

Ulf Hahne

Resilienzökonomie und Wirtschaftsförderung 4.0

Paper im Rahmen des Forschungsprojektes

Wirtschaftsförderung 4.0 - Entwicklung und Umsetzung von Konzepten zur Stärkung kollaborativer Resilienzinitiativen in Kommunen

des Wuppertal-Instituts für Klima, Umwelt, Energie gGmbH

Kassel/Flensburg 2017

Inhalt

1. Resilienzökonomie und Wirtschaftsförderung 4.0	1
2. Regionalwirtschaftliche Resilienzforschung	1
3. Die Veränderung des Spatial Fix in der expansiven Moderne	9
4. Von den Anfängen der regionalen Wirtschaftsförderung bis zu Wirtschaftsförderung 4.0	13
5. Wirtschaftsförderung – ein Tätigkeitsbereich im Wandel	21
Literatur	22

Abbildungen

Abb. 1: Hypothetische Betroffenheit deutscher Regionen durch die Weltwirtschaftskrise 2008/09	2
Abb. 2: Regionale Beschäftigtenentwicklung von Juni 2008 bis Juni 2009 (in vH)	3
Abb. 3: Typen unterschiedlicher Resilienzverständnisse in der Regionalforschung	6
Abb. 4: Resilienztyp „Bounce back“ bei unterschiedlichen Entwicklungspfaden	7
Abb. 5: Phasenmodell des Systemwandels nach Gunderson/Holling (2002)	8
Abb. 6: Phasen und Themen der Wirtschaftsförderung	14

1. Resilienzökonomie und Wirtschaftsförderung 4.0

Kommunale und regionale Wirtschaftsförderung sehen sich heute mit mehreren grundlegenden Herausforderungen konfrontiert: Zum einen hält die Phase der weltwirtschaftlichen Verunsicherung an, die durch hohe Finanzrisiken, Digitalisierung und Handelsrisiken gekennzeichnet ist (u. a. mit der Ursache eines zunehmenden Nationalismus). Zum anderen steht der Übergang zu einer postfossilen Wirtschaftsweise bevor, die Anpassungen in Richtung einer klimaneutralen, Ressourcen und Senken schonenden Wirtschaftsweise erfordert. Regionalökonomien stehen vor erheblichen Anpassungsherausforderungen, daher rücken die Resilienzeigenschaften der lokalen und regionalen Ökonomien in den Vordergrund der Betrachtung: Was macht Regionen widerstandsfähig gegen Anpassungskrisen und welche Aspekte machen Regionen anpassungs- und zukunftsfähig? Versteht man unter Resilienz die erworbenen Fähigkeiten, mit Schocks und Herausforderungen umzugehen, dann ist diese erworbene regionale Resilienz eine wichtige Stellgröße der Wirtschafts- und Raumentwicklung, mithin ein Thema für Wirtschaftsförderung und Ortsentwicklung.

Dieses Papier widmet drei Aspekten, welche in unterschiedlicher Weise auf das Themenfeld „Wirtschaftsförderung 4.0“ hinführen:

- Zunächst wird der Stand der regionalwirtschaftlichen Resilienzforschung dargestellt (Kap. 2).
- Abschnitt 3 geht auf spezifische Aspekte der Veränderung der räumlichen Struktur der Wirtschaft („Spatial Fix“) ein.
- Im vierten Teil wird die historische Entwicklung der Wirtschaftsförderung von WiFö 1.0 zu WiFö 4.0 nachvollzogen.

2. Regionalwirtschaftliche Resilienzforschung

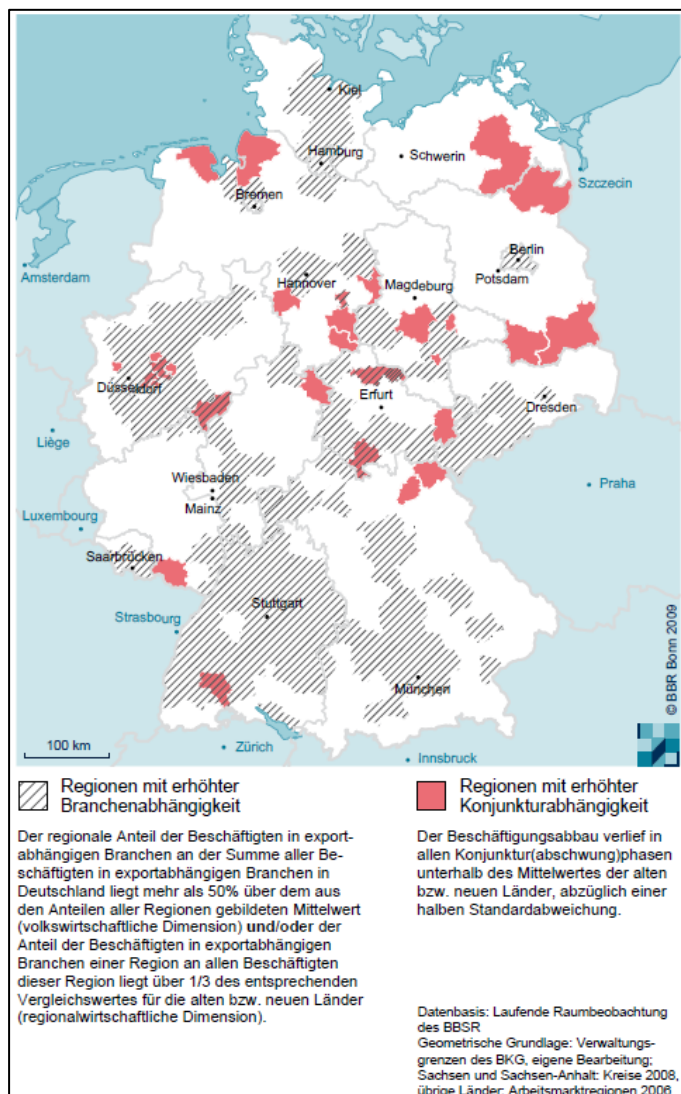
Die regionalökonomische Resilienzforschung befasst sich mit der Frage, wie Regionen auf chronischen Stress sowie abrupte Schocks reagieren und diese so meistern, dass die für das nachhaltige Wohlergehen der Region wesentlichen Funktionen, Strukturen und Beziehungen intakt bleiben und sich zugleich neue Entwicklungsoptionen entfalten. Als Beispiele für chronischen Stress können Klimaveränderungen, demografischer Wandel oder politische Instabilität dienen; abrupte Veränderungen sind Extremwetterereignisse, Explosionen oder Weltwirtschaftskrisen. Regionalwirtschaftliche Resilienzforschung befasst sich vor allem mit wirtschaftlichen Krisen (welche auch Folge anderer Schocks und Herausforderungen sein können).

Als Lehman Brothers im Jahr 2008 zusammenbrach, war schnell ersichtlich, dass die nachfolgende Weltwirtschaftskrise die regionalen Ökonomien unterschiedlich treffen würde. Das Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR) hat rasch reagiert und bereits Anfang 2009 eine Studie zur potentiellen Betroffenheit von Regionen in Deutschland erstellt. Dabei wurden zwei Thesen verfolgt: Zum einen wurde die Konjunkturabhängigkeit der Regionen aus früheren Konjunkturkrisen (für die westdeutschen Regionen) abgeleitet. Zum anderen wurde die Branchenanfälligkeit definiert, indem

die regionale Beschäftigungsbedeutung und damit Branchenkonzentration exportabhängiger Branchen berücksichtigt wurde. Als exportabhängige Branchen wurden angesehen: Fahrzeugbau, Metallverarbeitung, Chemische Industrie, Maschinenbau und Elektrotechnik. Zusätzlich wurde die Sektoren Kreditinstitute und Versicherungen als unmittelbar von der Finanzkrise betroffene Sektoren einbezogen.

Davon ausgehend, dass alle Regionen der Krise ausgesetzt sein werden, vermögen die gewählten Indikatoren Regionen nach ihrer jeweiligen strukturbedingten Empfindlichkeit zu unterscheiden (um Begriffe aus der Klimaanpassungsforschung zu übertragen). Diese Unterscheidung sagt aber noch nichts über die Anpassungskapazitäten der einzelnen Regionen aus. Mithin ist das vom BBSR gewählte Maß eine grobe Näherung und bildet nicht die tatsächliche Vulnerabilität der Regionen ab.

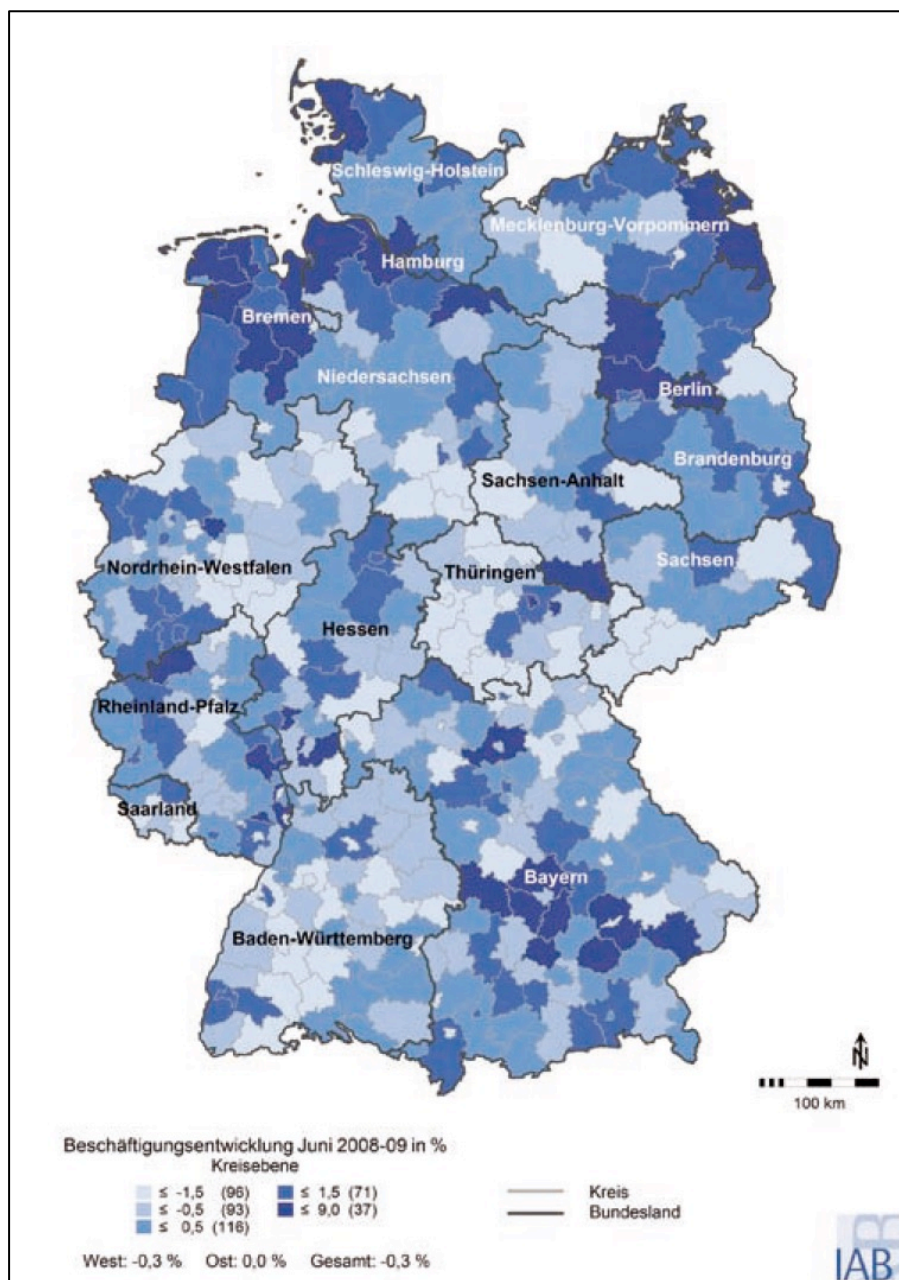
Abb. 1: Hypothetische Betroffenheit deutscher Regionen durch die Weltwirtschaftskrise 2008/09



Quelle: BBSR 2009: 2

Die Betroffenheit der Regionen in Deutschland fiel deutlich schwächer aus als erwartet: Der starke Wirtschaftseinbruch konnte aufgrund der eingesetzten Konjunkturpakete, insbesondere der Stützung der Kurzarbeit, auf dem Arbeitsmarkt gut verkräftet werden. Die tatsächliche regionale Betroffenheit kann durch die Beschäftigtendaten, die Entwicklung der Kurzarbeit und den Anstieg der Arbeitslosenquote abgebildet werden (Schwengler/Hecht 2011). Abbildung 2 zeigt die Beschäftigtenentwicklung im Jahr zwischen Juni 2008 und Juni 2009 auf Kreisebene und belegt ein deutlich anderes Muster, als es Abbildung 1 erwarten ließ. Nur für wenige Regionen lässt sich auf eine einfache Branchendominanz als Erklärungsdeterminante schließen.

Abb. 2: Regionale Beschäftigtenentwicklung von Juni 2008 bis Juni 2009 (in vH)



Quelle: Schwengler/Hecht 2011: 122

Kritik fand diese Forschung in verschiedenerlei Richtungen:

- Die alleinige Konzentration der Betrachtung auf die Weltwirtschaftskrise 2008/09 bedeutet eine Einengung auf ein einziges Krisenereignis. Eine Weiterung um die Beobachtung der Reaktionen auf andere wirtschaftliche Rezessionen war daher der nächste Schritt. So haben Jakubowski/Lackmann/Zarth (2013) die Reaktion bundesdeutscher Kreisregionen auf Konjunkturkrisen seit der zweiten Ölkrise Ende der 1970er Jahre betrachtet. Dabei zeigte sich, dass die Korrelation zwischen den Ereignissen über die Zeit abnimmt, das heißt: Es sind nicht immer dieselben Regionen betroffen und die Regionen haben gelernt, sich nach einer Rezession besser aufzustellen.
- Als Erklärungsgrund für die tatsächliche Betroffenheit der Regionen von Rezession werden meist Branchen-, Unternehmens- oder Qualifikationsstrukturen herangezogen. So sehen Schwengler/Hecht (2011) vor allem einen Zusammenhang bei der jüngsten Krise zwischen Beschäftigungseinbrüchen und hoher Exportabhängigkeit der Region. Allerdings ist der regionale Auslandsumsatz ein schlechtes Maß, da die Zulieferverflechtungen nicht berücksichtigt sind und nicht alle Exportbranchen von der Krise betroffen waren. Bei Jakubowski/Lackmann/Zahrt (2013) wurden als Erklärungsparameter Faktoren wie Einwohnerdichte, Tertiärisierungsgrad, Langzeitarbeitslose, Beschäftigte in wissensintensiven Dienstleistungsbranchen u. a. in eine Clusteranalyse eingebracht. Im Ergebnis ergab sich ein Muster von zehn Clustertypen unterschiedlicher Resistenz gegenüber dem Krisenereignis der Weltwirtschaftskrise. Offenbar aber lassen sich die Cluster nicht gut beschreiben, denn die Autoren müssen zur verbalen Differenzierung der Cluster auf Hilfsgrößen wie „Lage“ zurückgreifen.
- Sekundärstatistische Analysen reichen folglich nicht weit genug in die Regionsspezifika der Resilienzfaktoren hinein. Seither versuchen daher regionale Fallstudien, die regionsspezifischen Reaktionsweisen und die dafür entwickelten institutionellen Arrangements durch qualitative Forschungsansätze besser zu verstehen (z. B. Ploeger/Lang 2013, Wink et al. 2016).

Die für das Projekt Wirtschaftsförderung 4.0 zentrale Kritik ist aber folgende: Die Betrachtungen sind vergangenheitsbezogen, können also wenig über den künftigen Anpassungsprozess bei weiteren Krisen sagen. Insbesondere fehlt ihnen die Zukunftskomponente der postfossilen Wirtschaft. Angesichts des Übergangs von der expansiven zur reduktiven Moderne können diese Ansätze nicht überzeugen, weil sie die Transformationsnotwendigkeit nicht in den Blick nehmen. Zudem fehlt ihnen auch eine Betrachtung der stabilisierenden Faktoren einer Wirtschaft, welche Grundfunktionen des Funktionierens in der Krise umfasst.

Im Kontext der Weltwirtschaftskrise war es das Pestel-Institut, welches 2010 eine Untersuchung vorlegte, in welcher nicht die Vulnerabilität der Regionen im Vordergrund der Betrachtung stand, sondern derartige Stabilisierungsfaktoren untersucht wurden, welche die Funktionsfähigkeit von

Regionen auch bei überregionalen Schocks erhalten. Das Institut betrachtete dazu 18 Indikatoren aus den Bereichen Soziales, Wohnen, Verkehr, Flächennutzung, Energie und Wirtschaft. Als stabilisierend wurden dabei u. a. angesehen: Bildung, hausärztliche Versorgung, Hauseigentum, geringe Flächen- und Ressourceninanspruchnahme bei Wohnen und Verkehr, hohe Flächenanteile für Landwirtschaft und Wald, hoher Selbstversorgungsgrad mit erneuerbaren Energien, geringe Auspendlerquote, niedriger kommunaler Schuldenstand. Interessant ist das Ergebnis, denn es zeichnet eine gänzlich andere Landkarte der Resilienz bundesdeutscher Regionen als die zuvor benannte wirtschaftsgeografische Forschung.

Dennoch: Auch der Pestel-Ansatz bleibt bei leicht ermittelbaren Indikatoren stehen. Er ermittelt zwar stabilisierende Elemente, lässt aber den Blick auf weitere systemische Eigenschaften der Region noch außerhalb des Betrachtungsrahmens. Als solche resilienzfördernde Systemeigenschaften werden in der Forschung unter anderem benannt (vgl. z.B. Lukesch et al. 2010, Martin 2012, Rodin 2014, Kegler 2014, Renn 2014):

- Robustheit gegenüber externen Einflüssen
- Diversität
- Redundanz
- Dezentralität
- Modularität
- Fehlerfreundlichkeit und Reaktionsfähigkeit
- Selbstorganisation und Lernbereitschaft.

Die Einbeziehung derartiger Eigenschaften geht über einfache sekundärstatistische Merkmale hinaus und macht es unausweichlich, sich in Fallstudien den lokalen und regionalen Institutionen, Initiativen und Akteuren zu widmen, um die endogenen Faktoren aktiver Steuerungsfähigkeit zu erkunden. Daher spielen in der jüngeren regionalökonomischen Resilienzforschung vor allem Fallstudien die zentrale Rolle (z.B. Ploeger/Lang 2013, Wink et al. 2016).

Resümierend lässt sich die derzeitige regionalökonomische Resilienzforschung in drei Typen unterschiedlichen Resilienzverständnisses einteilen: Die rasche Überwindung der Krise durch Rückkehr auf den vorherigen Wachstumspfad (Bounce-back-Typ), das Abprallen des Schocks dank geringer Verwundbarkeit (Typ Absorption) und die positive Anpassung durch Systemadaption (Bounce-forward-Typ), vergleiche Abb. 3.

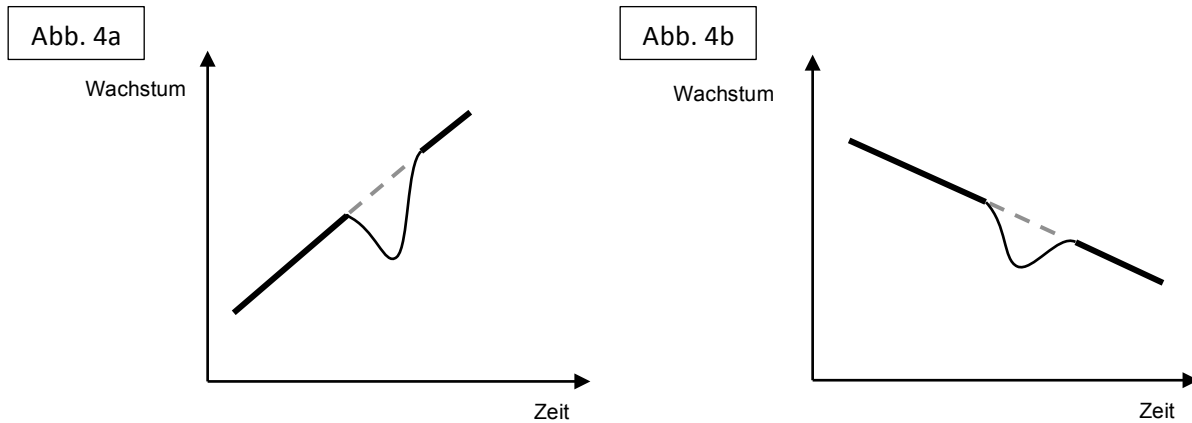
Abb. 3: Typen unterschiedlicher Resilienzverständnisse in der Regionalforschung

Typus	Interpretation	Hauptmerkmale	Beispiele
Bounce back	Rasche Rückkehr zum vorherigen Wachstumspfad / Beschäftigungsstand	Pfadvertrauen Weitgehende Strukturkonstanz	Foster 2007 Hill et al. 2008 Jakubowski et al. 2013
Absorption	Hohe Robustheit / geringe Verwundbarkeit	Untersuchung stabilisierender Elemente der Wirtschaft	Pestel-Institut 2010
Adaptions-Typ ‚Bounce forward‘	Adaption als evolutionärer Prozess Systemkapazitäten zur positiven Umwandlung des Systems, Lernen aus dem Schock, Revitalisierung durch Wandel	Schock als Anlass zur Umgestaltung der regionalen Wirtschaft, Nutzen des Moments (Resilienzdividende)	Simmie/Martin 2010 Rodin 2014 Wink et al. 2016

Es wird deutlich, dass je nach Ansatzpunkt sehr unterschiedliche „Resilienz-Dividenden“ (Rodin 2014) entstehen: Die rasche Rückkehr zur Normalität ist für Wirtschaft und Gesellschaft trügerisch, wenn die Anfälligkeit für die nächste Finanz-, Angebots- oder Nachfragekrise nicht durch Wandel verändert werden konnte. Die Stärkung allein stabilisierender Elemente der Wirtschaft – im Sinne von Basisversorgung – bietet ebenfalls keine Basis für den Aufschwung im adaptiven Zyklus eines resilienten Systems (vgl. Holling 1973). In diesem Sinne springen die traditionellen Ansätze wirtschaftsgeographischer Resilienzforschung zu kurz, da sie eher auf „Überleben“ statt auf „Lebendigkeit“ (Shaw/Maythorne 2013) ausgerichtet sind. Es gibt daher auch eine sehr kritische Haltung gegenüber dem Begriff Resilienz, weil er sehr leicht von Vertretern neoliberaler Wachstumsstrategien vereinnahmt werden kann, die ein Apologie des Status ex ante quo und die Priorisierung von Wettbewerbsfähigkeit und Marktkräften mit ihren selbst-korrigierenden Kräften befürchten (Martin/Sunley 2014, Deimling/Raith 2016).

Die drei unterschiedenen Resilienz-Typen lassen sich auch grafisch verdeutlichen. So stellt Abbildung 4 den Fall der raschen Rückkehr auf den zuvor beschrittenen Entwicklungspfad dar.

Abb. 4: Resilienztyp „Bounce back“ bei unterschiedlichen Entwicklungspfaden

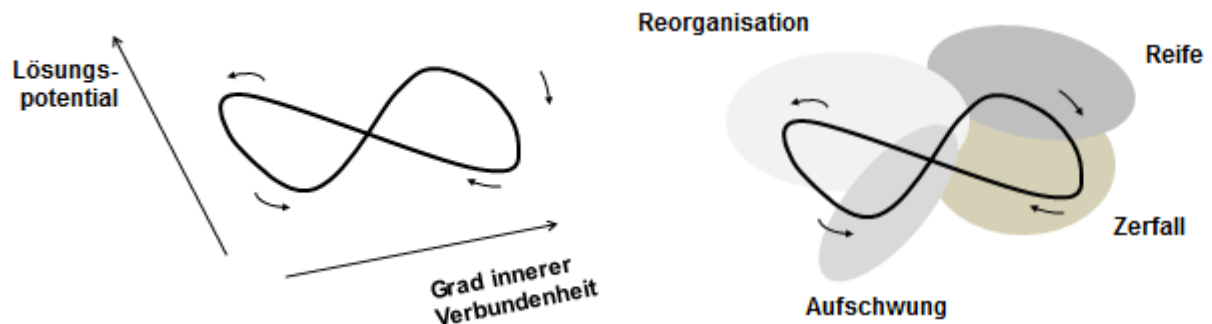


Dabei wird unterschieden zwischen dem Fall des positiven Entwicklungspfades (4a) und dem Fall eines negativen Entwicklungspfades (4b). Letzterer beschreibt Regionen, die sich in einer Abwärtsbewegung befinden und auch nach dem Schock nicht aus ihrer sklerotischen Struktur herausfinden können.

Die gestrichelte Linie in beiden Abbildungen deutet den Fall der vom Schock unberührten Weiterentwicklung auf dem ohnehin eingeschlagenen mittelfristigen Entwicklungspfad an. Die Absorption des Schocks gelingt vollkommen.

Der Adaptionstyp wird in der Literatur (Gunderson/Holling 2002) meist in einem Systemmodell mit vier Phasen dargestellt (Abb. 5). In der Aufschwungphase mit wachsendem Lösungspotential für Probleme und zunehmender innerer Systemintegration nimmt die Resilienz deutlich zu. In der Reifephase des Systems nimmt das Lösungspotential ab, während die innere Verbundenheit hoch bleibt, weil die alten Lösungen konserviert werden (typisches Beispiel: Institutionenspiele in altindustrialisierten Regionen), Gunderson und Holling nennen diese Phase auch „Konservierung“. Eine Krise führt dann zur Zerstörung der inneren Verbundenheit und ermöglicht so neue Lösungen.

Abb. 5: Phasenmodell des Systemwandels nach Gunderson/Holling (2002)



Resilienz wird sodann als dritte Dimension in das Modell eingeführt. Die Resilienz erhöht sich in den Phasen der Reorganisation und des Aufschwungs, sie vermindert sich in den beiden Rückwärtsphasen (Reife, Zerfall). Zentral für die Entwicklung des Systems ist die Transformationsfrage, wie die Reorganisation gelingt. Welche Kräfte führen zu einer Erneuerung und dem Übergang in einen neuen veränderten Zyklus, welche zu einer Verlangsamung der Entwicklung und zu weiterem Rückfall? Der Reorganisationsphase kommt daher in vielen Transformationsansätzen eine zentrale Rolle zu. Wie gelingt die „schöpferische Zerstörung“, bei der „unaufhörlich die Wirtschaftsstruktur von innen heraus revolutioniert“ wird, fragte schon Schumpeter 1942 (hier zitiert nach Schumpeter 1975: 134). Auch die neuere Transitionsforschung (z. B. Geels 2002) betont Nischenideen und Nischenakteure als wichtige Innovationsmotoren, welche Erneuerungsimpulse in das sozio-technische Regime einbringen. Schließlich zeigt auch der Job-Turnover-Ansatz, der die Bruttoentwicklung von Arbeitsplätzen erfasst (OECD 1987, Cramer/Koller 1988), dass Transformationsphasen durch eine besonders hohe Arbeitsplatzreallokation mit hohen Verlusten an Arbeitsplätzen einerseits und hohen Zahlen neu geschaffener Jobs andererseits gekennzeichnet sind (vgl. zur Entwicklung der neuen Bundesländer nach der Wiedervereinigung: Fuchs/Weyh 2007).

Was lässt sich daraus für eine zukunftsorientierte Wirtschaftsförderung lernen?

Die höchsten Resilienz-Dividenden lassen sich von einer Wirtschaftsförderung erzielen, welche sowohl den Pfad der Robustheit als auch den der Adaptionsbereitschaft als wichtige Wege zur Stärkung der regionalen Ökonomie beschreitet. Die Stärkung der regionalen Kapazitätsbildung in Richtung Robustheit, Modularität, Redundanz, Diversität und Lernfähigkeit ist daher für die Wirtschaftsförderung ein wichtiger Ankerpunkt, der sich zu den Anforderungen der Energie- und Ressourcenleichtigkeit im Sinne einer postfossilen Wirtschaft gesellt.

3. Die Veränderung des Spatial Fix in der expansiven Moderne

Die derzeitige Phase der wirtschaftlichen Entwicklung wird in der aktuellen Debatte als nicht-nachhaltiges Zivilisationsmodell, als „imperiale Lebensweise des globalen Nordens“ (Brand/Wissen 2017) oder als „expansive Moderne“ (Welzer 2013: 58) charakterisiert. Gemeinsam ist diesen Zustandsbeschreibungen der Verweis auf die weltweite Zunahme der Ressourcenextraktion ohne Rücksicht auf ihre ökologische Regenerierbarkeit oder ihre langfristige Verfügbarkeit sowie die Problematik der Ausdehnung der „westlichen“ Lebensweise auf Kosten anderer mittels der Externalisierung der Folgekosten des Lebensstils. Damit ist neben der ökologischen Dimension auch die soziale Dimension der Folgen dieser Lebensweise benannt.

Von „expansiver“ Moderne lässt sich auch im räumlichen Kontext sprechen wegen der räumlichen Ausdehnung der weltwirtschaftlichen Arbeitsteilung mit Zunahme weltweiter Bezugsverflechtungen und Standortverlagerungen an die kostengünstigsten Standorte auf Basis niedriger Transaktionskosten – sowohl günstiger Transportkosten als auch günstiger Produktionsbedingungen (geringe institutionelle Auflagen, geringe Steuern, Gewinntransfer). Der globale Kapitalismus versucht seine gegenwärtige Erscheinungsform durch Ausbeutung der Zukunftsressourcen über seine Wachstumsgrenzen (Jackson 2011) hinauszuschieben, was aktuelle Konflikte um Ressourcen und gerechte Teilhabe schürt und Lasten den künftigen Generationen und den Ökosystemfunktionen des Planeten aufbürdet.

Für diese Wirtschaftsweise bedarf es nicht nur einer fortwährenden räumlichen Expansion in bislang wenig verwertete Regionen und Gesellschaften, sondern auch einer Anpassung der Raumstrukturen von Wirtschaft, Siedlung und Verkehr in den hochentwickelten Räumen. Es ist daher nicht verwunderlich, dass in Wirtschaftsgeographie und Regionalökonomie sehr genau auf die Veränderungen der Raumrelationen geschaut wird. Die Veränderung dieser Raumstrukturen lässt sich mit dem Konzept des „Spatial Fix“ betrachten. Das Konzept des „Spatial Fix“ wurden von David Harvey als Teil seiner Kapitalismuskritik entwickelt (Harvey 2001).

Der englische Begriff des „Fix“ ist doppeldeutig: Einerseits führen Investitionen in die gebaute Umwelt in Form von Bauten, Infrastrukturen, Produktionsanlagen, Büros etc. zu gebundenem Kapital und langfristigen Festlegungen (man denke an Verkehrsnetze). Andererseits möchte Harvey nicht bei der durch frühere Investitionen gebildeten Starrheit und Fixiertheit des räumlichen Gefüges verharren, sondern auf die zweite Bedeutung von „fix“ im Englischen abstellen, nämlich auf die Bedeutung von „reparieren, ausbessern, in Ordnung bringen“. In räumlicher Hinsicht versucht der Kapitalismus durch Umnutzungen bestehender Strukturen, durch Mobilität und Standortverlagerungen eine Verbesserung seiner Kapitalverwertung zu erreichen. Die „Reparatur“ des Raumsystems erfolgt dabei durch Aufgabe alter Standorte, durch Einvernahme neuer Flächen und Räume sowie – nach entsprechenden Entwertungsprozessen – auch durch Wiederverwertung von Altflächen.

Die Veränderung des Raumsystems lässt sich in den einzelnen Bereichen von Produktion, Distribution und Konsumtion nachvollziehen. In der Produktion sind es die großen Veränderungen der

Sektoralstruktur, die unterschiedliche räumliche Anforderungen mit sich bringen. Im Distributionsbereich hat die Veränderung der Transportmittel zu geänderten Zeit- und Raummustern geführt: Die langsame Verteilung der Güter über die Massentransportmittel Schiff und Bahn sind durch rasche und flexible Transporte per Flugzeug und Automobil ergänzt worden, so dass heute die Just-in-time-Anlieferung in der Produktion ebenso wie Day-to-day oder gar Same-day Lieferung von Konsumgütern veränderte Distributionsströme und Umschlagflächen mit sich bringt.

Die Anpassungsnotwendigkeit der Teilräume an neue Entwicklungen lässt sich am Beispiel der Deindustrialisierung gut demonstrieren. Mit der Phase der zunehmenden weltwirtschaftlichen Verflechtung der vergangenen Jahrzehnte ist in vielen Staaten eine Deindustrialisierung einhergegangen, die der These Produktionsverlagerung an die kostengünstigsten Standorte als auch der Drei-Sektoren-Hypothese von Fourastie (1954) und der „Hoffnung“ auf eine tertiäre Zivilisation zu folgen scheint. Gleichwohl zeigen sich bei dieser Entwicklung erhebliche länderspezifische Unterschiede auch zwischen Staatengruppen ähnlichen Entwicklungsniveaus. So betrug der Anteil des Verarbeitenden Gewerbes an der Bruttowertschöpfung im Durchschnitt der EU 28 im Jahr 2014 15,3 %, Frankreich mit 11,4 % und Großbritannien mit 9,4 % lagen deutlich darunter, während Deutschland einen weit höheren Wert von 22,3 % aufwies (Daten: Eurostat).

Seit der Wirtschaftskrise 2008/2009 mit ihren unterschiedlichen nationalen Folgewirkungen hat sich die Sicht auf die Bedeutung der Industrie für Wertschöpfung, Beschäftigung und Wettbewerbsfähigkeit verändert und es wird eine Re-Industrialisierung, gestützt von hoch flexiblen und digital gesteuerten Produktionsprozessen, vermeldet (Heimann/Vetter 2013). Die Europäische Kommission verschob ihren Fokus vom Ziel des Ausbaus der „Wissens- und Dienstleistungsgesellschaft“ in Richtung einer stärkeren Industriepolitik in ihrer Strategie „Europa 2020“. Hier erhob sie die industrielle Grundlage wieder zum Kern der Wachstums- und Wettbewerbspolitik und forderte eine „Industriepolitik für das Zeitalter der Globalisierung“ (EU 2010).

Bei regionaler Betrachtung haben auch in Deutschland viele Regionen eine starke Deindustrialisierungsphase erlebt, die vor allem Städte mit hoher Bedeutung der Kohle- und Stahlindustrie betraf (in den Krisen zuvor schon die Standorte der Textil- und Lederwarenindustrie). Die Produktion dieser Bereiche wanderte an Orte mit geringeren Kosten – seien es Rohstoff- und Energiekosten oder Arbeitskosten. Diese Verlagerungen verlaufen insbesondere bei arbeitsintensiven Produkten wie der Textilindustrie in einem sehr raschen Zyklus, weil die Maschineninvestitionen im Vergleich zu den zu erzielenden Lohnkostenvorteilen bei Verlagerung in die ärmsten Staaten der Welt (Bangladesh, Äthiopien) gering sind.

Neben den durch Importdruck schwindenden Industrien haben die Städte in Deutschland auch unter der Dezentralisierung und Standortverlagerung von Betrieben gelitten. Angesichts der kleinräumigen Faktorkostenunterschiede haben sich viele Industrie- und Gewerbebetriebe außerhalb der städtischen Räume niedergelassen. Vielfach hat auch die geringe Verfügbarkeit geeigneter Flächen zu

Verlagerungen geführt. Im Zeitraum 2000 bis 2013 ging der Anteil der Industriebeschäftigten an den Erwerbstätigen in den städtischen Regionen von 25,8 % auf 21 % zurück, rascher als im Bund (von 28,5 auf 24,7), den Regionen mit Verdichtungsansätzen (31,4 auf 28,6) und den ländlichen Regionen (30,5 auf 27,9) (Erwerbstätigenrechnung der Länder).

Von einer postindustriellen Wirtschaftsstruktur der Wissensgesellschaft kann also für Deutschland derzeit nicht gesprochen werden. Stattdessen zeigt sich die industrielle Basis als wichtiger Innovations- und Beschäftigungsmotor, der Forschung und Bildung antreibt. Allerdings ist, wie oben gezeigt, die gute wirtschaftliche Entwicklung Deutschlands nach der Weltwirtschaftskrise in großen Teilen vom Export solcher Güter getragen, welche fossil basiert sind wie Automobile und chemische Produkte. Langfristige Zukunftsfähigkeit erreichen nur die Produktionen, welche die Herausforderungen der Postfossilität und der Digitalisierung der Produktion bewältigen. Es ist daher zu erwarten, dass die Ablösung der fossil basierten Industriezweige wiederum zu einer deutlichen Veränderung der Wirtschafts- und Raumstrukturen führen wird.

Für die Entwicklung und den Erfolg von marktfähigen Innovationen verantwortlich zeigt sich dabei auch die Verflechtung von Unternehmen, Vorlieferanten und Weiterverarbeitern, Forschung und unterstützenden Institutionen (wozu auch Raumplanung und Wirtschaftsförderung gehören), was unter dem Stichwort „Cluster“ vielfach diskutiert worden ist. Die regionalökonomische Forschung hat seit Jahrzehnten gezeigt (z. B. Camagni 1991, Maillat 1995, Kiese 2012), dass die regionale Verbundenheit in Clustern bedeutende Führungsvorteile erzeugt, allerdings kommt es nicht auf die Vielzahl und Größe clusteraffiner Unternehmen an, sondern auf die tatsächliche Verknüpfung der Unternehmen untereinander und den langfristig wirkenden Vertrauensbonus der Kooperation. Auf die innere Verbundenheit des Systems verweist auch die oben genannte systemtheoretische Forschung.

„Spatial Fix“ lässt sich daher aus der Perspektive der regionalen Wertschöpfung noch anders verstehen: Die vielfältige Verbundenheit von Unternehmen in Wertschöpfungsprozessen vor Ort und in der Region schafft ein flexibles Netz der gegenseitigen Stützung und Pufferung im Sinne erhöhter Resilienz. Mit der stärkeren Bindung in der Region zu Personen und Institutionen entsteht auch ein gesellschaftlicher Mehrwert, der bis zur gegenseitigen Identifikation von Wertschöpfungskette und Region reichen kann, aber auch unternehmerisches Engagement für die Region hervorrufen kann.

Dieser Aspekt des „gesellschaftlichen Wertes“ unternehmerischer Tätigkeit wurde unlängst auch von der Managementlehre aufgenommen. So wehren sich Porter und Kramer (2011) in einem viel beachteten Aufsatz (vgl. dazu Liel/Lütge 2015) gegen die am kurzfristigen Shareholder-Value ausgerichteten Zweige der Betriebswirtschaft, nach welchen der Standort nichts zähle, weil die Transportkosten vernachlässigbar seien, Logistik preiswert und austauschbar, Steuern vermeidbar, Informationsflüsse schnell und Märkte global. Diese vereinfachende Betrachtung vernachlässige die versteckten Kosten weiträumiger Beschaffung, von den Energiekosten bis zu den Treibhausgas-Emissionen, und sie negiere die Bedeutung der regionalen Basis von Unternehmen.

Porter und Kramer wollen den Begriff der „Produktivität“ neu definieren und die Zielkonflikte zwischen Wirtschaft und Gesellschaft verringern. Ihr Argument lautet, dass soziales Engagement die Wettbewerbsfähigkeit des Unternehmens steigere. Entsprechend solle entlang der Wertschöpfungskette von der Beschaffung bis hin zur Befriedigung lokaler Nachfrage nach Möglichkeiten der Einbindung gesellschaftlicher Anforderungen geachtet werden. Ökonomische Erträge für das Unternehmen ergäben sich dann zum Beispiel aus der Betriebstreue lokal gebundener Arbeitskräfte und der Verankerung in der lokalen und regionalen Gesellschaft.

Nun kann kritisiert werden, dass dieser Ansatz in keiner Weise über den Ansatz der „Corporate Social Responsibility“ hinausgeht. Doch erscheint im Kontext der Regionalisierung der Wertschöpfungsketten die regionale Einbettung der Unternehmen in Bezugsverflechtungen mit regionalen Zulieferern, Verarbeitern und Konsumenten ein Aspekt, der ein wichtiger Hebel der Wirtschaftsförderung ist. Damit ist die räumliche Dimension des Wirtschaftens auch in die betriebswirtschaftliche Managementdebatte zurückgekehrt.

Wirtschaftsförderung kann hier ansetzen, nicht nur die Clusterverflechtungen zu intensivieren, sondern auch mittels der sozialen Verantwortung der vor Ort agierenden Unternehmen die regionalen Bezugs- und Absatzmärkte als Aspekt der Diskussion einzubringen.

4. Von den Anfängen der regionalen Wirtschaftsförderung bis zu Wirtschaftsförderung 4.0

Langfristiger Wandel (Klima, Demografie, Energie, Ressourcenknappheit) und sich stets erneuernde ökonomische Herausforderungen verlangen nach Transformationsanstrengungen und fordern die Anpassungsfähigkeit von Wirtschaft und Gesellschaft heraus. Neben weltweiten Vereinbarungen zur „großen“ Transformation in Richtung einer klimaverträglichen und nachhaltigen Weltwirtschaftsordnung (WBGU 2011) kommt der lokalen und regionalen Handlungsebene für konkrete Schritte der Transformation eine große Bedeutung zu. Dies hat auch der WBGU selbst erkannt und fordert die „transformative Kraft der Städte“ ein (WBGU 2016). Den Fokus auf die lokale und regionale Handlungsebene richtet auch die Wissenschaft wieder zunehmend, auf Ansätze in den Transformationswissenschaften (Sommer/Welzer 2014), der Stadt- und Regionalforschung (Hahne 2010, 2014; Hahne/Kegler 2016) sowie in der Postwachstumsdebatte (Paech 2012) sei verwiesen.

Je früher sich Regionen auf die Herausforderungen des Wandels vorbereiten, desto eher werden sie künftigen Krisen und Schocks begegnen können. Wie können also Handlungsschritte für eine resiliente Regionalentwicklung in einer reduktiven Moderne aussehen, die einerseits die Nachhaltigkeitserfordernisse der Energie- und Ressourcenleichtigkeit, der Emissionsreduktion und der Minderung des Flächenverbrauchs erfüllt, aber andererseits auch neue Entfaltungsmöglichkeiten für wirtschaftliche, gesellschaftliche und persönliche Entwicklung schafft? Regionalentwicklung und Wirtschaftsförderung werden gut daran tun, sich frühzeitig mit den Anforderungen und Perspektiven einer veränderten Wirtschaftsweise zu befassen und die Pioniere der Entwicklung zu unterstützen.

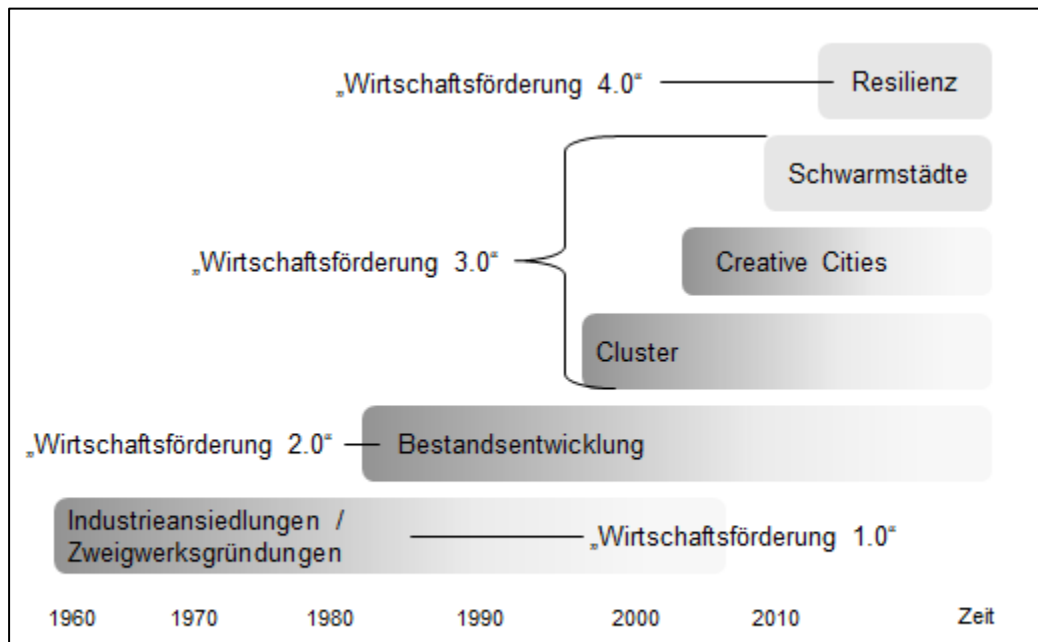
Vier Phasen regionaler Wirtschaftsförderung

Offenbar handelt es sich um ein neues Paradigma, welches die bisherigen Themen der Wirtschaftsförderung und Regionalentwicklung um ein neues Thema erweitert. Betrachtet man diese „Mantren“ (Sternberg 2012, Scharting 2014) der regionalen Wirtschaftsförderung, so hat in den vergangenen Jahren vor allem der Clusteransatz starke Verbreitung gefunden, was Brandt (2014) bewogen hat, diesen Mainstream als „Wirtschaftsförderung 3.0“ zu bezeichnen. Insofern könnte man die neue Phase der Wirtschaftsförderung in einer stärker auf Resilienz ausgerichteten Regionalentwicklung auch als „Wirtschaftsförderung 4.0“ bezeichnen, wie es Kopatz mit Betonung kooperativer Wirtschaftsformen in Kommunen (2015) vertritt und damit dem Additiv eine andere Konnotation als üblich gibt. In der Debatte um die Digitalisierung der Wirtschaft (BITKOM/IAO 2014) wird die digitale Vernetzung von Produkten und Prozessen in der Industrie als „Industrie 4.0“ bezeichnet. Wirtschaftsförderung 4.0 kümmert sich jedoch nicht allein um Produktionsaspekte, sondern auch um Distribution, Konsumtion und die Verknüpfung mit gesellschaftlichen Prozessen.

Im Folgenden werden die verschiedenen Phasen der regionalen und kommunalen Wirtschaftsförderung seit den 1950er Jahren nachvollzogen. Die Einteilung in vier Phasen erfolgt aufgrund der jeweils zugrundeliegenden wissenschaftlichen Argumentationen und der im Vordergrund der Periode stehenden Maßnahmen. Dahinter stehen deutliche differenziertere Positionen die für die ersten beiden Phasen der Wirtschaftsförderung im Text erläutert sind,

während die dritte Phase angesichts der Zeitnähe in drei Teilorientierungen aufgeteilt ist. Abbildung 6 zeigt die vier Phasen der Wirtschaftsförderung und die ihnen zugrundeliegenden Themen.

Abb. 6: Phasen und Themen der Wirtschaftsförderung



Hahne 2017

Wirtschaftsförderung 1.0

Die regionale Wirtschaftspolitik zielt seit ihren Anfängen in den 1950er Jahren auf die „Ausschöpfung der regionalen Entwicklungsmöglichkeiten“ bei Aufrechterhaltung eines „Mindeststandards an Einkommenserzielungsmöglichkeiten in allen Teilräumen“ (BMW 1969). Die Regionalpolitik verfolgte dabei drei grundlegende Ziele: Das Gerechtigkeitsziel fordert die Verminderung der räumlichen Disparitäten, auf EU-Ebene formuliert als Förderung des wirtschaftlichen, sozialen und territorialen Zusammenhalts (Art. 3 Abs. 3 Lissabon-Vertrag). Das Stabilitätsziel richtet sich auf die Minderung der konjunkturellen und strukturellen Anfälligkeit der Regionen. Gemäß dem Wachstumsziel schließlich sollen in den Regionen die „Voraussetzungen für ein gesamtwirtschaftlich optimales und umweltfreundliches Wirtschaftswachstum“ geschaffen werden (Friderichs 1975). Dass dies kein konsistentes, sondern ein widersprüchliches und konfliktäres Zielsystem war, wurde früh in der Wissenschaft diskutiert (z.B. Jürgensen 1963).

Die regionale Strukturpolitik in Deutschland begann in den 1950er Jahren mit der Unterstützung in „Notstands- und Sanierungsgebieten“, die unter dem Aspekt der mangelnden Erwerbsmöglichkeiten abgegrenzt wurden, hinzu kam bald das Zonenrandgebiet. Der Bund unterstützte die Länder mit eigenen Förderprogrammen, obwohl die Verfassungskompetenz allein bei den Ländern lag. In den 1960er Jahren kam ein Push-Effekt dazu: Denn angesichts der zunehmenden Vollbeschäftigung und daraus resultierenden Arbeitskräfteknappheit in den Verdichtungsräumen waren viele Unternehmen zur Dezentralisierung gezwungen und verlagerten Betriebsteile in die peripheren Regionen mit

hohem Arbeitskräftepotential. Die Kapitalmobilität wurde zudem durch die Pull-Faktoren der Kostenvorteile peripherer Regionen sowie der eingesetzten Förderanreize erhöht. Industrieansiedlungen und Zweigwerksgründungen können daher als typische Zielobjekte der Phase „Wirtschaftsförderung 1.0“ angesehen werden.

Die wirtschaftlichen Auswirkungen der Rezession 1966/67 stellten die Regionalpolitik vor eine neue Situation, da neben den bisherigen Fördergebieten die Rezession besonders die monostrukturierten Industriegebiete des Steinkohlenbergbaus betraf. Aufgrund des hohen Handlungsbedarfs und der günstigen Situation einer großen Koalition wurden die regionalpolitischen Förderansätze ausgebaut verstärkt. Zudem wurde die Bezuschussung der Länderaktivitäten durch den Bund auf eine grundgesetzlich legitimierte Basis gehoben und in der Bund-Länder-Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ (Art. 91a GG) verankert. Diese regionale Wirtschaftsförderung der „ersten Stunde“ wurde theoretisch von der Exportbasistheorie gestützt. Demnach werden fernabsatzorientierte Unternehmen als „förderungswürdig“ eingestuft, eine „Positivliste“ legt die Branchen fest, welche „der Regel nach“ einen überörtlichen Absatz erzielten (Exportbasiseffekt gemäß der Economic-Base-Theorie). Die Grenze der „Fernabsatzorientierung“ wurde mit 50 km festgelegt. Dieser Förderansatz der „ersten Stunde“ hat sich bis heute erhalten (auch wenn einige neuere Elemente hinzugekommen sind) und erlangte erneut nach der Wiedervereinigung in den neuen Ländern eine bedeutende Rolle zum Aufbau von wirtschaftsnaher Infrastruktur und bei der Förderung von unternehmerischen Investitionen.

Die Zeit der beschäftigungsbedeutsamen Industrieansiedlungen und Betriebsverlagerungen ging in den 1970er Jahren langsam und in den 1980er Jahren deutlich zurück. Nach der Wiedervereinigung erlebte das Instrumentarium einen neuen Boom, indem mit teils sehr hohen Förderanreizen Investitionskapital in die neuen Länder gelenkt wurde. Manche Großinvestition (z.B. im Tourismus: Fleesensee) lässt sich nur vor dem Hintergrund von Investitionszuschüssen in Höhe von bis zu 50 % der Investitionssumme erklären.

Wirtschaftsförderung 2.0

Mit dem Rückgang mobiler Unternehmen richtete sich der Blick der Wirtschaftsförderung in den 1980er Jahren auf andere Komponenten der wirtschaftlichen Entwicklung. Der Bestand an Unternehmen mit den unterschiedlichen Phasen von der Gründung über das Wachsen und Schrumpfen bis hin zu Insolvenz, Schließung oder Neustart rückte in das Zentrum der regionalwissenschaftlichen Debatten und der Praxis der Wirtschaftsförderung. Die Wissenschaft untersuchte daher die Entfaltung des „endogenen Potentials“ (Hahne 1985a) und befasste sich mit der Tatsache, dass wesentlich mehr Arbeitsplätze in den Phasen des Wachsens und Schrumpfens von Unternehmen bewegt werden als durch Verlagerungen und Neuansiedlungen beziehungsweise durch Schließungen (Cramer/Koller 1988). Seither steht die Bestandsentwicklung (häufig fälschlicherweise als „Bestandspflege“ bezeichnet) im Vordergrund der Maßnahmen der Wirtschaftsförderung. Bestandsentwicklung bedeutet die Unterstützung bestehender Unternehmen

in ihrer Entwicklung – von der Flächenbereitstellung über die Personalentwicklung bis zur Fördermittelberatung.

Als besonderer Teilbereich innerhalb der Bestandsentwicklungspolitik prägte sich die Unterstützung von Gründungen, insbesondere auch technologieorientierter Gründungen heraus (Birch 1987). Letzteres wurde häufig unter dem Stichwort „innovationsorientierte Regionalpolitik“ diskutiert. Technologie- und Gründerzentren, Venture-Kapital und spezielle Beratungsformate sind die wesentlichen Instrumente, die eingesetzt werden. Die gesamte Phase der Konzentration auf die Bestandsentwicklung von Einzelunternehmen kann als Wirtschaftsförderung 2.0 bezeichnet werden.

Wirtschaftsförderung 3.0

Die nächste große Phase war in der Bestandsorientierung implizit angelegt: die stärkere Vernetzung der in der Region aktiven Unternehmen untereinander. So wurden schon die Technologie- und Gründerzentren so aufgestellt, dass die Unternehmen nicht nur Gemeinschaftseinrichtungen nutzen konnten, sondern auch der Erfahrungsaustausch der jungen Unternehmen untereinander und der Leistungstransfer zwischen den Unternehmen angeregt wurde (Hahne 1985b). Die Vernetzung von Unternehmen verwandter (Wachstums-)Branchen untereinander sowie mit zuarbeitenden Forschungseinrichtungen und fördernden Institutionen wurde dann zur „Cluster-Politik“. Populär wurde der Cluster-Begriff durch Porter (1998) und fand als „Wirtschaftsförderung 3.0“ breite Anwendung auch in Deutschland (Brandt 2014).

Mit der stärkeren Berücksichtigung der vor- und rückwärtigen Verflechtungen entlang der Wertschöpfungsketten innerhalb von Branchen und über Branchengrenzen hinweg zogen seit den 1990er Jahren vielfältige Clusterinitiativen in die Regionalentwicklung ein. Zu unterscheiden ist zwischen Clustern mit unverbundenen und Clustern mit verbundenen Unternehmen. Während die Vorteile letzterer für regionale Vielfalt, Flexibilität, Spezialisierungsmöglichkeiten und Resilienz auf der Hand liegen, haben auch Branchenhäufungen mit wenig verbundenen Unternehmen Vorteile: Sie können zu einem quantitativ bedeutsamen Arbeitsmarktsegment und auch zur Stärkung ortsansässiger Dienstleister und Forschungseinrichtungen führen, wovon wiederum die Gruppe der unverbundenen Unternehmen profitiert.

Ein neues Thema für die Wirtschaftsförderung brachte Richard Florida mit seiner These der herausragenden Bedeutung der kreativen Klasse und kreativen Industrie auf (Florida 2002). Florida leitete aus der Betrachtung von Metropolregionen in den USA die Regel ab: Je größer die Anzahl der Kreativen in einer Stadt sei, desto stärker sei auch die Wirtschaftskraft dieser Stadt. Damit wurde die Kreativität zum zentralen Motor der Wirtschaft erhoben, weil zum einen die Kreativen selbst als Firmengründer und Ideengeber in wissensintensiven Bereichen auftreten und weil zum anderen die Kreativen zu einem positiven, dynamischen, offenen Image von Stadt und Region beitragen und daher als Attraktionsfaktor für andere ökonomische Kräfte wirken würden. Daher würden, so Floridas Behauptung, nicht mehr die Menschen den Jobs, sondern die Jobs den Kreativen folgen. Und somit hätte jede Region die Chance, ihre Prosperität durch die Ansiedlungen von Kreativen, durch die

Förderung von Technologieunternehmen, Toleranz und Talenten (die drei „T“ von Florida) zu erhöhen.

Seither setzte ein Boom ein, neben technologieorientierten Unternehmen auch die Kreativitäts- und Kulturwirtschaft zu fördern. Länder erstellten Kulturwirtschaftsberichte und Städten erhöhten ihr Augenmerk auf die Kulturwirtschaft und brachten Investitionen vor allem in prestigeträchtige Kulturbauten und kulturtouristische Events in den Standortwettbewerb ein. Hierbei stand auch der „Bilbao-Effekt“ Pate – eine Metapher, die für die erfolgreiche Renaissance der Stadt Bilbao in Spanien gewählt wurde, deren bekanntestes Symbol der ikonische Bau des Guggenheim-Museums war. Tatsächlich aber umfasste die erfolgreiche Konversion Bilbaos eine Reihe weitere städtebaulicher und wirtschaftsfördernder Maßnahmen (Haarich/Plaza 2015, Plaza/Haarich 2015).

Das Beispiel Bilbao zeigt, wie viele andere Langfriststudien zum sozioökonomischen Strukturwandel auch, dass erst in mittlerer Sicht Erfolge einer gezielten Umwandlungspolitik zu sehen sind, die zudem schwer auf Einzelmaßnahmen zurückführbar erscheinen. Zu These Floridas, dass die Jobs den Kreativen folgen würden, stellt Sternberg (2012) schlicht fest, dass sich dies weder empirisch untermauern noch durch politische Maßnahmen kreieren ließe.

Zweifellos gehört Florida mit seiner Orientierung auf die 3 T in den Kontext von Wirtschaftsförderung 3.0, welche alle Maßnahmen zur Förderung der Wissensgesellschaft umfasst (Brandt 2014). Auch das jüngste Schlagwort, das derzeit in der deutschen Debatte stark diskutiert wird, kann in diesen Kontext gestellt werden. Die Reurbanisierung der Städte entpuppt sich als ein sehr selektiver Prozess, der nur eine spezifische Gruppe von Städten erfasst und dort zu erheblichen Zuzugseffekten führt. Diese Städte werden daher als „Schwarmstädte“ bezeichnet (Simons/Weiden 2015). Der Prozess beruht dabei auf der Zuwanderung bestimmter Alterskohorten.

Wenn die Wissensgesellschaft durch eine Zunahme hochwertiger Bildungsabschlüsse gekennzeichnet ist, dann sind die Städte Gewinner des Prozesses, welche in der Phase der Bildungswanderung ihre Attraktivität ausspielen können. Dies gelingt in den vergangenen gut 10 Jahren besonders den Städten mit Hochschulen und Universitäten gut. Dabei ragen vor allem mittelgroße Städte heraus wie Heidelberg, Würzburg, Jena, Freiburg, Münster usw. Fast alle Landkreise in Deutschland sind die Verlierer dieser Entwicklung.

Viel spannender für die Wirtschaftsentwicklung einer Stadtregion – und damit die Wirtschaftsförderung – ist die nachfolgende Phase: Wohin gehen die Berufsanfänger, inwieweit lassen sie sich in der Region halten und tragen mit ihrem erworbenen Wissen zur Wirtschaftsentwicklung bei? Die Empirie zeigt klar die hohe Bedeutung der Metropolen wie Frankfurt, Düsseldorf, München, Berlin, Köln, Stuttgart, Leipzig und Hamburg für diese Wanderungskohorte (vgl. Simons/Weiden 2015). Einige der großen Gewinner der Ausbildungswanderung gehören hier zu den starken Verlierern, z. B. Würzburg, Bayreuth, Passau, Frankfurt/Oder, Trier und Marburg. Das heißt: den sehr stark von den Universitäten geprägten mittelgroßen Städten gelingt es häufig nicht, ihr gutes Potential an Hochqualifizierten („Kreativen“) in

ihrer Region zu binden. Damit ist deutlich, wo die Weiterentwicklung einer Wirtschaftsförderungspolitik 3.0 liegen wird: In Ansätzen zum Halten der in der Bildungswanderungsphase in die Region Gewanderten beziehungsweise im Bemühen um Rückwanderung bei Berufseintritt.

Auf die anderen Phasen der Kohortenwanderungen sei an dieser Stelle nicht eingegangen, obwohl auch sie Ansatzpunkte für Aspekte der Wirtschaftsförderung und Stadtentwicklung bieten (z. B. im Bereich der Wanderung Älterer durch eine Stärkung von touristischen, kulturellen und gesundheitlichen Angeboten; typische Regionen mit derartigen Standortfaktoren sind die Küstenregionen und das Voralpenland).

Der Übergang zur Wissensgesellschaft führt damit zu einer noch stärkeren Konzentration der Wirtschaftsentwicklung auf die Städte und zu einem verschärften Wettbewerb um künftige Entwicklungschancen einer „wissensbasierten Innovationsökonomie“ (Brandt 2014: 705). In der Konsequenz sind weitere Beschleunigungen sowohl des Strukturwandels und als auch der Auf- und Abwertungen von Standorten zu erwarten. Über die bisherigen Aufgaben hinaus wird sich die regionale und kommunale Wirtschaftsförderung daher auch der Frage der resilienzerhöhenden Strukturen und Eigenschaften der Wirtschaft vor Ort widmen müssen. Dies wird hier als „Wirtschaftsförderung 4.0“ bezeichnet.

Wirtschaftsförderung 4.0

Wirtschaftsförderung 4.0 fragt nach den Aspekten, Regionen widerstands-, anpassungs- und zukunftsfähiger zu machen. Resilienz meint nicht die Rückkehr auf altbekannte Pfade („bounce back“), sondern einen dynamischen Wandlungsimpuls, der von systemischen Gefährdungen (nicht nur kurzfristigen Krisen) ausgeht und in einen fortwährenden Lern- und Anpassungsprozess mündet. Zugleich nimmt Wirtschaftsförderung 4.0 den Impuls der derzeit rasch entstehenden Initiativen kollaborativen Wirtschaftens und anderer Formen kollektiver Produktion auf.

Der Hauptansatzpunkt der resilienten Regionalentwicklung liegt in einer Veränderung des Verhältnisses zwischen Eigen- und Fremdversorgung einer Region und einer neuen Balance zwischen Nähe und Ferne. In einer reduktiven Moderne rücken regionale Handlungsverflechtungen und lokale Transformationen in den Vordergrund. Sichtbarer Ausdruck einer wachsenden Orientierung auf die regionale Basis des Wirtschaftens und die Erhöhung des Grades der Selbstversorgung ist der Energiebereich, in welchem zahlreiche Kommunen und Regionen den Ansatz einer mindestens 100prozentigen Eigenversorgung anstreben (vgl. die Bewegung der 100-EE-Regionen in Deutschland). Der regionalen Wirtschaftsentwicklung kommt entgegen, dass die Bereitschaft, sich bei regionaler Versorgung mit regionalem Kapital und regionaler Kaufkraft zu beteiligen, wächst. Dies lässt sich an der Gründung zahlreicher regionaler Energiegenossenschaften ablesen, aber auch im Bereich der Lebensmittelversorgung an den Trends zu regionalen Produkten oder zur Beteiligung an neuen Formen der Erzeugung wie Urban Gardening oder regionalen Bürgerkapitalgesellschaften in der

Landwirtschaft (Hiß 2014). Auch regionale Crowd-Funding-Aktionen gehören zu neuen Finanzierungsinstrumenten in der Region.

Neben dem Kapitaleffekt gehen von regionalen Kooperationen zwischen Produzenten und Konsumenten auch Preiseffekte aus. Das Argument der regionalen Herkunftsgüter kann dabei Preiserhöhungsspielräume bereithalten, die der regionalen Wertschöpfung zugutekommen. Aber auch preisdämpfende Effekte können von langfristigen Vereinbarungen zwischen Konsumenten und Produzenten in der Region ausgehen, weil beide Seiten kurzfristigen Marktpreisschwankungen entgehen. Ähnlich kann die Verkettung der Produzenten in der Region preissenkende Effekte haben, indem Schritte der Wertschöpfungskette internalisiert werden (z. B. durch eine Regionallogistik) und die Abhängigkeit von Großlieferanten mit großer Marktmacht reduziert werden kann.

Einige der genannten Handlungsfelder zeigen Bereiche auf, in denen Produktion und Konsum zusammengeführt werden: Wenn Produzenten mit ihrer Produktion auch Teile ihres eigenen Bedarfs decken, werden sie zu „Prosumenten“. Dies gilt nicht nur für Ernährung und Energie, sondern trifft auch auf handwerkliche und technische Bereiche sowie auf Haushalts- und persönliche Dienstleistungen zu, in denen trotz fortschreitender Professionalisierung eine hohe Bereitschaft besteht, Dinge selbst herzustellen, die eigenen Fähigkeiten einzusetzen und eine Selbstwirksamkeit zu erfahren. Häufig wird dies auch gemeinschaftlich erledigt, so dass Fertigkeiten und Arbeit geteilt oder getauscht werden können. Subsistenzarbeit ist ein wesentlicher Teil der Ökonomie z. B. in der Haushaltstätigkeit. Selbstsorge und Selbstwirksamkeit (vgl. Hahne 2016: 70ff.) sind Motivatoren für Eigentätigkeit, können aber auch Quelle von wirtschaftlicher und gesellschaftlicher Innovation werden, indem sie konsum- und materialreduzierend wirken und neue Produkte und Dienstleistungen entwickeln.

Ein weiterer wichtiger Ansatzpunkt für eine reduktive Moderne liegt in der Reduktion des Ressourcenverbrauchs, der nicht nur durch Preissignale und staatliche Interventionen erreicht werden kann, sondern auch durch veränderte Konsumstile angestoßen wird. Die Verringerung des Ressourcenverbrauchs baut auf die Nutzungsverlängerung und -intensivierung von Produkten und hat eine geographische Komponente (Sachs 2015). Die Verlängerung von Produktlebensdauern und die Möglichkeiten der Nutzungsintensivierung findet sich in den Ansätzen des gemeinsamen Nutzens und Teilens (Sharing-Ökonomie: Nutzen statt Besitzen; Leismann 2012) sowie der Gemeinwohlökonomie (Ostrom 2009, Helfrich 2012). Suffizienz beruht damit nicht mehr auf Appellen an den Konsumverzicht, sondern erweitert die Möglichkeits- und Handlungsräume der Einzelnen durch gemeinschaftliches Vorgehen. So finden sich im Bereich von Bauen und Wohnen neue Formen gemeinschaftlicher Bauträgerschaften, die auch als „nicht-verkäuflich“ geltende Grundstücke erschließen, oder auch die Zunahme nicht-monetärer Bestandteile der Miete (z. B. „Wohnen für Hilfe“). Der Gedanke des Teilens kann dabei auch helfen, Innovationszyklen zu verkürzen: So schaffen offene Werkstätten und Fabrikations-Laboratorien („Fab-Labs“) die Möglichkeit für Tüftler, Entwickler und Nutzer, hochwertige Technologien (Lasercutter, CNC-Fräsen, 3-d-Drucker etc.) sowie eine Arbeits- und Lernumgebung kostengünstig bereitzustellen. Somit geht

von der gesellschaftlichen Entwicklung neuer Formen des kollaborativen Wirtschaftens ein starker Impuls für die Debatte um ein geeignetes Transformationsdesign für die reduktive Moderne aus.

Wirtschaftsförderung und Regionalentwicklung gewinnen mit der Blickweitung auf Resilienz und reduktive Moderne eine Erweiterung ihrer Handlungsfelder hinzu, indem sie sich der Aufgabe stellen, die Produktions- und Konsumkreisläufe im räumlichen Bezug zu verändern. Aufgaben dieser Handlungsperspektive lauten:

- Neue Wirtschaftsverflechtungen in der Region knüpfen
- Gezielt Lücken in den Wertschöpfungsketten schließen
- Kollektive Formen der Produktion anregen
- Tauschplattformen unterstützen
- Unternehmensgründungen auch im Bereich des kollaborativen Wirtschaftens anregen und durch Beratungs-, Vernetzungs- und Raumangebote unterstützen
- Offene Werkstätten anbieten
- Gemeinschaftsräume für Geräte und Werkstätten in Stadtteilen und Wohnblocks anregen
- Mischnutzungen und Zwischennutzungen als Wege der Gewerbeentwicklung und Kulturförderung etablieren
- Gewerbegebiete als Lebensräume attraktivieren durch Freiräume, Grünanlagen, Mobilitätsangebote, Fab-Labs etc.
- Urbane Gebiete als neue baurechtliche Möglichkeit zur Mischung von Wohnen und Gewerbe zielgerichtet einsetzen
- Neue Finanzierungsformen und Einbeziehung regionalen Kapitals entfalten
- Regionale Verrechnungssysteme zur Stärkung regionaler Wertschöpfungskreisläufe und zur Entfaltung von Tauschleistungen anbieten (von Zeitwährungen bis zum Regiogeld)
- Neue Wege des Regionalmarketings aktivieren (von regionalen Tauschplattformen über regionale Labels bis hin zu regionalen Verrechnungssystemen)
- Räumliche Konsequenzen mitdenken (Flächennachfrage, Möglichkeiten der Zwischennutzung, veränderte Logistik und Mobilität etc.).

5. Wirtschaftsförderung – ein Tätigkeitsbereich im Wandel

Der Überblick über die Phasen der kommunalen und regionalen Wirtschaftsförderung in der Geschichte der Bundesrepublik Deutschland seit den 1950er Jahren zeigt den Wandel der Tätigkeitsfelder: Immer wieder sind neue Aufgaben zur Wirtschaftsförderung hinzugekommen. Mal waren es Anstöße aus der Wissenschaft, mal waren es politische Veränderungen, sodann haben Wirtschaftskrisen das Nachdenken über neue Instrumente angestoßen oder es waren Veränderungen der Gesellschaft und Initiativen aus der Gesellschaft heraus, welche neue Handlungsbedarfe wie neue Möglichkeitsfelder für die Wirtschaftsförderung auf lokaler und regionaler Ebene erschlossen haben.

Dabei ist es nicht so, dass die jeweiligen Phasen von einer neuen Phase mit neuen Instrumenten abgelöst wurden, sondern in den neuen Phasen sind neue Aufgaben hinzugekommen, während ältere Aufgaben an Bedeutung eingebüßt haben. Althergebrachte Aufgaben sind aber nicht verschwunden: Der Wettbewerb um Ansiedlungen mobiler Unternehmen, das Attrahieren von Neugründungen bestehen heute als Felder neben den Aufgaben der Vernetzung im regionalen Wertschöpfungsraum. Hinzu kommen nun nicht nur die Möglichkeiten der Digitalisierung, sondern auch die Perspektiven kollaborativen und kollektiven Wirtschaftens, die neue Möglichkeiten für die Stadt- und Regionalentwicklung bieten.

Literatur

- BBSR = Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (2009): Internationale Finanz- und Wirtschaftskrise: Westdeutsche Regionen könnten besonders betroffen sein. Informationen aus der Forschung des BBSR, 2/2009. Bonn.
- BITKOM, IAO = Bundesverband Informationswirtschaft, Telekommunikation und neue Medien e. V.; Fraunhofer-Institut für Arbeitswirtschaft und Organisation (2014): Industrie 4.0 – Volkswirtschaftliches Potenzial für Deutschland. Berlin.
- Birch, David G.W. (1987): Job Creation in America: How Our Smallest Companies Put the Most People to Work. University of Illinois.
- BMWi = Bundesministerium für Wirtschaft (1969): Grundsätze der regionalen Wirtschaftspolitik. BMWi-Texte. Bonn.
- Brand, Ulrich, Markus Wissen (2017): Imperiale Lebensweise. Zur Ausbeutung von Mensch und Natur im globalen Kapitalismus. München: Oekom.
- Brandt, Arno (2014): Wirtschaftsförderung 3.0: Zur Strategie der Wirtschaftsförderung in der Innovationsökonomie. In: Beck, C. R.; Heinze, R. G.; Schmid, J. (Hrsg.): Zukunft der Wirtschaftsförderung. Baden-Baden, S. 683-713.
- Camagni, Roberta (1991): Local Milieu, Uncertainty and Innovation Networks: Towards a New Dynamic Theory of Economic Space. In: Camagni, R. (Ed.): Innovation Networks: Spatial Perspectives. London: Belhaven Press, S. 121-144.
- Cramer, Ulrich, Martin Koller (1988): Gewinne und Verluste von Arbeitsplätzen in Betrieben. Der „Job-Turnover“-Ansatz. In: Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, S. 361-377
- Deimling, Daniel, Dirk Raith (2016): Regionale Resilienz als alternative ökonomische Perspektive nachhaltiger Regionalentwicklung. Unveröffentlichter Forschungsbericht. Graz.
- EU-Kommission (2010): Europa 2020. Eine Strategie für intelligentes, nachhaltiges und integratives Wachstum. Brüssel.
- Florida, Richard (2002): The Rise of the creative class. And how it's transforming work, leisure, community and everyday life. New York: Basic Books.
- Foster, Kathryn A. (2007): A Case Study Approach to Understanding Regional Resilience. Working Paper 2007-08, Berkeley: Institute of Urban and Regional Development.
- Fourastie, Jean (1954): Die große Hoffnung des zwanzigsten Jahrhunderts. Köln: Bund Verlag.
- Friderichs, Hans (1975): Die Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur – Zielvorstellungen und Strategien. In: Innere Kolonisation, S. 103.
- Fuchs, Michaela, Antje Weyh (2007): Die Determinanten des Job-Turnover im regionalen Vergleich. In: ifo Dresden berichtet, 2/2007, S. 25-36.
- Geels, Frank W. (2002): Technological transitions as evolutionary reconfiguration processes: a multi-level perspective and a case study. In: Research Policy, 31, S. 1257–1274.

- Gunderson, Lance H., Crawford S. Holling (2002): *Panarchy: understanding transformations in human and natural systems*. Washington D.C.: Island Press.
- Haarich, Silke, Beatriz Plaza (2015): Das Guggenheim-Museum von Bilbao als Symbol für erfolgreichen Wandel – Legende und Wirklichkeit. In: Altröck, Uwe et al. (Hrsg.): *Symbolische Orte. Planerische (De-)Konstruktionen*. Reihe Planungsrundschau, 19. Berlin, S. 150-166.
- Hahne, Ulf (1985a): *Regionalentwicklung durch Aktivierung intraregionaler Potentiale - Zu den Chancen 'endogener' Entwicklungsstrategien*. Schriften des Instituts für Regionalforschung der Universität Kiel, 8, München 1985.
- Hahne, Ulf (1985b): *Technologieparks. Orientierungshilfe zur Gestaltung*. Deutscher Industrie- und Handelstag (Hrsg.). DIHT 222, Bonn 1985.
- Hahne, Ulf (Hrsg.) (2010): *Globale Krise – Regionale Nachhaltigkeit. Handlungsoptionen zukunftsorientierter Stadt- und Regionalentwicklung*. Detmold: Dorothea Rohn.
- Hahne, Ulf (Hrsg.) (2014): *Transformation der Gesellschaft für eine resiliente Stadt- und Regionalentwicklung. Ansatzpunkte und Handlungsperspektiven für die regionale Arena*. Detmold: Dorothea Rohn.
- Hahne, Ulf (2016): Resilienz als normative Herausforderung lokaler Transformationspolitik. In: Hahne, Ulf, Harald Kegler (Hrsg.): *Resilienz. Stadt und Region – Reallabore der resilienzorientierten Transformation*. Stadtentwicklung, Bd. 1, Frankfurt a.M.: Peter Lang Verlag, S. 61-80.
- Harvey, David (2001): Globalization and the „Spatial Fix“. In: *geographische revue* 2/2001, S. 23-30.
- Heimann, Eric, Stefan Vetter (2013): *Re-Industrialisierung Europas: Anspruch und Wirklichkeit*. Frankfurt am Main: DB-Research.
- Helfrich, Silke; Heinrich-Böll-Stiftung (Hrsg.) (2012): *Commons. Für eine neue Politik jenseits von Markt und Staat*. Bielefeld: Transcript.
- Hill, Edward W., Howard Wial, Harold Wolman (2008): *Exploring Regional Economic Resilience*. Working Paper 2008-04, Berkeley: Institute of Urban and Regional Development.
- Hiß, Christian (2014): *Regionalwert AG. Mit Bürgeraktien die regionale Ökonomie stärken. Ein Handbuch mit praktischen Hinweisen zu Gründung, Beteiligung und Umsetzung*. Freiburg: Herder.
- Holling, Crawford S. (1973): Resilience and stability of ecological systems. In: *Annual Review of Ecological Systems*, No. 4, S. 1–23.
- Jackson, Tim (2011): *Wohlstand ohne Grenzen. Leben und Wirtschaften in einer endlichen Welt*. München: Oekom.
- Jakubowski, Peter, Gregor Lackmann, Michael Zarth (2013): Zur Resilienz regionaler Arbeitsmärkte – theoretische Überlegungen und empirische Befunde. In: *Informationen zur Raumentwicklung*, Heft 4.2013, S. 351–370.
- Jürgensen, Harald (1963): Antinomien in der Regionalpolitik. In: *Jahrbuch für Sozialwissenschaft*, S. 401-413.
- Kegler, Harald (2014): *Resilienz. Strategien & Perspektiven für die widerstandsfähige und lernende Stadt*. Bauwelt Fundamente, Band 151. Basel/Berlin: Birkhäuser.

- Kiese, Matthias (2012): Regionale Clusterpolitik in Deutschland. Bestandsaufnahme und interregionaler Vergleich im Spannungsfeld von Theorie und Praxis. Marburg: Metropolis.
- Kopatz, Michael (2015): Wirtschaftsförderung 4.0. Kooperative Wirtschaftsformen in Kommunen. In: Politische Ökologie 142, S. 104-110.
- Leismann, Kristin et al. (2012): Nutzen statt Besitzen. Auf dem Weg zu einer ressourcenschonenden Konsumkultur. Heinrich-Böll-Stiftung. Schriften zur Ökologie, Band 27. Berlin.
- Liel, Benjamin von, Christoph Lütge (2015): Creating Shared Value und seine Erfolgsfaktoren – ein Vergleich mit CSR. In: Zeitschrift für Wirtschafts- und Unternehmensethik, S. 182-191.
- Lukesch, Robert, Harald Payer, Waltraud Winkler-Rieder (2010): Wie gehen Regionen mit Krisen um? Eine explorative Studie über die Resilienz von Regionen. Wien: ÖAR Regionalberatung.
- Maillat, Denis (1995): Territorial Dynamic, Innovative Milieus and Regional Policy. In: Entrepreneurship and Regional Development, 7, S. 157-165.
- Martin, Ron (2012): Regional economic resilience, hysteresis and recessionary shocks. In: Journal of Economic Geography, S. 1-32.
- Martin, Ron, Peter Sunley (2014): On the notion of regional economic resilience: conceptualization and explanation. Journal of Economic Geography, S. 1–42.
- OECD (1987): Employment Outlook. Paris.
- Ostrom, Elinor (2009): Was mehr wird, wenn wir teilen. Vom gesellschaftlichen Wert der Gemeingüter. München: Oekom.
- Paech, Niko (2012): Befreiung vom Überfluss: auf dem Weg in die Postwachstumsökonomie. München: Oekom.
- Pestel-Institut (2010): Regionale Krisenfestigkeit. Eine indikatorengestützte Bestandsaufnahme auf Ebene der Kreise und Kreisfreien Städte. Hannover.
- Plaza, Beatriz, Silke N. Haarich (2015): The Guggenheim Museum Bilbao: Between Regional Embeddedness and Global Networking, European Planning Studies, 23:8, S. 1456-1475.
- Plöger, Jörg, Thilo Lang (2013): Resilienz als Krisenfestigkeit: Zur Anpassung von Bremen und Leipzig an den wirtschaftlichen Strukturwandel. In: Informationen zur Raumentwicklung, Heft 4.2013, S. 325-335.
- Porter, Michael E. (1998): Clusters and Competition: New Agendas for Companies, Governments and Institutions. – In: ders. (ed.): On Competition. – Boston: Harvard Business School, S. 197-287
- Porter, Michael E., Mark R. Kramer (2011): Creating Shared Value: How to Reinvent Capitalism – and Unleash a Wave of Innovation and Growth. In: Harvard Business Review, Jan/Feb, S. 63-70.
- Renn, Ortwin (2014): Das Risikoparadox. Warum wir uns vor dem Falschen fürchten. Frankfurt am Main: Fischer.
- Rodin, Judith (2014): The Resilience Dividend. Being Strong in a World Where Things Go Wrong. New York: Public Affairs.
- Sachs, Wolfgang (2015): Suffizienz. Umriss einer Ökonomie des Genug. In: uwf UmweltWirtschaftsForum, Jg. 23, Nr. 1-2, S. 3-9.

- Scharting, Julia (2014): |creative| die Bedeutung von Kultur und Kreativität für die Entwicklung einer grenzüberschreitenden Region Alpenrheintal: Wahrnehmungsräume, Handlungsperspektiven und Steuerungsansätze der Kulturregion aus Sicht von KünstlerInnen und Kreativen. Dissertation. Innsbruck: Universität Innsbruck.
- Schumpeter, Joseph A. (1975⁴, Original: 1942): Kapitalismus, Sozialismus und Demokratie. München: Francke.
- Schwengler, Barbara, Veronika Hecht (2011): Regionale Arbeitsmärkte in der Wirtschaftskrise. In: Informationen zur Raumentwicklung, Heft 2.2011, S. 121-133.
- Shaw, Keith, Louise Maythorne (2011): Managing for local resilience: towards a strategic approach. In: Public Policy and Administration, 28(1), S. 43-65.
- Simmie, James, Ron Martin (2010): The economic resilience of regions: towards an evolutionary approach. In: Cambridge Journal of Regions, Economy and Society, 3: S. 27-43.
- Simons, Harald, Lukas Weiden (2015): Schwarmstädte in Deutschland. Ursachen und Nachhaltigkeit der neuen Wandlungsmuster. Berlin: GdW Bundesverband deutscher Wohnungs- und Immobilienunternehmen e.V.
- Sommer, Bernd, Harald Welzer (2014): Transformationsdesign. Wege in eine zukunftsfähige Moderne. München: Oekom.
- Sternberg, Rolf (2012): Learning from the Past? Why 'Creative Industries' can hardly be Created by Local/Regional Government Policies. In: Die Erde, 143(4), S. 293-315.
- WBGU (Wissenschaftlicher Beirat Globale Umweltveränderungen) (2011): Welt im Wandel. Gesellschaftsvertrag für eine Große Transformation. Berlin.
- WBGU (Wissenschaftlicher Beirat Globale Umweltveränderungen) (2016): Der Umzug der Menschheit. Die transformative Kraft der Städte. Berlin.
- Welzer, Harald (2013): Selbst Denken. Eine Anleitung zum Widerstand. Frankfurt am Main: Fischer.
- Wink, Rüdiger (2015): Regionale wirtschaftliche Resilienz und die Finanzierung von Innovationen. In: Krüger, Jörg, Heinrich Parthey, Rüdiger Wink (Hrsg.): Wissenschaft und Innovation. Berlin: Wissenschaftlicher Verlag, S. 57-72.
- Wink, Rüdiger, Laura Kirchner, Florian Koch, Daniel Speda (2016): Wirtschaftliche Resilienz in deutschsprachigen Regionen. Wiesbaden: Springer Gabler.