicherlich die Lausitz ein(es von vielen) Beispiel(en):

- Einsatz von überwiegend „alten“ Technologien;
- Spezialisierung auf Braunkohle, die zunehmend als Verursacher von Klimawandel gilt;
- Konzentration auf Standard-Märkte;
- Spätfolgen der Wiedervereinigung;
- Riskante Politikpfade in Richtung Großprojekte.

Bedeutung endogener Potentiale und Pfadabhängigkeit

Die Debatte um regionalen Strukturwandel konzentriert sich auf die endogenen Ursachen für Entwicklungsblockaden. Ein Blick auf die *endogenen Potentiale* ist wichtig, nicht um den Regionen das Gefühl zu vermitteln, sie seien selber schuld an ihren Problemen, sondern um den Blick auf regional beeinflussbare Stellschrauben zu lenken und um Handlungsspielräume zu schaffen oder zu erweitern.

Pfadentwicklung:

- Die Zukunft ist offen. Alles kann sich ändern. Aber es ist nicht möglich mit einer *tabula rasa* zu beginnen, sondern Ausgangspunkt für Veränderungen ist immer der *status quo*. Vergangene Investitionen, bestehende materielle und institutionelle Strukturen wirken in die Zukunft hinein indem sie den Spielraum für Variation eingrenzen.
- Pfadentwicklung ist ambivalent. Auf der einen Seite bringt ein höherer Grad an Anpassung spezifische Gewinne (increasing returns, economies of scale). Um diese Vorteile genießen zu können, ist es nötig, in Pfadverlängerung zu investieren und sich langfristig auf bestimmte Rahmenbedingungen einzustellen. Es gibt aber auch einen trade-off zwischen Anpassung und Anpassungsfähigkeit. Die Vorteile pfadabhängiger Entwicklung werden erkaufte durch eine verringerte *Anpassungsfähigkeit* (Adaptation at the cost of adaptability).

Wichtig zu verstehen ist: Wenn wir von regionalem Strukturwandel sprechen, dann meinen wir nicht *Entwicklungsrückstände*, sondern *Entwicklungsblockaden*. Im ersteren Fall existiert ein allgemein anerkannter Entwicklungspfad, dem alle Regionen folgen (sollten), auf dem aber unterschiedliche Entwicklungsstände und -geschwindigkeiten zu konstatieren sind. Die zurückliegenden Regionen müssen dann ihr Entwicklungstempo steigern und aufholen. Bei Entwicklungsblockaden hingegen gehen wir von pfadabhängigen Entwicklungen aus, die insgesamt in eine wenig erfolgversprechende Richtung verlaufen. Es geht hier also nicht um eine Beschleunigung entlang einer bekannten Bahn, sondern um die Veränderung der Bahn, sprich um eine neue Entwicklungsrichtung und Vermehrung der Entwicklungsoptionen.

Empirische Untersuchungen von pfadabhängiger Entwicklung zeigen, dass die meisten Regionen sich wandeln, indem sie das Bestehende variieren (related variety: aus Propellern werden Rotoren für Windturbinen; aus Modetextilien werden Industrietextilien; aus Porzellan-geschirr wird technisches Porzellan, aus dem Pelzmantel wird Pelz eingearbeitet in Markenmode). Diese Erkenntnis stützt die oben dargestellten Zusammenhänge, hilft aber nur bedingt, wenn es um Regionen geht, die vor den Herausforderungen eines strukturellen Wandels stehen. Regionen im Strukturwandel reicht die typische Art der regionalen Entwicklung nicht (mehr), sie brauchen atypische, „lernende“ Formen der Entwicklung: Pfad-Kreation, Pfadbrüche oder „unrelated variety“.

Im Konzept der Pfadabhängigkeit beschreiben „Lock-Ins“ Fehl- oder Überanpassungen an ehemals gültigen, zunehmend aber obsolet werdenden Rahmenbedingungen. Gernot Grabher hat diese Kernidee am Beispiel des Ruhrgebiets in den 1980er Jahren übertragen auf die regionale Entwicklung. Ihm zufolge seien die der regionalen Akteure seinerzeit nicht in der Lage gewesen, die Blockaden aus eigener Kraft zu überwinden und einen Strukturwandel einzuleiten. Statt die regionale Anpassungsfähigkeit zu erhöhen haben sie die Anpassung der Montanindustrie an den alten Entwicklungspfad weiter forciert.

- Funktionaler Lock-In: Liegt in den Organisationsstrukturen der regionalen Wirtschaft und ihren Zulieferbeziehungen begründet. Unternehmen können nicht von Entwicklungspfaden abweichen, oder neue öffnen, weil sie sich zu fest an bestehende Kooperationspartner gebunden haben und zu exklusiv nur deren Bedürfnisse ernst nehmen.
- Kognitiver Lock-In: Liegt in kollektiv geteilten und daher unhinterfragten Problemdefinitionen begründet. Die Mehrheit der Akteure bestätigt sich gegenseitig in der Problemanalyse, abweichende Wahrnehmungen werden nicht ernst genommen, andere Stimmen ignoriert. Dies kann zu einem Gruppendenken führen, bei dem Alternativen systematisch unterdrückt werden.
- Politischer Lock-In: Es herrschen Interessenüberschneidungen zwischen politischen und wirtschaftlichen Akteuren vor, aufgrund derer die Politik Veränderungen in Richtung Anpassungsfähigkeit verhindert statt zu fördern.

Unterschiedliche Kontextbedingungen für Strukturwandel

Regionaler Strukturwandel ist nicht immer und überall dasselbe. Vielmehr gibt es Erfahrungen damit, unter welchen Bedingungen Regionen sich den Herausforderungen eines regionalen Strukturwandels begegnen müssen.

„Leise“ oder „laut“

Regionaler Strukturwandel kann mehr oder weniger politisch konflikthaft verlaufen. Textilindustriell geprägte Regionen, wie das Westmünsterland, haben dramatische Prozesse des Strukturwandels erlebt. Aber die politische Aufmerksamkeit war relativ gering – zumindest im Vergleich zu den Regionen, die einen montanindustriellen Strukturwandel durchgemacht haben oder den Strukturwandel im Schiffbau. Die Erfahrungen zeigen, dass sich leiser Strukturwandel schneller vollzieht aber auch schneller überwunden ist. Ein lauter Strukturwandel ist assoziiert mit härteren Konflikten, die oft kostspielige Kompensationsleistungen nach sich ziehen und den Prozess in die Länge ziehen.

Sozialstaatlich abgefedert vs. hart

Nordostengland oder Wales, das Saarland oder das Ruhrgebiet. All diese Regionen haben einen starken Strukturwandel erlebt. Doch der deutsche Weg war anders als der britische weitaus stärker sozialpolitisch abgefedert: Vorruhestandregelungen, Auffanggesellschaften, Investitionsprogramme. Sozialstaatliche Abfederung verhindert, dass wirtschaftliche Strukturprobleme sofort auf die Bevölkerung durchschlagen und soziale Problemlagen sich unmittelbar anschließen. Soziale Abfederung ist aber sehr kostspielig – die investierten Ressourcen fehlen möglicherweise als Investitionen in neue Entwicklungsoptionen. Während in wirtschaftsliberalen Kontexten sich Illusionen über die Abwendbarkeit des strukturellen Wandels kaum verbreiten können, können soziale Programme den problematischen Eindruck erwecken, es ginge in der Region vielleicht auch ohne gravierende Anpassungen länger so weiter.

An- oder Abwesenheit einer staatlichen innovationsfördernden Strukturpolitik

Eine weitere wichtige Kontextbedingung betrifft die An- oder Abwesenheit einer staatlichen Strukturpolitik, die entweder als Ersatz oder in Ergänzung zu Sozialpolitik greifen kann. Gelingt es also den staatlichen Akteuren, politische Anreize zu setzen, die die regionalen Akteure dabei unterstützen, einen strukturellen Wandel einzuleiten? Gleichzeitig sind die Voraussetzungen genau diese anspruchsvollste und riskanteste Art der regionalen Entwicklung zu leisten dort am schlechtesten ausgeprägt: „Die Organisation von Innovationen unter widrigen Umständen durch einen unbegabten Akteur“. Prototypisch für derartige staatliche Programme der „lernenden Region“ war sicherlich die IBA Emscher Park, 1989-1999 im nördlichen Ruhrgebiet. Zahlreiche Folgepolitiken in der Logik.

Lausitz:

Eher „laut“ als „leise“; eher sozial abgefedert und es gibt mit der IBA Fürst-Pückler-Land eine wichtige strukturpolitische Initiative in der Vergangenheit, von deren Erbe die Region bis heute profitiert und es gibt berechtigte Hoffnung auf strukturpolitische Initiativen in der (nahen) Zukunft.

- Laut: Das hohe Maß an politischer Aufmerksamkeit für diesen regionalen Strukturwandel führt m.A.n. dazu, dass die Region in vielleicht zu hohem Maße als Industrieregion wahrgenommen wird bzw. sich selbst so wahrnimmt. Also ein bestimmter Aspekt der regionalen Entwicklungspfade dominiert andere. Sehr bestimmte Stimmen, die sagen, es müssten „industrielle Ersatzarbeitsplätze“ her. Arbeitsplätze in den Dienstleistungen seien fein, aber kein gleichwertiger Ersatz. Die Region hat aber eine längere Geschichte, sie existiert auch schon vor der industriellen Nutzung und die Industrie hat nicht nur Gutes getan, sondern auch Probleme geschaffen und hinterlassen. Wichtig ist es, die leiseren Stimmen in der Region nicht zu überhören.
- Soziale Abfederung: Es hilft, dass die sozialen Härten abgefedert werden und auch zentral vergebene Transfereinkommen (z.B. ALG) die Region stützen. Aber Arbeit ist heutzutage mehr noch als früher auch Sinngeber, nicht bloß Einkommensgenerier. Die sozialen Programme ersetzen Einkommen mehr oder weniger zureichend, aber sie beantworten nicht die Sinnfrage. Gleichzeitig kann die Sinnfrage aber auch Antworten liefern, da Sinn auch in unbezahlten Aktivitäten und privaten Initiativen gefunden werden kann. Es gilt also die strukturelle Unterbeschäftigung als Ressource zu sehen.
- Strukturpolitik: Es gilt seit dem Kompromiss der „Kohlekommission“ als sicher, dass viele finanzielle Ressourcen in Braunkohleregionen fließen werden. Dem Vernehmen nach sollen insgesamt 40 Mrd € für alle Braunkohleregionen in Deutschland bereitstehen und von diesem Geld soll ein großer Teil in die Lausitz (Brandenburg und Sachsen) fließen. Hier entsteht eine historisch gesehen beispiellose Konstellation, dass mehr Geld als Ideen für Investitionen bereit stehen. Es gilt: Aufpassen, dass nicht die Ideen-Schubladen durchforstet werden, sondern die Geduld aufbringen, trotz Handlungsdruck gute Ideen zu entwickeln.

Handlungsoptionen einer eigenständigen Regionalentwicklung

Im Rahmen unserer Überlegungen zu Open Region haben wir uns im IRS systematischer Gedanken darüber gemacht, welche Möglichkeiten politische Akteure auf der regionalen Ebene haben, Gelegenheiten zur Innovation zu schaffen oder zu ergreifen und wie sie externe Expertise mobilisieren, um Innovationen in der Region zu verorten.

- Mobilität fördern (Programme auflegen, um externe Expertise anzuziehen oder regionalen Akteuren Erfahrungen anderswo zu erlauben), Fremden offen begegnen und neugierig auf sie sein. Keine Angst haben vor dem „Brain-Drain“ oder „Abwanderungskulturen“ sondern auf die Produktivität von „Brain Circulation“ vertrauen und den Kontakt zu denen halten, die vorläufig die Region verlassen haben.
- Umgang mit gescheiterten Ideen: 2. Chance für anderswo gescheiterte Ideen; Innovationen ziehen statt endgültig scheitern lassen.

- Experimentierorte schaffen (Schutz von Ideen in der Frühphase): IBA Studierhaus ist hier sicher ein Beispiel. Coworking Places in Klein- und Mittelstädten könnten folgen.
- Regionale Problemlagen mit überregionaler Relevanz identifizieren: Das tun wir in unserem Teilprojekt von WIR „[Innohub 13](#)“.