

Struktureller Wandel und nachhaltige Modernisierung – Perspektiven der Industriepolitik in Norddeutschland

- Kurzfassung-

Wilke, Maack und Partner

Agentur für Struktur- und Personalentwicklung GmbH (AgS)

Netzwerk beteiligungs**ba**sier**te** Beratung (n3b)

TGS Gesellschaft für Strukturentwicklung und Beschäftigung mbH

Gefördert von der

Hans **Böckler**
Stiftung 

Hamburg, 2014

Unterstützt von



Hintergrund und wesentliche Ergebnisse des Projektes

Das Projekt „Struktureller Wandel und nachhaltige Modernisierung – Perspektiven der Industriepolitik in Norddeutschland“ sollte einen Forschungs- und Diskussionsbeitrag leisten zur Entwicklung und Umsetzung einer integrierten und abgestimmten Strategie einer an nachhaltiger Modernisierung ausgerichteten Industriepolitik in den fünf norddeutschen Bundesländer Bremen, Hamburg, Mecklenburg-Vorpommern, Niedersachsen und Schleswig-Holstein. Ein wesentlicher Schwerpunkt war die Erarbeitung von Analysen ausgewählter Industriebranchen in Norddeutschland, hinsichtlich der Fragen von:

- Erhalt und Ausbau von Beschäftigung. Wo liegen Wachstumsbereiche und -chancen? Wo gibt es Herausforderungen bei Arbeitsbedingungen und „Guter Arbeit“?
- Ökologische Modernisierung. Welche Ansatzpunkte gibt es in den Unternehmen? Wo sind Fortschritte sichtbar? Wie kann die Idee einer Berücksichtigung ökologischer Ziele in der Industriepolitik realisiert werden?
- Branchenübergreifende Querschnittsthemen. Welche Bedeutung haben Themen der Verkehrsinfrastruktur, Energieversorgung, Innovation und Qualifizierung, Klima- und Umweltschutz, demografischer Wandel für die Perspektiven der Industrie in Norddeutschland?

Das zweijährige Projekt der Hans-Böckler-Stiftung wurde in enger Kooperation mit dem DGB Nord, der Industriegewerkschaft Metall, der Industriegewerkschaft Bergbau, Chemie, Energie, der Gewerkschaft Nahrung-Genuss-Gaststätten und der Vereinten Dienstleistungsgewerkschaft (ver.di) durchgeführt und im Sommer 2014 abgeschlossen. Begleitet wurde das Projekt durch einen Beirat, in dem Vertreter/innen von Landesministerien der fünf Bundesländer, Unternehmen, Gewerkschaften und Wissenschaft mitgearbeitet haben. Im Rahmen des Projektes wurden Branchenworkshops und eine Betriebsrätebefragung durchgeführt, an der sich Betriebsräte aus über 100 Betrieben in Norddeutschland beteiligten. Alle Ergebnisse und Branchenanalysen sind in einem Abschlussbericht zusammengefasst.

Branchenanalysen

Im Rahmen des Projektes wurden Branchenanalysen für die Luft- und Raumfahrtindustrie, die Schiffbauindustrie, die Ernährungsindustrie, die Chemie-, Pharma-, Kunststoffindustrie, die Windenergieindustrie, die Automobilindustrie und die Branche Häfen und Logistik in Norddeutschland erstellt.

- Die **Luftfahrtindustrie** als weltweit wachsende Branche mit steigender Nachfrage. Hier gibt es große Industrieunternehmen in Norddeutschland mit gut bezahlten und qualifizierten Arbeitnehmer/innen und Mitbestimmungsstrukturen. Eine zentrale Herausforderung für die Industrie sind die wachsenden Anforderungen an Ökoeffizienz und weniger Umweltbelastungen. Die Luft- und Raumfahrtindustrie hat in Norddeutschland rund 35.000 Beschäftigte und einen steigenden Bedarf an qualifizierten Fachkräften.
- Die **Automobilindustrie** ist in Norddeutschland mit Volkswagen und Zweigwerken von Daimler und zahlreichen Zulieferern präsent. Wachstum wird vor allem über den Export generiert. Die Automobilindustrie (inklusive der Zulieferindustrie) hat über 145.000 Beschäftigte in Norddeutschland mit deutlichen Schwerpunkten in Niedersachsen und Bremen. In einigen

in norddeutschen Regionen ist die Automobil(zuliefer)industrie der wichtigste Wirtschaftszweig bezogen auf Umsätze, Wertschöpfung und Beschäftigtenzahl. Chancen der Branche liegen in der Umsetzung neuer Mobilitätskonzepte. In der Entwicklung und Förderung einer Vision einer industriebasierten, aber nachhaltigen, integrierten und sozial- sowie umweltverträglichen „Mobilitätsregion Norddeutschland“ können Chancen liegen, auch branchenübergreifend Innovationen zu ermöglichen.

- Die **Windenergiebranche** sichert heute direkt und indirekt rund 48.000 Arbeitsplätze in Norddeutschland und hat noch weiteres Beschäftigungspotenzial, wenn Innovationen gefördert werden, der Aufbau regionaler Zulieferketten gelingt und die Rahmenbedingungen für Investitionen gesichert sind. Dazu gehört die Planungssicherheit für Investoren durch entsprechende Vergütungsvereinbarungen und staatliche Flankierungsmaßnahmen für Betriebe zur Überbrückung der aktuellen Anfangsphase (Verhinderung von Know-how-Verlust, Fachkräftesicherung etc.). Die Windenergie-Industrie ist allerdings teilweise von prekären Beschäftigungsverhältnissen geprägt. Die zur Verfügung gestellten Fördermittel müssen stärker an die Schaffung guter Arbeitsbedingungen in der Branche geknüpft werden.
- Die **Ernährungsindustrie** hat mit rund 140.000 Beschäftigten einen hohen Anteil an der Industriebeschäftigung im Norden. Die stark mittelständisch geprägte Industrie ist gekennzeichnet durch eine wachsende Exportkraft und eine im Vergleich zu anderen Industriebranchen relativ große Konjunkturabhängigkeit. Zentrale Herausforderungen der Unternehmen der Ernährungsindustrie bilden neben der Fachkräftesicherung angesichts des demografischen Wandels in besonderem Maße die Gewährleistung bzw. Förderung guter Arbeit sowie eine stärkere Orientierung an allen Dimensionen der Nachhaltigkeit in allen Bereichen der Wertschöpfungskette von der Rohstoffherzeugung bis zum Absatz.
- Die **Kunststoffindustrie** ist mit knapp 55.000 Beschäftigten in Norddeutschland der arbeitsintensivste Bereich innerhalb der Chemie-, Pharma- und Kunststoffindustrie. Die verschiedenen Einsatzmöglichkeiten von Kunststoffen in den Wertschöpfungsketten ganz unterschiedlicher Industrien (vom Automobilbau bis zum Baubereich), haben zu einer stetig wachsenden Nachfrage geführt. In den vergangenen Jahren war die Branche von Wachstum bei Produktion und Umsatz gekennzeichnet. Die Kunststoffindustrie steht vor der Anforderung gute Arbeit flächendeckend umzusetzen, die Nachhaltigkeit ihrer Produkte zu verbessern und die ökologischen Folgen der Kunststoffproduktion zu vermindern.
- Rund um den Bereich **Häfen und Logistik** gibt es eine große und beschäftigungsintensive produktionsnahe Dienstleistungsbranche mit aktuell über 450.000 Beschäftigten und weiter wachsenden Anteilen in Norddeutschland. Vor allem der Offshore-Ausbau in Norddeutschland bringt für den Hafenbereich neue Arbeitsfelder und infrastrukturelle Anforderungen mit sich.
- In der **(Grundstoff-) Chemie** hat sich die Verlagerung von Produktionsstandorten der Grundstoffchemie verlangsamt, ist aber nicht vollends zum Stillstand gekommen. Die technischen Innovationen führen in der chemischen Industrie zu kürzeren Lebenszyklen der Produkte. Die chemische Industrie hat in besonderem Maß ein Problem der Rohstoffversorgung, da sie zu einem großen Teil auf der Verarbeitung von Öl basiert. Die Möglichkeit neuer Förderverfahren für Gas (Fracking) mit Schwerpunkten in den USA wird voraussichtlich die Standort- und Konkurrenzsituation der chemischen Industrie in den nächsten Jahren weiter verändern. Die veränderten Anforderungen an Nachhaltigkeit und Umweltverträglichkeit sind zentrale

Herausforderungen für die Branche. In Norddeutschland sind rund 40.000 Beschäftigte in der chemischen Industrie tätig.

- Der **Schiffbau** hat an Bedeutung für die industrielle Struktur in Norddeutschland verloren. Die Branche hat noch ca. 17.000 Beschäftigte, die direkt im Schiffbau tätig sind. Marktbedingt gibt es eine Konzentration auf den militärischen Schiffbau, Spezialschiffe, Yachten, Passagierschiffe und Schiffsreparaturen. Darüber hinaus existiert eine meist mittelständische und breit diversifizierte Zulieferindustrie. Der ganze maritime Bereich kann durch den Ausbau der Offshore-Windenergie und wachsende Anforderungen an eine umweltverträgliche, emissionsarme und energieeffiziente Schifffahrt profitieren.
- Die **Pharmaindustrie** nimmt in gewisser Weise eine Sonderrolle ein, da die Perspektiven der norddeutschen Standorte der Pharmaindustrie weniger von industriepolitischen Entscheidungen als vielmehr von Rahmenbedingungen der nationalen Gesundheitspolitik beeinflusst werden. Mit Blick auf die langfristigen Perspektiven sind im Pharmabereich vor allem Investitionen in Forschung und Entwicklung und hochqualifizierte Beschäftigte und Know-how in der Region eine entscheidende Voraussetzung. Die Wachstumsschwerpunkte der Branche liegen nicht mehr in Europa, sondern haben sich nach Asien und Südamerika verlagert. In Norddeutschland gibt es nur wenige große Unternehmen und insgesamt rund 11.000 Beschäftigte. Mit einem beschäftigungswirksamen Wachstum in der Branche wird nicht gerechnet.

Ziel der Studie war es, Unterschiede, wichtige Themen und Entwicklungsperspektiven der einzelnen Industriebranchen aufzuzeigen. Im Rahmen der Untersuchung wurde einerseits versucht in den Branchenanalysen Beispiele von Modell- und Infrastrukturvorhaben darzustellen, die eine ökologisch nachhaltige Modernisierung der Industrie unterstützen. Andererseits wurden Beschäftigungsentwicklung und Arbeitsbedingungen in den einzelnen Branchen analysiert und versucht Initiativen wie z.B. Betriebsrätenetzwerke beispielhaft darzustellen. Das Augenmerk lag dabei auch auf gemeinsamen Aktivitäten der norddeutschen Bundesländern und der Frage, wo zu welchem Zweck bereits kooperiert wird. Zentrale Befunde der Analyse lauten:

- In einigen Industriebranchen wie der Luftfahrt-, der Kunststoff-, der Ernährungs- und der Windenergieindustrie wird es voraussichtlich in Norddeutschland in den kommenden Jahren ein weiteres Wachstum geben, das auch mit einem Zuwachs an Beschäftigung verbunden sein wird. Ebenso in der angegliederten Branche Häfen und Logistik.
- Daneben gibt es eine Reihe von Industriebereichen, für die nicht mit einem Beschäftigungsaufbau zu rechnen ist (Grundstoff-)Chemie, Pharmaindustrie und Schiffbauindustrie). Das Umsatz- und Beschäftigungswachstum der letzten Jahre war in diesen Branchen vor allem ein Aufholeffekt nach den krisenbedingten Rückgängen von 2008/2009.
- Beschäftigungswachstum findet zu Teilen in Branchen statt, in denen Tarifbindung, gewerkschaftliche Organisation und betriebliche Mitbestimmung weniger ausgeprägt sind (z.B. Logistikbereich und Ernährungsindustrie) bzw. noch am Anfang stehen (Windenergieindustrie). Wachsende Beschäftigungsanteile dieser Branchen bringen Herausforderungen für die Qualität der Industriearbeitsplätze in Norddeutschland mit sich.
- Die Mehrzahl der Akteure teilen die Sicht, dass ein Wachstum nicht verbunden sein darf mit höheren ökologischen Belastungen, sondern dass es gelingen muss, den Ressourcenverbrauch der

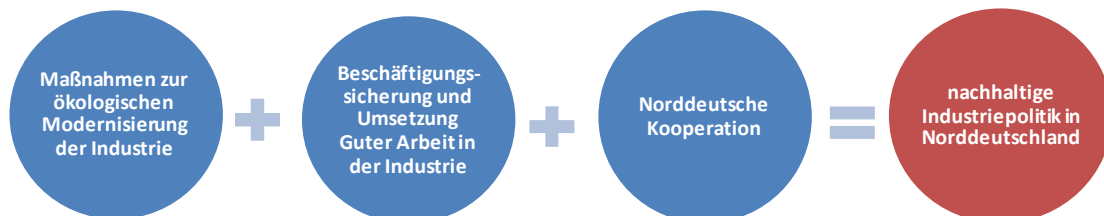
Industrie deutlich zu senken. Gleichzeitig wird vorausgesetzt, dass es ein Ziel von Industriepolitik sein muss, Beschäftigung in Unternehmen zu fairen und sicheren Bedingungen zu sichern.

- In der Einschätzung der Akteure ist die Bedeutung von Rahmenbedingungen in der Energie- und Verkehrspolitik für die Entwicklung der Industrie hoch, aber auch Forschung und Bildung sind entscheidende Faktoren.
- Die norddeutschen Bundesländer haben aufgrund ihrer jeweils an den Landesgrenzen orientierten Förderpolitik trotz aller Bemühungen der letzten Jahrzehnte immer noch einen klar erkennbaren Nachholbedarf in Sachen gemeinsamer Strategieentwicklung, Abstimmung von Einzelmaßnahmen und bei der Zusammenarbeit in der Industriepolitik.

Ziele einer nachhaltigen Industriepolitik für Norddeutschland

Zusammengenommen müssen drei Elemente die Bausteine einer nachhaltigen Industriepolitik in und für Norddeutschland sein. Erstens die Notwendigkeit einer starken Betonung ökologischer und sozialer Ziele und Bedingungen als inhaltliche Ausrichtung einer nachhaltigen Industriepolitik. Zweitens und daran anknüpfend die Verwirklichung von guten Arbeitsbedingungen und Entlohnungsstrukturen in der Industrie. Und drittens eine verbesserte Kooperation der beteiligten Bundesländer. Es muss damit verhindert werden, dass Maßnahmen einer sozialen und ökologisch nachhaltig ausgerichteten Industriepolitik konterkariert werden können, durch Konkurrenzen einzelner Standorte oder eine fehlende Zusammenarbeit der norddeutschen Bundesländer, die zu wenig sinnvollen Parallelentwicklungen in Norddeutschland führt.

Bausteine einer nachhaltigen Industriepolitik für Norddeutschland



Ökologisch nachhaltige Modernisierung der Industrie weiter unterstützen

Die Branchenanalysen zeigen, dass das Ziel einer ökologischen Modernisierung in unterschiedlichem Umfang in vielen Unternehmen der untersuchten Branchen angekommen ist. Nachhaltigkeit in der Produktion ist zwar kein Randthema mehr, dennoch sind Zielkonflikte und Bewertungsprobleme zwischen wirtschaftlichen und ökologischen Interessen damit nicht aufgehoben. Die norddeutschen Bundesländer können hier an vielen Stellen entscheidende Impulsgeber für eine gelingende Umsetzung sein. Teilweise durch direkte Förderung oder Anschubfinanzierung von einzelnen Vorhaben, teilweise in ihrer Rolle als Investor in öffentlichen Unternehmen und teilweise durch die Gestaltung der Rahmenbedingungen, um die ökologisch nachhaltige Modernisierung der Industrie weiter zu fördern und von den Unternehmen einzufordern.

Beschäftigungssicherung und Umsetzung Guter Arbeit in der Industrie

Die Untersuchung hat gezeigt, dass es ein Beschäftigungswachstum in Branchen gibt, in denen gute Bezahlung und gute Arbeitsbedingungen nicht im Vordergrund stehen. Die Tarifbindung ist teilweise

schwach, die Zahl prekärer Arbeitsverhältnisse mit an- und ungelernten Tätigkeiten relativ hoch (Ernährungsindustrie, Logistik, Windenergiebranche). Das heißt in Teilen dieser Branchen sind Arbeitsbedingungen und Bezahlung problematisch. Ein Weg, der von den norddeutschen Bundesländern weiter gegangen werden sollte, ist die Koppelung von Kriterien Guter Arbeit mit Maßnahmen der Wirtschafts- und Industrieförderung. Ganz konkret erscheint die Erarbeitung einer gemeinsamen Fachkräftestrategien bzw. in einem ersten Schritt die Abstimmung und Koordinierung der einzelnen Fachkräftekonzepte der fünf norddeutschen Bundesländer sinnvoll.

Mehr norddeutsche Kooperation

Die Profile der Industriepolitischen Strategien in den einzelnen Bundesländern sind in Anlage, Ausrichtung und den definierten Themenfelder weitgehend kompatibel und stehen einer stärkeren Kooperation zumindest konzeptionell nicht im Wege. Diese Übereinstimmung zeigt sich auch bei einzelnen Instrumenten und Politikgehalten:

- In allen fünf Bundesländern sind Clusterinitiativen etabliert worden, um regionale Potenziale zu unterstützen und branchenübergreifende Synergien und Transferaktivitäten zu fördern. Einige der Clusterinitiativen überschneiden sich regional bzw. in ihrer inhaltlichen Ausrichtung.
- Eine stärkere Berücksichtigung von Umweltaforderungen in der Wirtschaftspolitik (Förder- und Beratungsprogramme für Ressourceneffizienz) und auch sozialen Gesichtspunkten (Kriterien Guter Arbeit und Mindestlohn in der Vergabe von Fördermitteln) ist in allen fünf Bundesländern zu sehen.
- Das Thema des zukünftigen Fachkräfte-Angebots hat in allen Ländern zu Fachkräfteprogrammen bzw. Initiativen geführt.
- Das Potenzial der Märkte für die Windenergieindustrie wird gemeinsam als hoch bewertet.
- In wichtigen Verkehrs- und Infrastrukturthemen wird der Bedarf engerer Abstimmung gesehen (Häfen, vor allem beim Offshore-Ausbau, Straßenbau, Eisenbahn, Energieversorgung etc.)

Eine enge Zusammenarbeit in der Industriepolitik liegt in einem geographisch eng verbundenen Wirtschaftsraum auf der Hand. Eine stärker abgestimmte und kooperative Strategie ist finanziell effizienter und wirkungsvoller angesichts gemeinsamer Herausforderungen in der Bewältigung des Strukturwandels und der Sicherung von bestehenden industriellen Potenzialen. Im Grundsatz sind Strukturen und Institutionen für eine stärkere Abstimmung und Koordinierung schon in Ansätzen vorhanden. Notwendig bleibt jedoch die Formulierung gemeinsamer industriepolitischer Ziele, der gezielte Ausbau der politischen Kooperation und daran anknüpfend die Umsetzung in verbindliche Arbeitsstrukturen.

Ziel muss es sein, die Konkurrenzen der norddeutschen Bundesländer zugunsten gemeinsamer Entwicklungsperspektiven aufzuheben und damit auch die eigenen Positionen nach „außen“ deutlich zu verbessern.

Energiewende als Prüfstein norddeutscher Industriepolitik

Norddeutschland kann bei den Themen Energieversorgung und Energiespeicherung Vorreiter und Vorbild für die praktische Umsetzung der Energiewende werden. Von den Aufträgen zur Errichtung und dem Betrieb von Offshore-Windanlagen und dem Aufbau der dafür notwendigen

Unterstützungsstruktur können grundsätzlich nachhaltige Impulse für Stahlbau, Maschinenbau, Projektierungs- und Planungsbüros, Serviceunternehmen etc. ausgehen. Der Ausbau der Offshore-Windenergieerzeugung bietet eine große Chance für Unternehmen der Region bei Anlagenprojektierung, -bau und -betrieb. Für die maritime Industrie in Norddeutschland insgesamt, darunter auch die Werften, ist dies eine historische Chance, deren Nutzung allerdings unter anderem davon abhängig ist, ob die Unternehmen in der Lage sind, die geforderten Leistungen auch erbringen zu können (technisch und wirtschaftlich). Außerdem müssen die erforderlichen und angekündigten Investitionen auch tatsächlich und in überschaubaren Zeiträumen realisiert werden.

Die norddeutschen Bundesländer haben in der Auseinandersetzung um die Energiewende gezeigt, dass die Formulierung und praktische Vereinbarung von konkreten Umsetzungsmaßnahmen schnell und unkompliziert möglich ist. Sie haben dort u.a. vereinbart, dass für die industriepolitische Komponente der Windenergiebranche eine frühzeitige Abstimmung von Hafen, Werften, Wirtschafts- und Ansiedlungspolitik ihrer Länder stattfindet.

Die politischen Voraussetzungen für mehr Kooperation in der Industriepolitik sind in Norddeutschland gegeben. Es gilt jetzt weitere Themen zu setzen und einen Weg in die Umsetzung zu finden.

Handlungsfelder der Zusammenarbeit

Handlungsfelder und Themen einer verstärkten Zusammenarbeit können sein:

- Gemeinsame Finanzierung von industriepolitischen Fördermaßnahmen (wie am Beispiel der Anstrengungen zur Entwicklung der Wasserstoffwirtschaft in der Region Untereibe).
- Schaffung gemeinsamer Projekte bei Förderung von Qualifizierung und Ausbildung.
- Unterstützung gemeinsamer Vorhaben bei Forschung und Innovationen im Sinne einer ökologisch nachhaltigen Modernisierung, z.B. die gemeinsame Förderung von Netzwerken zu branchenübergreifenden Themenfeldern.
- Zusammenarbeit bei der Sicherung der Energieversorgung für die Industrie im Kontext der Energiewende.
- Abstimmung bei Modernisierung und Ausbau der Verkehrsinfrastruktur.
- Stärkere Kooperation in der Clusterförderung. Vereinbarung einer „Arbeitsteilung“ zwischen den Bundesländern, in der z.B. für einzelne Industriebereiche, Cluster und Modellvorhaben jeweils ein federführendes Land benannt wird.
- Die Entwicklung gemeinsamer Internationalisierungsstrategien, mit denen insbesondere die mittelständischen Unternehmen Norddeutschlands unterstützt werden, z.B. durch länderübergreifende Netzwerkbildung.
- Der Aufbau einer übergreifenden Plattform für Kommunikation und Koordination für den Industriestandort Norddeutschland (Zur Verstärkung der Sichtbarkeit Norddeutschlands erfolgt derzeit die Entwicklung eines gemeinschaftlichen Internetauftritts „Ein Norden – viele Stärken“ unter Beteiligung aller norddeutschen Länder).
- Sicherung der Qualität der Arbeit durch Vereinheitlichung der Förderleitlinien mit Kriterien Guter Arbeit.

Praktische Umsetzung

Aufbauend auf den Stärken und Entwicklungschancen der Industrie in Norddeutschland sollten die norddeutschen Länder auch nach außen deutlich erkennbar an einer gemeinsamen Zielvorstellung einer sozial und ökologisch nachhaltigen Industrieregion Norddeutschland arbeiten. Langfristiges Ziel sollte eine Überwindung der Ländergrenzen im Bereich der Industrie- und Wirtschaftsförderung und eine Integration aller fünf Bundesländer in eine gemeinsame Industrieförderung sein.

Als erste Umsetzungsschritte für die Entwicklung einer gemeinsamen und nachhaltigen Industriepolitik in Norddeutschland werden folgende Maßnahmen vorgeschlagen:

- Erarbeitung eines Maßnahmenplans der Länder für eine „Gemeinsame Norddeutsche Industriepolitik“.
- Abstimmung eines gemeinsamen norddeutschen Fachkräftekonzeptes.
- Einrichtung einer Task Force „Förderung der Industriellen Umsetzung der Energiewende in Norddeutschland“ und Abstimmung der Hafenentwicklungskonzepte, vor allem für den Bereich Offshore-Windenergie.
- Weitere (abgestimmte) Integration von Förderkriterien Guter Arbeit in die Wirtschaftsförderung.
- Unterstützung und Förderung von überbetrieblichen Branchenarbeitskreisen von Betriebsräten.
- Prüfung gemeinsamer industriepolitischer Förderinitiativen und landesübergreifender Finanzierungsstrukturen unter Kooperation der regionalen Förderbanken (IFB Hamburg, IBSH, NBank, BAB, LFI-MV).
- Gemeinsame Förderung von Netzwerken zu branchenübergreifenden Themenfeldern (zu Innovationsförderung, Forschung und Entwicklung und ökologisch nachhaltige Modernisierung).
- Gründung eines gemeinsamen Industrieforums Norddeutschland „Zukunft mit Industrie“ unter Beteiligung von Gewerkschaften und Arbeitgeberverbänden.