



**Dr. Stefan Gärtner,  
Institut Arbeit und Technik  
Gelsenkirchen**

## **Paradoxien der Prävention: Dilemmata einer antizipativen Strukturpolitik**

Zentrale wissenschaftliche  
Einrichtung der Westfälischen  
Hochschule Gelsenkirchen  
Bocholt Recklinghausen in  
Kooperation mit der  
Ruhr-Universität Bochum

 **Westfälische  
Hochschule**

**RUHR  
UNIVERSITÄT  
BOCHUM**

**RUB**

## Prekäre Arbeit

# Fleischindustrie: Trauriges Ergebnis eines kranken Systems

## Corona-Hotspot Schlachthof: NGG-Forderungen an Politik und Unternehmen

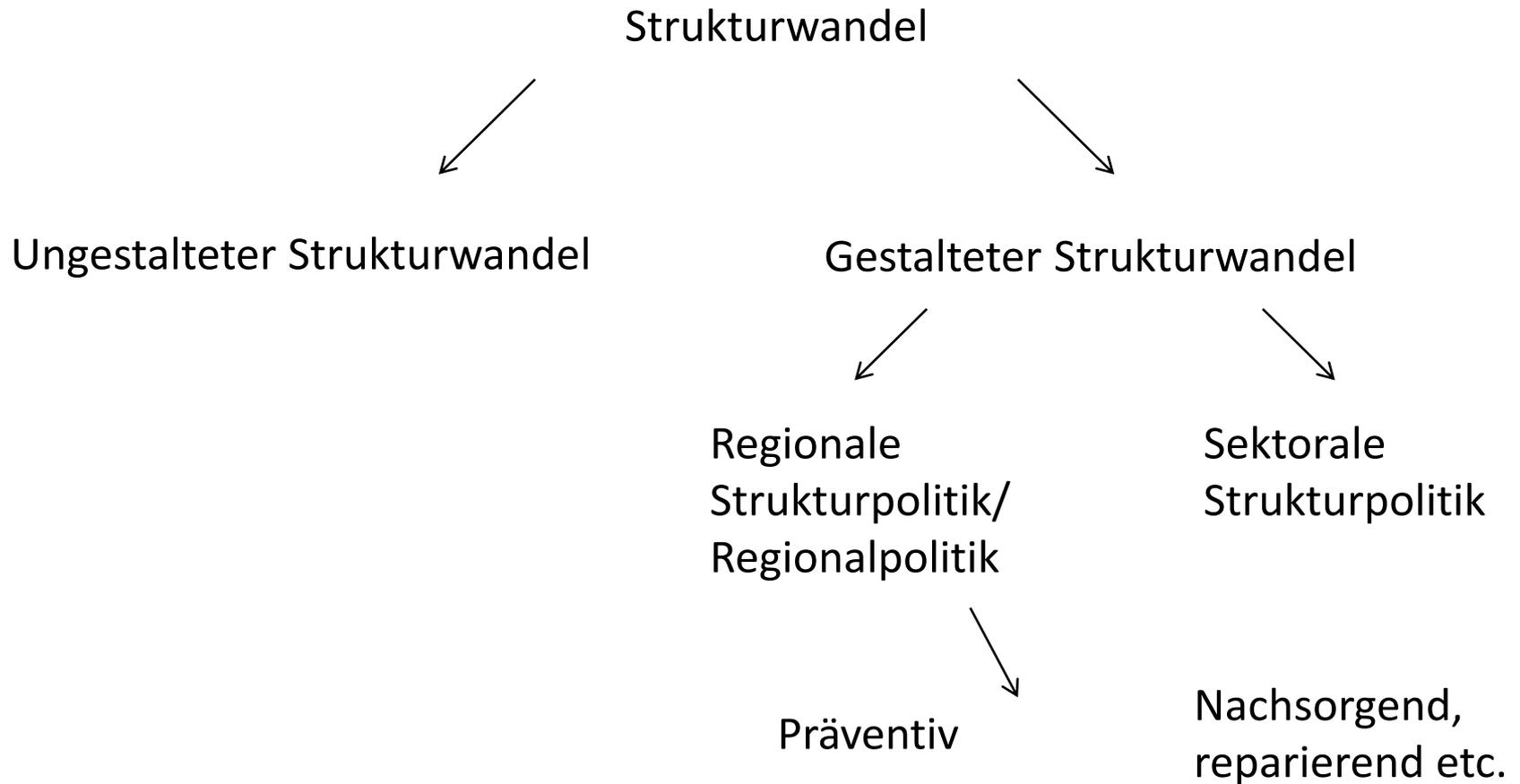


13.05.2020

In einer aktuellen Stunde wird sich heute auf **ANTRAG VON BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN DER BUNDESTAG** mit der Situation in der deutschen Fleischindustrie befassen. In den vergangenen Tagen sind zahlreiche Corona-Infektionen von Beschäftigten in Schlachthöfen öffentlich geworden. Die starke Ausbreitung von Infektionen in dieser Branche ist keine Überraschung. Die meist aus Osteuropa stammenden, über Werkverträge mit teils dubiosen Subunternehmen beschäftigten Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer müssen oft unter sehr beengten Verhältnissen in Massenunterkünften leben. Schon lange macht die NGG auf die teils schlimmen Arbeits- und Lebensbedingungen in der Schlacht- und Zerlegeindustrie aufmerksam. Für Freddy Adjan, stellvertretender Vorsitzender

Quelle:  
<https://www.ngg.net/artikel/2020/corona-hotspots-schlachthoefe-ngg-forderungen-an-politik-und-unternehmen/>

# Begriffe und Verständnisse



# Regionale Strukturpolitik



# ...nicht „ob“, sondern „wie“ Strukturwandel erfolgt

Bemühungen in London den Status Quo zu erhalten  
[Titelblatt der 01/12-Ausgabe „The Economist“]



Quelle:  
<http://www.economist.com/node/21542417>

Quelle: <https://www.tagesspiegel.de>

Atom-Lobby-Veranstaltung am 10. November 1977 von fünf DGB-Gewerkschaften



Quelle: <http://www.spiegel.de/fotostrecke/selbstverbrennung-des-umweltaktivisten-hartmut-gruendler-fotostrecke-155035-14.html>,

Gegen den Ausstieg aus der Braunkohle:  
Gemeinsame Demonstration von IGBCE und Verdi



Und es ist berechtigt, weil hinterher arbeitet dort (außer in der Gastronomie) fast niemand mehr mit den Händen

Stahlwerk Phoenix (historisch) und Phoenix-See, Dortmund  
Quelle: Commons, Rainer Halama, Wikipedia



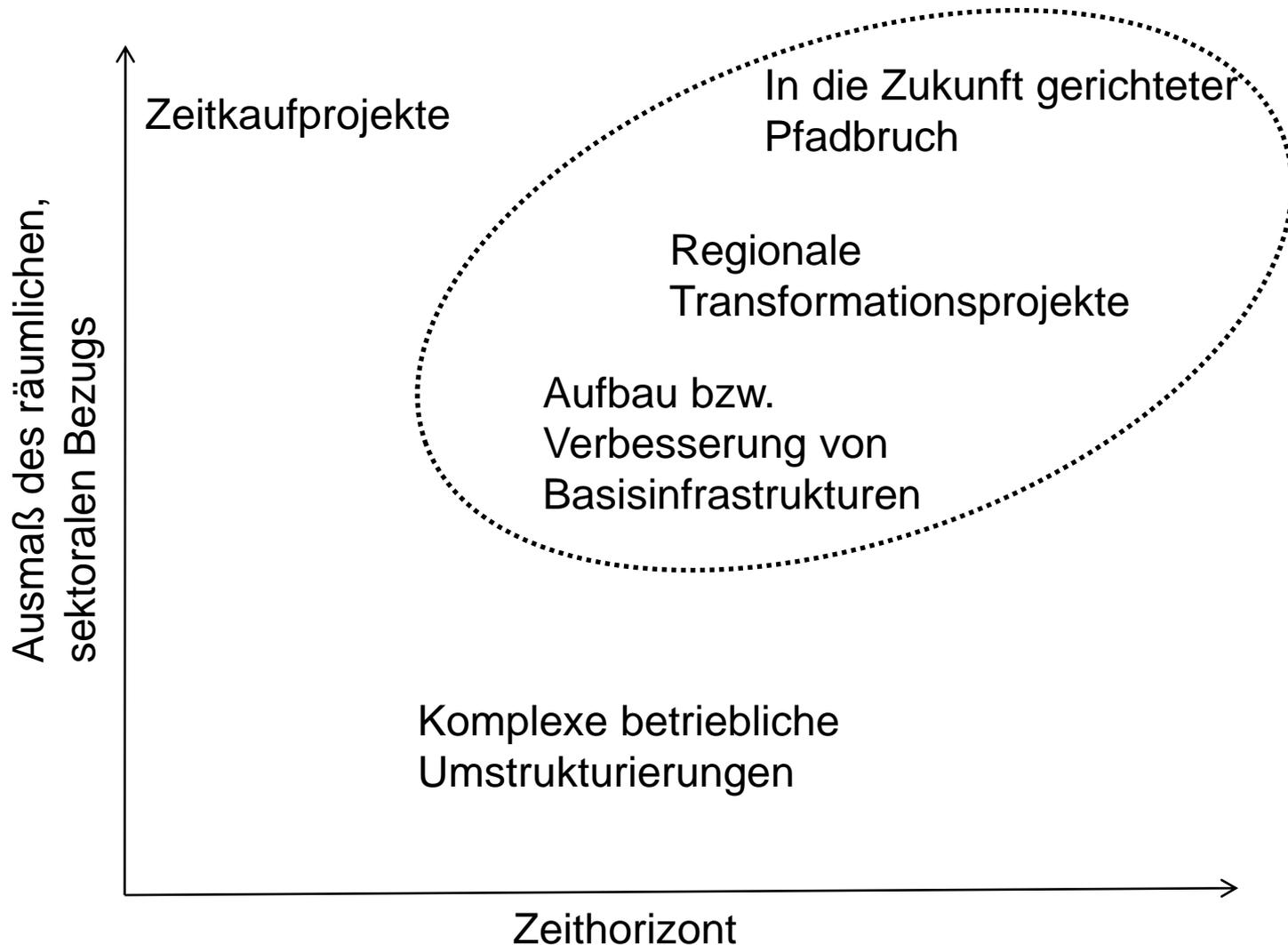
# Agenda

1. Präventive Strukturpolitik
2. Paradoxien
3. Wird Prävention zum Standard?
4. Wie?



# 1. Präventive Strukturpolitik

# Präventive (regionale) Strukturpolitik



# Abriss des Immerrather Doms 2018



# Realistische Erwartungen an Strukturpolitik

## Regionale Strukturpolitik kann Wandel „nur“ gestalten

- **Industriesektor/Produktion geht im Rahmen des Strukturwandels häufig stark zurück (geringere Löhne im Dienstleistungsbereich)**
- **Gerade in peripheren Regionen geht damit in der Regel eine Abwanderung einher**
- **Fachkräftemangel als Krisenverstärker**
- **Aufbau von Infrastrukturen (vor allem Bildung, Forschung, Technologie) wirken – wenn überhaupt – nur langsam**



# Präventive Strukturpolitik

Zwei Hauptunterschiede zwischen einer präventiven und nachsorgenden Strukturpolitik:

## **1. Mit der Pfadabhängigkeit brechen**

Bedeutet früh den Pfad zu wechseln und weniger Jobs, geringere Löhne, weniger Mitglieder in den entsprechenden Organisationen und geringere Gewinne zu akzeptieren

## **2. Bedarf und Reaktion versus Prävention und Aktion**

Die Bereitschaft Ressourcen für Struktur-/Kohäsionspolitik bereitzustellen beruht auf einem regionalen Status Quo (wenn Krisenkreisläufe bereits im Gange sind).

- Präventionspolitik bedeutet, dass die Interventionsgründe nur in der Zukunft erkennbar wären, wenn man nichts tun würde (Präventionsparadox)

# 1. Paradoxien präventiver Strukturpolitik

# Präventive Strukturpolitik: Dilemmata

Gutbezahlte Arbeitsplätze/  
Gewinne



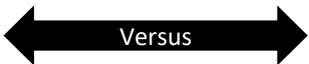
Aufbau neuer Sektoren

Unsicherheiten



Zukunftsfähigkeit und  
Aufbau von Prognosefähigkeit

Bedürftigkeit und Reaktion



Prävention und Aktion

Bottom-up



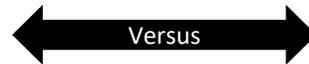
Top-down

Akteurs- und  
Konsensorientierung



Konflikte (Gewinner und Verlierer)

Flächeb für alte Sektoren



Flächen für neue Entwicklungen  
(planerische Herausforderungen)

# Planerische Herausforderung

- In den Braunkohlerevieren (selbst Lausitz) wird um Flächen gerungen
- In der Region Stuttgart wird die Bindung der Flächen für die (noch bestehenden) dominierenden ökonomische Nutzung als große Herausforderung gesehen (Hemberger, Kiwitt 2020)
- Präventive Strukturpolitik muss einerseits einen Pfadbruch riskieren, um Flächen „freizubekommen“, benötigt aber auch neue (alte) Flächen
- Recycling alter (kontaminierter) Flächen, Aktivierung von Reserveflächen (Umlegung und Anreize), Stockwerkfabriken etc., gemeinsame Infrastrukturen und symbiotische Gewerbe-, Industriegebiete
- Nutzungsgemischte Stadt: nicht-störendes produzierendes Gewerbe in die Stadt umsiedeln/halten, damit in Gewerbe- und Industriegebieten Platz für Industrie ist

### **3. Wird Prävention zum Standard regionaler Strukturpolitik ?**

# Was ist präventive Strukturpolitik?

- Seit den **1970er** Jahren Debatten über eine **vorsorgende Strukturpolitik** durch Bundesforschungsministerium (Rembser 1977) und Gewerkschaften (z.B. Bömer/Noisser 1981, Pfeiffer 1982, Thoss und Ritzmann 1984)
  - Konzepte verweisen auf die **Prognoseproblematik** und verbleiben daher auf einer modellhaften, appellativen Ebene
  - Unerwartete **Fall der Mauer** und die darauf anstehende Deutsche Einheit haben Aufmerksamkeit verschoben
  - **Korporatismus/Rheinischer Kapitalismus** (Albert 1991) in Deutschland macht eine vorausschauende Strukturpolitik weniger bedeutungsvoll
  - Auch ist struktureller Wandel – anders als z.B. Klimawandel – **keine existenzielle Katastrophe**
  - Im Bezug auf die **Konzeption** und **Theoriebasierung** sind wir heute nicht viel weiter?!
- Allerdings hat der Ansatz im Rahmen des anstehenden Strukturwandels der Braunkohlereviere wieder an Bedeutung gewonnen. Und: der Staat darf wieder handeln!

# Von den Braunkohlerevieren zu Innovationsregionen

- Die **Endlichkeit von Rohstoffen** und die begrenzten Genehmigungszeiträume der Braunkohle haben einen positiven Effekt auf präventive Strukturpolitik, da dies Unsicherheiten reduziert
- Seit 2018 existiert das Förderprogramm “Unternehmen Revier” und durch den mittlerweile ratifizierten Bericht der Kommission “Wachstum, Strukturwandel und Regionalentwicklung” hat der Wandel auch eine verlässliche monetäre Grundlage bekommen

## Aktuell anstehende Beispiele

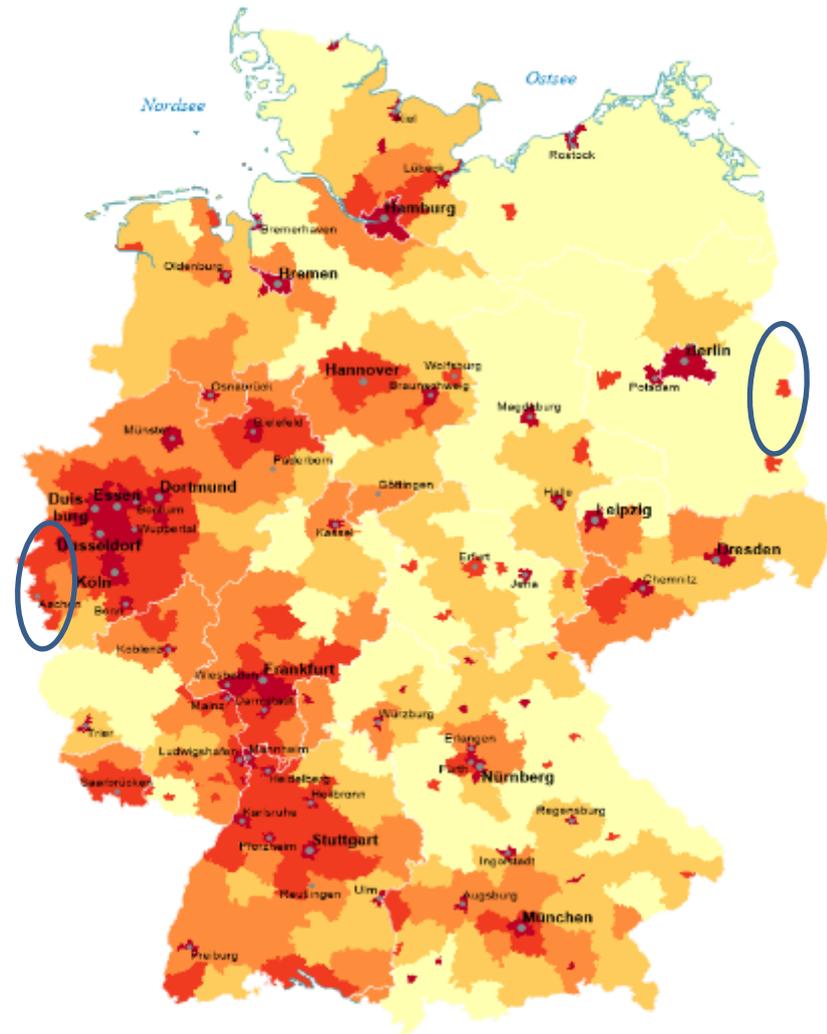
1. Braunkohlereviere
  2. Steinkohleverstromungsstandorte (teilweise altindustrielle Regionen)
  3. Automobilwirtschaft
  4. Fleischindustrie
- These: Transformation der Wirtschaft zu mehr Nachhaltigkeit (keine Kaufprämie für den Verbrennungsmotor)

# Strukturwandel heißt Wandel zulassen

- **Regionen mit komplexen Wertschöpfungsketten und mit hoher Siedlungsdichte haben i.d.R. bessere Chancen, neue Sektoren ausdifferenzieren zu können**
- **Aufbau von Infrastrukturen (vor allem Bildung, Forschung, Technologie) ist in urbanen Agglomerationen sinnvoller und politisch eher zu begründen als in peripheren Industrieräumen**
- **Technologie-, Bildungspolitik etc. ist nicht explizit Strukturpolitik**
- **Räumliche Inzidenzen der sozialen Sicherungssysteme deutlich größer als die der Strukturpolitik**

## Aber

- Sollen wir Schrumpfen akzeptieren?
- Wie können wir Schrumpfen sozial vertretbar organisieren?
- Wie können wir soziales Kapital der Zivilgesellschaft und der Unternehmen in den Regionen aktivieren?



© BBSR Bonn 2017

### Einwohner je km<sup>2</sup>

■	bis unter	105
■	105 ...	154
■	154 ...	276
■	276 ...	850
■	850 und mehr	

Raumbezug: Kreise und kreisfreie Städte

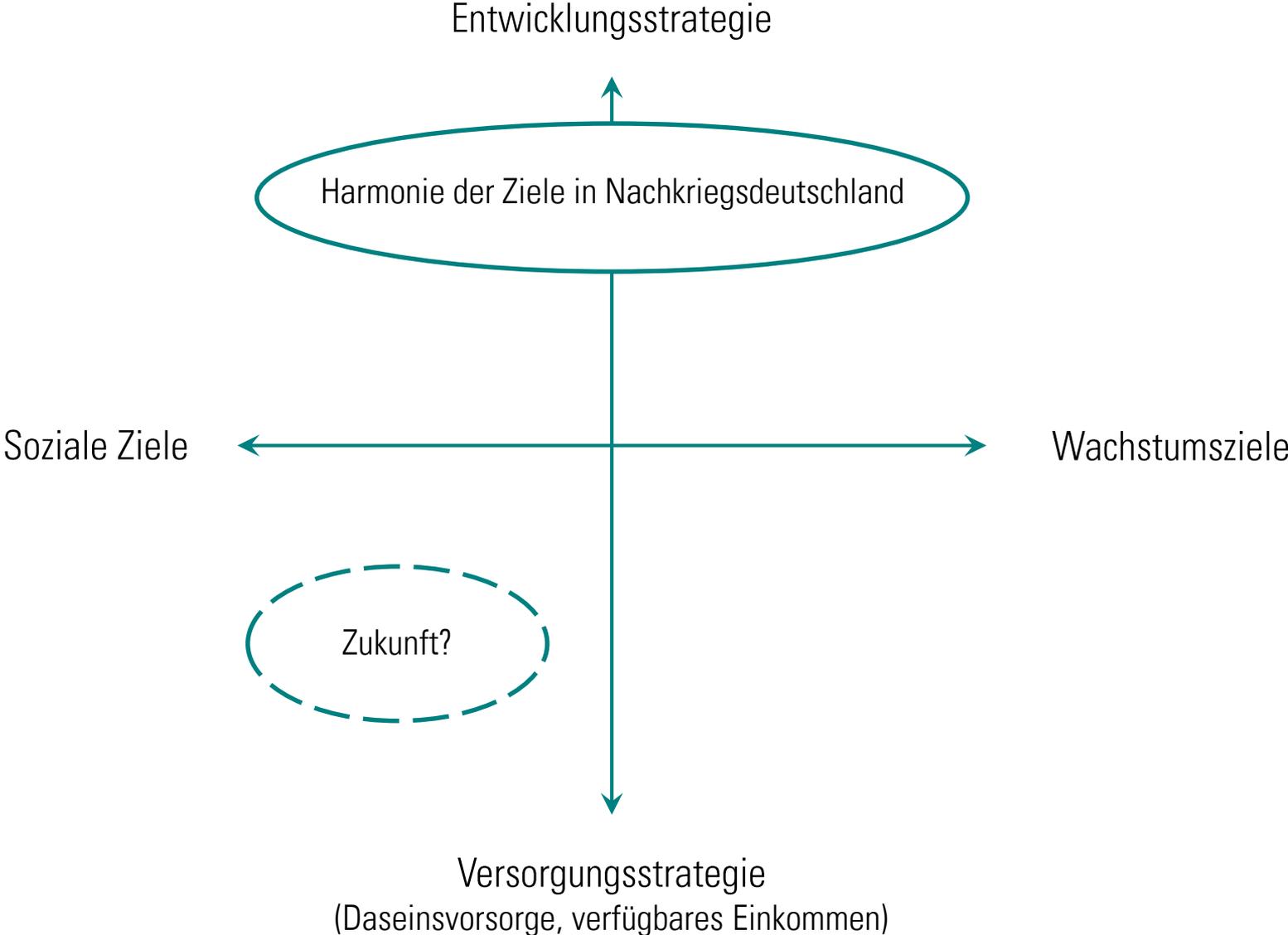
Zeitbezug: 2014

Datengrundlage: Fortschreibung des Bevölkerungsstandes des Bundes und der Länder, Eurostat Regio Datenbank

## Einwohnerdichte

## Lausitz versus Ruhrgebiet

# Regional-/Kohäsionspolitik



# Wie?

- **Wenn möglich frühzeitig/präventiv**
- **Flächen für neue Nutzungen (ohne in den Freiraum zu gehen)**
- **Realistische Erwartungen**
- **Trotzdem immer hoffnungsvoll (aus der Vergangenheit kann man die Zukunft nicht bestimmen)**
- **Endogene Potenziale entwickeln (auch Strukturschwäche als Potenzial)**
- **Angemessene und gute Infrastrukturen**
- **Bildung und Befähigung!**
- **Innerräumliche Spaltung vermeiden**
- **Integrierte Handlungskonzepte**
- **Regionale Identität (Handlungsraum)**