

Viel erreicht, wenig gewonnen? Ein Blick auf die Strukturpolitik im Ruhrgebiet

Vortrag an der Universität Tübingen, Wirtschafts- und
Sozialwissenschaftliche Fakultät

„Wettbewerbsfähigkeit und Resilienz – Cluster- und
Innovationspolitiken in Zeiten von Corona“ (Dr. Beck/Prof. Dr. Buhr)

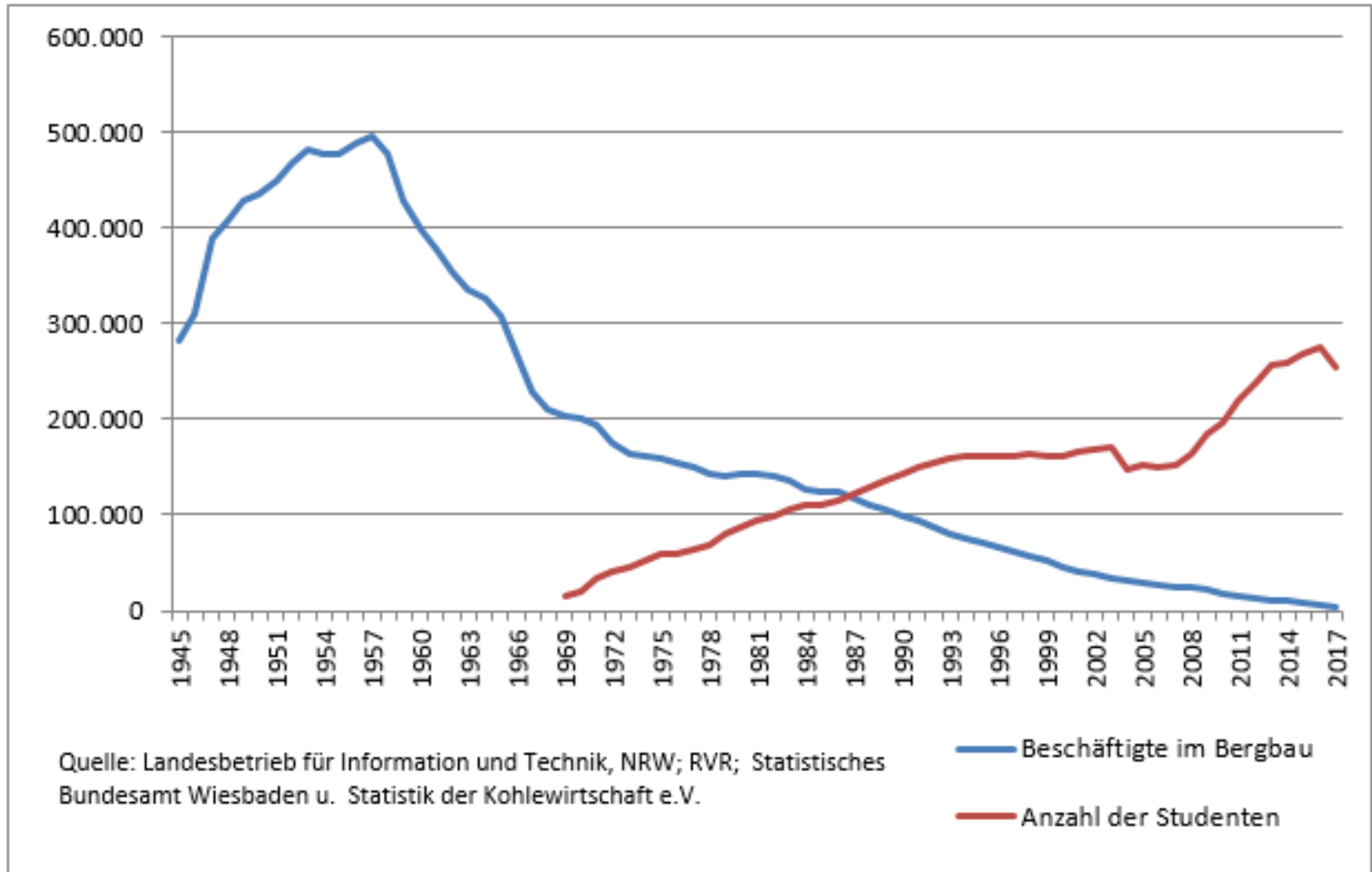
18. März 2022

- Mit dem Ende des deutschen Steinkohlenbergbaus 2018 endete auch eine Ära von 150 Jahren Industriegeschichte mit hohen Wohlstandsgewinnen, aber auch erheblichen Eingriffen in die Naturlandschaft. Mitte der 1950er Jahre waren knapp **500.000** Erwerbstätige an der Ruhr im Bergbau beschäftigt, im Jahr 2000 waren es nur noch unter **50.000**.
- Beschäftigungsaufbau wurde schon seit den 1960er Jahren vor allem im Bildungs- und Wissenschaftsbereich sowie in der Automobilindustrie realisiert (Beispiele in Bochum: Opel, Nokia, Ruhr-Universität).
- Heute gibt es neue wirtschaftliche Standbeine und „**Leitmärkte**“ in der IT-Sicherheit, Logistik, aber auch im Bereich der Ressourceneffizienz. Eine der größten Branchen ist neben dem öffentlichen Sektor (mit Schulen, Universitäten etc.) die Gesundheits- und Sozialwirtschaft. Nach dem BMR Wirtschaftsberichten Ruhr ist das **Gesundheitswesen** mit knapp 350.000 Beschäftigten der Leitmarkt Nr. 1.

- Die Debatte um den Strukturwandel an der Ruhr hat sich gedreht: in einer Studie des wiss. Beirates der Bundesregierung Globale Veränderungen („Der Umzug der Menschheit. Die transformative Kraft der Städte“/2016) wird das Ruhrgebiet als eine post-industrielle Metropole bezeichnet, die durch ihre polyzentrische Struktur als besonders **zukunftsfähig** eingeschätzt wird.
- Dies liegt auch daran, dass hier europaweit die dichteste **Hochschullandschaft** entstanden ist; hinzu kommt die erfolgreiche **ökologische Umgestaltung** der Emscher. Die Emschergenossenschaft ist hier Vorreiter des ökologischen und strukturpolitischen Umbaus.
- Die Strukturförderungsmaßnahmen waren allerdings zu lange auf Modernisierung der traditionellen Unternehmen konzentriert; der Wandel zu anderen Sektoren (insbesondere im Dienstleistungssektor) setzte zu **spät** ein. Vor dem Hintergrund tiefgreifender Wandlungsprozesse (Digitalisierung, Demographie, Energieeffizienz) sind einerseits radikale Innovationen gefordert, andererseits ist oft noch ein Festhalten an verkrusteten Strukturen zu konstatieren. Der Erfolg in einer Technologiegeneration bedeutet aber **nicht**, die Standortvorteile konservieren zu können.

- Der Wandel vollzog sich trotzdem und seit Jahren sind im Ruhrgebiet die meisten Arbeitskräfte im **Dienstleistungssektor** tätig (über 77 %). Die Dienstleistungslücke ist nicht nur geschlossen, Jobs entstehen mehrheitlich im tertiären Sektor (etwa der Gesundheitswirtschaft und IT-Services etc).
- Der tertiäre Sektor ist jedoch nicht der alleinige Wachstumsträger, da viele Dienstleistungen weiterhin an industrielle Aktivitäten **gekoppelt** sind. Gerade anhand der Digitalisierung wird die wechselseitige Durchdringung deutlich (etwa digitale Gesundheits- und Wohntechnologien, urbanes Bauen und Wohnen sowie Logistik).
- Der Wandel des Produktionssystems in Richtung wissensintensiver Sektoren spiegelt sich gut in den verschiedenen **Hochschulen** der Region wider. Das Ruhrgebiet ist auf dem Weg, von der Region mit dem „Pulsschlag aus Stahl“ zur **Wissensregion** zu werden, in der es viele Hochschulen und Forschungs- und Beratungseinrichtungen gibt, während es noch vor sechzig Jahren keine Universität gab!

Abbildung 1: Vergleich Bergbaubeschäftigte (Kohle) und Studierende im Ruhrgebiet



- Vor dem Hintergrund des tiefgreifenden sozioökonomischen Wandels (Kohle und Stahl sind keine Leitmärkte mehr) verblassen auch traditionelle politisch-administrative Abgrenzungen wie „das“ Ruhrgebiet. Die Raumstruktur befindet sich in einem Prozess der **Heterogenisierung**, d. h. einheitlich zusammengesetzte Regionen zersplittern und es entstehen neue Vernetzungen zwischen Teilregionen.
- Die Fokussierung auf die Montanindustrie hat bspw. historisch aus dem Ruhrgebiet eine Einheit gemacht, die es heute jedoch nicht mehr gibt, weil sich die wirtschaftliche Klammer aufgelöst hat. Mit der wirtschaftlichen Einheit verlor es seine Außengrenzen; die Städte und Kreise entwickelten sich auseinander. Gleichzeitig gewannen die Bezüge zu den Umlandregionen (Südwestfalen, Münsterland, Rheinland) an Bedeutung.
- Dennoch sind in einzelnen Handlungsfeldern im Ruhrgebiet regionale **Kooperationen** in den letzten Jahren gewachsen (z. B. IBA, Kulturhauptstadt Ruhr 2010 oder die Universitätsallianz Ruhr). Gerade die Kooperation im Wissenschaftssystem hat sich deutlich gesteigert.

- In keiner anderen europäischen Region wurde ein umfassender **Beschäftigungsabbau** so sozialverträglich über einen „verhandelten“ Strukturwandel gelöst wie an der Ruhr.
- Für die „erfolgreiche“ regionale Entwicklung ist der **Brückenbau** zwischen Wissenschaft und Wirtschaft zentral: Humankapitalinvestitionen und Wissensinfrastrukturen sind die Schlüsselemente. Eine gute Wissenschaftslandschaft allein reicht aber noch nicht aus, denn nach wie vor gibt es Innovationsengpässe bei Unternehmen und auch die **Gründungskultur** hat Defizite. Nur „lernende“ und gründungsaffine Regionen werden aber zukunftsfähig sein. Hinsichtlich der Gründungen können die Ruhrgebietsstädte trotz einiger Erfolge im Vergleich zu anderen Regionen bislang nicht glänzen, sind aber auf einem „guten“ Weg..
- Aus **Vergleichsregionen** ist zu lernen: Engere Vernetzung zwischen den Akteuren fördert den Anwendungsbezug der Forschung. Erfolgreich sind breit angelegte Public-Private-Partnerships, die die Wissensorganisationen involvieren. Erforderlich ist ein wirkungsorientiertes **Standortmanagement** („regional governance“).

- Eine Transformation hin zu einer Wissensregion gelingt nur, wenn Grundlagenforschung und **Technologie- und Wissenstransfer** zusammenkommen. Dafür müssen die Wissenschaftseinrichtungen geöffnet sowie Start-Ups und vor allem auch klein- und mittelständische Unternehmen) gezielt einbezogen werden.
- Zudem müssen regionale Zuschnitte **flexibler** werden, um neue Kooperationen einzugehen und neue Innovationspfade zu erproben. Schlüsseltechnologien wie Künstliche Intelligenz und alles was unter Digitalisierung oder Energieeffizienz subsummiert wird, sind andere regionale Ausprägungen inhärent. Deshalb entwickeln sich neue Wirtschaftsräume **jenseits** traditioneller Abgrenzungen.
- Regional Governance ist zu einem zentralen Konzept geworden, das viele Regionen präferieren, um aktiv den Strukturwandel zu gestalten. Im Ruhrgebiet gab es schon in den 1980er Jahren **Strukturkonferenzen**, die einen Anstoß für mehr Innovationen geben sollten und auch neue Projekte anstießen. Ob solche Formate wie Ruhrgebietskonferenz heute noch geeignet sind, um Aufbruchsstimmung zu vermitteln, ist fraglich.

- Fragmentierte Sozialraumstrukturen haben sich im Ruhrgebiet in den letzten Jahren verfestigt. Überall rücken Arm und Reich, Alt und Jung, Einheimische und Zugewanderte in der Stadt kleinräumig auseinander. Zwischen dem Süden und dem Norden der Städte liegen oft Welten. Der Unterschied des Ruhrgebiets zu anderen Städten ist evident: Reichtum ist im Ruhrgebiet seltener. Und durch die Corona-Pandemie beschleunigen sich die sozialen **Polarisierungen**.
- **Aufstiegsmöglichkeiten** sind dadurch schlechter geworden und manche Gruppen haben auch die Fähigkeit und die Bereitschaft verloren, am Erwerbsleben oder an Bildung teilzunehmen. Dies gilt auch für **soziales Engagement**: in vielen der „abgehängten“ Gruppen zeigt sich Passivität oder Rückzug in Subkulturen.
- Das **Humanvermögen** schwindet; der Lebensrhythmus der Industrie wird bei einzelnen Gruppen und in manchen Quartieren abgelöst durch die Kultur der Arbeitslosigkeit bzw. prekären Beschäftigung. Deshalb sind forcierte Investition in die Menschen und lokale Projekte nötig, die auf **soziale Integration** setzen. Standorte wie das Ruhrgebiet können es nicht hinnehmen, wenn beträchtliche Teile der jungen Leute bereits im Bildungssystem „abgehängt“ werden.

- In der Innovationsforschung herrscht Konsens, dass es nicht isolierte Schlüsselakteure sind, die kurzfristig neue Produkte und Dienstleistungen schaffen, sondern vielmehr die intelligente **Verknüpfung** von Akteuren in Wissensnetzen wichtig ist. Dies gilt auch für die Energiewende, wo es um vielfältige Netzwerkbildungen geht, um die Transformation zu einer nachhaltigen (resilienten) Gesellschaft zu realisieren.
- Regionale **Transformationsstrategien** dürfen sich deshalb nicht nur auf Industrie 4.0 beziehen, sondern müssen systemische Verknüpfungen in Zukunftsfeldern (Energie, Mobilität, Wohnen, Gesundheit) aufbauen. So werden 40 % der Energie in Gebäuden verbraucht und deshalb müssen Maßnahmen zur **Effizienzsteigerung** gemeinsam mit den Immobilieneigentümern (z. B. der Wohnungswirtschaft), dem Handwerk und IT-Unternehmen, den Kommunen und den „Wissensproduzenten“ umgesetzt werden.
- Man sollte dabei endlich die Gegenüberstellung von Industrie und Dienstleistungen **überwinden**. Es ist uninteressant, ob neue Tätigkeiten dem Industrie- oder Dienstleistungssektor zugeordnet werden. Ob Volkswagen Infotainment mit über 600 MA in Bochum zum Dienstleistungs- oder Industriesektor gehört, ist nebensächlich. Wichtig ist, dass sich kreative, nachhaltig arbeitende Unternehmen ansiedeln.

- Da die Reichweite hierarchischer Steuerung zurückgeht, wird auch in international vergleichender Perspektive von einer kontextuell und experimentell ausgerichteten neuen Form von „tentative“ Governance gesprochen; bspw. in der Struktur- und Innovationspolitik (vgl. Heinze 2020). In der Techniksoziologie spricht man von einem **Transition Management** als ein „dritter Weg zwischen zentraler Steuerung (Staat beziehungsweise Hierarchie) und dezentraler Koordination (Markt), der durch eine Kombination von langfristigen Visionen und kurzfristigem experimentellem Lernen geprägt ist“ (Weyer 2019, 151).
- Gefragt ist eine **vernetzte Kopplungsstrategie**, die auf einem gemeinsamen Entwicklungsszenario mit verschiedenen Akteuren beruht und je nach Bedarf über administrative Grenzen hinausgehen muss. Dies ist nachdrücklich bei der Energiewende zu beobachten, die neue Politikkonstellationen erforderlich macht. Überwunden werden müssen dafür die in vielen Sektoren dominierenden Eigendynamiken, klarer formuliert: „Silos“. Eine nachhaltige Strategie wird erst dann gelingen, wenn die versäulte Problembearbeitung überwunden wird.

- In den letzten Jahren ist insbesondere angesichts der weltweiten Expansion der Internetwirtschaft deutlich geworden, dass erfolgreiche Wirtschaftsregionen nicht primär durch politische Vorgaben gesteuert werden. Erfolgreich sind sie durch **gemeinsame Strategien** (Innovationsverbünde) von Akteuren aus Wirtschaft, Wissenschaft, Politik und Zivilgesellschaft.
- Gefordert ist die **Symbiose** von transdisziplinärer Wissenschaft mit unternehmerischer Intelligenz, wozu die „Spürnase“ gehört, welche Produkte gesellschaftlich relevant sind und vermarktet werden können. Wenn diese Bedingungen erfüllt sind und ein wirkungsorientiertes Standortmanagement funktioniert, bilden sich **regionale Kompetenzzentren**, die allerdings schwer zu steuern sind. Regionalkonferenzen o. ä. können einen „Schubs“ (Nudging) bewirken, um die Akteure zusammenzubringen und eine „Schwarmintelligenz“ aufzubauen.
- Hochschulen und Forschungseinrichtungen sind eine Grundbedingung für kreative Wissensnetzwerke, allerdings sind sie **autonome Organisationen** mit spezifischen Kulturen und müssen deshalb sensibel in Innovationsstrategien eingebaut werden.

- Regionale Kooperationsprojekte sind im Ruhrgebiet gewachsen und werden begünstigt durch Förderungen seitens der Politik und Stiftungen etc. (bspw. im Hochschulsektor). **Anreize** in Richtung Ressourceneffizienz können durch gezielte Programme, deren Förderung nicht nach dem Gießkannenprinzip funktioniert, gesetzt werden.
- Durch neue Verflechtungen kann auch der Gefahr einer **Abschottung** der verstärkt gegründeten Cluster begegnet werden. Manche Cluster bergen die Gefahr in sich, auf das „falsche Pferd“ zu setzen und Anschubfinanzierungen zu verlängern, während andere infrastrukturelle Maßnahmen (etwa Hochschulen) höhere Multiplikatoreffekte haben. Cluster sind in einigen Regionen zu einer „Modewelle“ geworden. „Clustern“ allein hilft aber nicht, es bedarf Standortanalysen, Visionen und Kompetenz.
- Insbesondere durch eine Erhöhung **akademischer** Spin-offs sowie eine effizientere **Vernetzung** der Hochschulen und Forschungseinrichtungen mit der Wirtschaft und anderen öffentlichen Institutionen kann sich das Ruhrgebiet auch in Fragen des Klimawandels profilieren (ein gutes Beispiel für internationales Profil ist die an der RUB etablierte IT-Sicherheit).

- Wenn die sozialräumliche Dimension an Bedeutung gewinnt – und dies ist bei der Energiewende der Fall, wird eine **ressortübergreifende Querschnittspolitik** erforderlich. Es reicht nicht, „runde Tische“ zu bilden, gefragt ist eine aktive Prozesssteuerung, damit aus „runden Tischen“ nicht „lange Bänke“ werden.
- Vernetzungen müssen unabhängig von den üblichen internen Strukturen der Gebietskörperschaften werden, um Wirkung zu entfalten. Nur so können mittelfristig regionale Standortvorteile auf- und ausgebaut und im Wettbewerb genutzt werden. Ansonsten setzen sich altbekannte einzelorganisatorische Logiken durch („Kirchturmpolitik“). Best-Practice Beispiele aus dem Ruhrgebiet wie die IBA oder der Emscherumbau demonstrieren, dass dies machbar ist!
- Hierfür werden allerdings **Scharnierorganisationen** und „**Treiber**“ benötigt (auch aus Hochschulen), denen Vertrauen in der Region entgegengebracht wird. Dazu gehört aber auch eine professionelle Schnittstellensteuerung (z. B. beim Aufbau einer Ladeinfrastruktur für E-Autos).

- Der Umgang mit der Corona-Pandemie liefert Hinweise für die Energiewende und den Wandel hin zu einer kohlenstoffarmen Produktion mit langlebigen Gütern. Konsens besteht darin, dass „entsprechende Weichenstellungen ohne den Bruch mit Produktionsabläufen, die primär von Märkten und Konsumenten her konzipiert werden, kaum vorstellbar (sind)“ (Dörre 2020).
- Es ist deshalb für manche Akteure ein „**Wandel wider Willen**“ (Heinze 2006), da er mit der schmerzhaften Überwindung etablierter Machtstrukturen verbunden ist. Nach der Corona-Phase und der aktuellen Kriegssituation in der Ukraine werden sich manche Menschen erschöpft zurückziehen, andere werden die Krise aber als Chance für eine sozialökologische Transformation deuten.
- Diese Konstellation könnte Innovationen nicht nur bei der Energiewende anstoßen und wie ein „**nudging**“ wirken. Leuchtturmprojekte reichen allerdings nicht aus; erforderlich sind ein breiter gesellschaftlicher Diskurs (wobei sich die Grenzen zwischen Sozial- und Naturwissenschaft weiter vermischen sollten) und neue Kooperationskulturen.

- Bogumil, J./Heinze, R.G./Lehner, F./Strohmeier, P. 2012: Viel erreicht – wenig gewonnen. Ein realistischer Blick auf das Ruhrgebiet, Essen
- Bogumil, J./Heinze, R. G /Gerber, S./Hoose, F./Seuberlich, M., 2013: Zukunftsweisend – Chancen der Vernetzung zwischen Südwestfalen und dem Ruhrgebiet, Essen
- Bogumil, J./Heinze, R.G. (Hg.), 2015: Auf dem Weg zur Wissenschaftsregion Ruhr – Regionale Kooperation als Strategie, Essen
- Bogumil., J./Hafner, J./Heinze, R. G., 2021: Steuerung kommunaler Sozialleistungen im Kreis Recklinghausen, Bochum (RUB/ZEFIR)
- Bogumil, J./Heinze, R.G., 2019: Von der Industrieregion zur Wissensregion. Strukturwandel im Ruhrgebiet, in: Aus Politik und Zeitgeschichte (APuZ) H. 1-3/2019, S. 39ff
- Dörre, K., 2020: Die Corona-Pandemie – eine Katastrophe mit Sprengkraft, in: Berliner Journal für Soziologie, H. 2/2020
- Heinze, R.G., 2014: Regionale Wirtschaftsförderung als Schnittstellenmanagement im globalen Wirtschaftsumbruch, in: Beck, R.C/Heinze, R.G./Schmid, J. (Hg.), Zukunft der Wirtschaftsförderung, Baden-Baden, S. 553ff
- Heinze, R.G., 2020: Gesellschaftsgestaltung durch Neujustierung von Zivilgesellschaft, Staat und Markt, Wiesbaden
- Heinze, R.G./Bogumil, J./Beckmann, F./Gerber, S., 2019: Vernetzung als Innovationsmotor – das Beispiel Westfalen, Münster

Danke für Ihre Aufmerksamkeit!

Kontakt:

Prof. Dr. Rolf G. Heinze

Ruhr-Universität Bochum/InWIS



Rolf.Heinze@rub.de

<https://www.sowi.ruhr-uni-bochum.de/lehre/soziologie/heinze/heinze.html.de>