



# ***Wandel gestalten, Resilienz schaffen: Handlungsansätze für Regionen im Umbruch***

Berlin, 03.05.2023



# Inhaltsverzeichnis

<b>Inhaltsverzeichnis</b>	<b>1</b>
<b>Abbildungsverzeichnis</b>	<b>1</b>
<b>1 Management Summary</b>	<b>2</b>
<b>2 Regionen im Umbruch</b>	<b>3</b>
<b>3 Den Wandel gestalten</b>	<b>5</b>
Quadrant I – Themen treiben	6
Quadrant II – Strukturen aufbauen	7
Quadrant III – Veränderungen messen	7
Quadrant IV – Rahmen schaffen	7
<b>4 Regionale Resilienz schaffen</b>	<b>9</b>
Vorausschauend denken und handeln	9
Flexibel bleiben	10
Klar positionieren und organisieren	11
Den Schulterschluss suchen	12
<b>5 Der Weg nach vorne</b>	<b>13</b>
<b>Kontakt</b>	<b>14</b>

# Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1: Faktoren des disruptiven Wandels	3
Abbildung 2: Maßnahmen der öffentlichen Hand zum Aufbau regionaler Resilienz	6
Abbildung 3: Vier Erfolgsfaktoren für regionale Resilienz	9

# 1 Management Summary

„Normale Zeiten“ – wann gab es diese zuletzt? Gab es sie jemals? Klar ist: Langfristige Megatrends verändern heutzutage ganze Wirtschaftsstrukturen sowie Lebensbereiche und führen zu permanentem, umfassendem Wandel. Übergreifende Themen, wie Dekarbonisierung, Digitalisierung oder demografische Entwicklung, werden zusätzlich überlagert von einzelnen Krisenereignissen, wie der Covid-19-Pandemie oder dem Ukraine-Krieg. In diesen Zeiten **ist die öffentliche Hand besonders gefordert**, sich neu aufzustellen, den Wandel zu gestalten und ihr eigenes Denken und Handeln weiterzuentwickeln.

In der Vergangenheit war der Umgang von Politik und Verwaltung mit derartigen Veränderungen meist reaktiv. Die Koordination, Flexibilität und Wirkung der Maßnahmen waren oftmals gering. „Strukturwandel“ – der Sammelbegriff sowohl für die initialen Veränderungen als auch die Maßnahmen der öffentlichen Hand – wurde dadurch zu einem negativ konnotierten Synonym für tiefe Einschnitte in den Strukturen bei zugleich wenig Wandel zum Besseren.

In der heutigen Zeit des Wandels sind neue Ansätze und kreative Instrumente gefragt. **Zentraler Schauplatz dafür ist die Region**: Hier werden abstrakte Trends als konkrete Veränderungen im Alltag erlebbar. Zudem hat hier die öffentliche Hand die Möglichkeit, den Wandel unmittelbar zu gestalten. Das Portfolio **möglicher Handlungsansätze** hierfür ist divers und unterscheidet sich vor allem in Aufwand und Ausmaß des gestalterischen Eingriffs.

Von den spezifischen Rahmenbedingungen des Umfelds hängt zudem ab, ob beispielsweise eher eine wirtschaftsnahe Ansiedlung subventioniert oder in die Bildung und Förderung eines Netzwerks investiert werden sollte. Natürlich ist es eine politische Entscheidung, ob staatliche Eingriffe erfolgen sollen oder können – die Etablierung einer fachlichen Entscheidungsgrundlage sowie die Umsetzung der Maßnahmen obliegen hingegen der Verwaltung.

Hohe Geschwindigkeit, Frequenz und Komplexität der Veränderungen führen aber auch dazu, dass Vorhersagen zu spezifischen Schocks kaum und Gegenreaktionen nur verzögert möglich sind. Ebenso wenig lassen sich in einer global vernetzten Welt Disruptionen gänzlich vermeiden – zumal diese auch Chancen bieten können. Daher sind **flexible Adaptionfähigkeiten gefordert**, um angesichts einer großen Bandbreite von Veränderungen vorausschauend und variabel agieren zu können und hierdurch **regionale Resilienz zu schaffen**. Hierfür lassen sich als wesentliche Erfolgsfaktoren vorausschauendes Denken und Handeln, die Schaffung agiler Strukturen in der Verwaltung, ein Schulterschluss von privaten und öffentlichen Akteuren sowie ein klares organisatorisches Mandat der handelnden Akteure ableiten.

Diese Kombination aus **effektiver Gestaltung des Wandels** und **struktureller Resilienz** ermöglicht es somit der öffentlichen Hand, auch in Zeiten permanenten Wandels handlungsfähig zu bleiben. So lassen sich in einem stringenten Ansatz jene Chancen nutzen und Risiken managen, die auch in Zukunft fundamentale Umbrüche in den Regionen entfalten werden.

## 2 Regionen im Umbruch

Das Zusammenspiel von langfristigen Trends und immer häufiger auftretenden kurzfristigen Ereignissen führt zu permanentem Wandel. Dessen disruptiver Charakter zeigt sich am sichtbarsten „vor Ort“ in der Region (siehe illustrative Darstellung in Abbildung 1):

- Der demografisch bedingte [Fachkräftemangel](#) in nahezu allen Branchen führt zu einem Wettbewerb zwischen Regionen um qualifizierte Arbeitskräfte.
- Der Klimawandel in Kombination mit den gestiegenen Herausforderungen bei der Energieversorgung rückt die Notwendigkeit einer Nachhaltigkeitstransformation in Industrie und Gesellschaft durch eine Dezentralisierung von Energieerzeugung und -distribution ins Zentrum der Aufmerksamkeit.
- Die digitale Revolution wird durch Big Data, [künstliche Intelligenz](#) und digitale Plattformen maßgeblich vorangetrieben und löst einerseits regionale Grenzen auf und wird andererseits durch die Anbindung an die digitale Infrastruktur zunehmend zum zentralen Standortfaktor von Regionen.<sup>1</sup> Gleichzeitig können technologische Durchbrüche beispielsweise im Bereich Biotechnologie dazu führen, dass neue Chancen für ganze Regionen entstehen.<sup>2</sup>

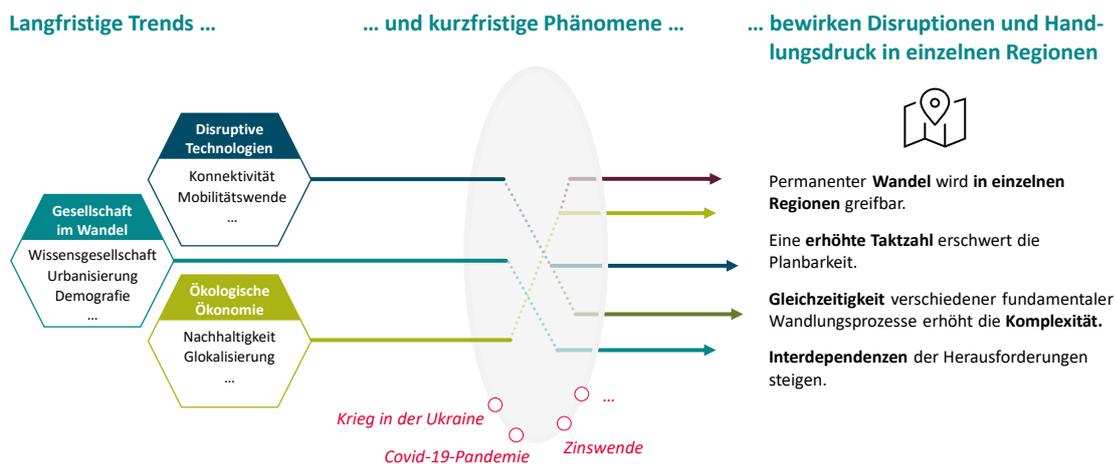


Abbildung 1: Faktoren des disruptiven Wandels

**Regionen** bilden aus verschiedenen Gründen **das Epizentrum für diese Disruptionen**: Lebens- und Wirtschaftsräume sind typischerweise regional geprägt – größer als eine Stadt, kleiner als ein Bundesland. So prägt beispielsweise die Automobilbranche, inklusive Zulieferer, nicht nur die Stadt Stuttgart, sondern vielmehr ein regionales Cluster. Auch Klima- oder Naturphänomene enden nicht an kommunalen oder Ländergrenzen. Aus der Perspektive der öffentlichen Hand werden diese Regionen meist übergreifend von verschiedenen föderalen Ebenen verwaltet, insbesondere Kommunen, Kreise und Länder. Ebenso übergreifend sind die infrastrukturellen Dimensionen, die für die Transformationen vor Ort bedacht werden müssen, wie Mobilität, Versorgung und Bildung. Aufgrund ihrer einheitlichen wirtschaftlichen und sozialen Prägung – häufig über politische, institutionelle und Landesgrenzen hinweg (z. B. Euregio Maas-Rhein) – ist

<sup>1</sup> KfW (21.04.2017): Glasfaser statt Asphalt? – Breitband als wichtiger Standortfaktor der Kommunen, zuletzt abgerufen am 02.05.2023 unter: [https://www.kfw.de/%C3%9Cber-die-KfW/Newsroom/Aktuelles/News-Details\\_410240.html](https://www.kfw.de/%C3%9Cber-die-KfW/Newsroom/Aktuelles/News-Details_410240.html).

<sup>2</sup> Frankfurter Allgemeine Zeitung, Markus Schug (28.07.2022): Rosige Aussichten, zuletzt abgerufen am 02.05.2023 unter: <https://www.faz.net/aktuell/rhein-main/frankfurt/das-neue-mainzer-profil-attraktiv-und-schuldenfrei-18206100.html>.

es geboten, **über einzelne Gebietskörperschaften hinaus** zu denken. Daher ist es eine strategische Aufgabe der öffentlichen Hand, mögliche Veränderungsdynamiken **für spezifische Regionen zu erkennen und in ihrer Wirkung zu bewerten, um frühzeitig flexibel darauf reagieren zu können**. Das übergreifende Ziel ist dabei, sowohl Schocks und Krisen entgegenzuwirken als auch neue Perspektiven zu erschließen.

Ein bekanntes und wirkmächtiges Beispiel ist der demografische Wandel. Bei gleichbleibendem Bevölkerungssaldo wird die Zahl der Menschen in Deutschland bis 2060 um elf Prozent schrumpfen und sich damit die schon jetzt geringe Verfügbarkeit von qualifiziertem Personal (regional) weiter verschärfen. Bereits bis 2030 ist mit einer Personallücke von zwei Millionen Fachkräften zu rechnen, wovon 730.000 unbesetzte Stellen allein auf den öffentlichen Dienst entfallen werden.<sup>3</sup> So bleiben innerhalb regionaler Wirtschaftsräume Schlüsselstellen in Unternehmen und Behörden unbesetzt, was für die Regionen wirtschaftliche Einbrüche durch Unternehmensaufgaben oder Verwaltungsstau zur Folge haben kann.

Darüber hinaus kann fehlendes Personal in Bildungseinrichtungen dazu führen, dass keine oder zu wenig Nachwuchskräfte für die spezifischen Bedarfe regionaler Wirtschaftszweige qualifiziert werden. **Die öffentliche Hand ist in der Verantwortung, diesen nunmehr absehbaren Herausforderungen vorausschauend zu begegnen.**

Damit dies in der Region gelingen kann, sollten sich die Verantwortlichen einige zentrale Fragen stellen:

- Welche übergreifenden Trends und Treiber wirken in welcher Weise mit dem Fachkräftemangel zusammen?
- Wie wirkt sich der Fachkräftemangel auf die einzelnen Sektoren in der Region aus? Inwiefern spielen regionale Charakteristika hierbei eine Rolle?
- Welches Portfolio an Maßnahmen der öffentlichen Hand bildet eine robuste Strategie, um den vielfältigen Herausforderungen zu begegnen?
- Welche Strukturen sind innerhalb der Verwaltung und in der Region zu etablieren, um vorausschauend und flexibel auf diese Umbrüche reagieren zu können?

---

<sup>3</sup> Statista (2020): Bis 2030 fehlen in Deutschland 2 Millionen Fachkräfte, zuletzt abgerufen am 02.05.2023 unter: [https://de.statista.com/presse/p/fachkr\\_ftemangel\\_februar2020/](https://de.statista.com/presse/p/fachkr_ftemangel_februar2020/) und Behördenspiegel (2022): <https://www.behoerden-spiegel.de/2022/09/09/fachkraefte-mangel-in-den-kommunen/>.

### 3 Den Wandel gestalten

Der fortwährende, disruptive Wandel mit seinen von Komplexität, Tiefe und Langfristigkeit geprägten Herausforderungen stellt hohe Anforderungen an einen gestaltenden Staat, damit dieser zumindest punktuell eingreifen und Wandel effektiv gestalten kann. Unterschiedliche Kompetenzen der Verwaltung auf allen relevanten Ebenen von Bund, Ländern und Kommunen sind gefordert. Das hohe Maß an Fachkompetenz und Erfahrung, das dort in den vergangenen Jahrzehnten aufgebaut und weiterentwickelt wurde, bildet eine wichtige Grundlage dafür.

Gleichzeitig muss gerade dieses Wissen kontinuierlich angepasst werden, beispielsweise an ein verändertes politisches Umfeld und seine Rahmenvorgabe oder technologische Innovationen, die Unternehmen und Märkte verändern. Die glaubwürdige und unabhängige Position der öffentlichen Hand schafft Moderationskompetenz und ermöglicht, viele Akteure und Betroffene neutral einzubinden und bei den Veränderungen mitzunehmen. In den meisten Fällen ist dabei nicht nur eine themen- und ressortübergreifende, sondern auch eine ebenenübergreifende Herangehensweise erforderlich. Für die gelingende Gestaltung von lang- und kurzfristigen Veränderungen ist die öffentliche Hand daher von ihrer grundsätzlichen Verfasstheit her gut aufgestellt.

Mit Blick auf die eigentlichen Instrumente zur Gestaltung des Wandels hat sich gemäß der jeweiligen Zuständigkeit im Verlauf der letzten Jahrzehnte ein differenziertes Portfolio für Bund, Länder und Kommunen etabliert. Dieses Portfolio bildet auch weiterhin die Ausgangsposition, um durch akute Eingriffe Wandel zu gestalten. Während der Bund typischerweise durch Rahmengesetzgebungen oder die Entwicklung übergreifender Strategien und Programme die generelle Stoßrichtung der Strukturwandel-„Policy“ entwickelt, stehen auf Landesebene insbesondere die Strukturierung und das Management des Wandels im Vordergrund. Auf kommunaler Ebene werden entsprechende Projekte meist praktisch umgesetzt.

Die Bestandanalyse der existierenden Instrumente der öffentlichen Hand zeigt auf, dass vor allem der Bund und die Länder ein breites Spektrum an Maßnahmen entwickelt haben, um den Herausforderungen des Wandels zu begegnen. Entlang der Dimensionen „Maßnahmenaufwand“ und „Inhaltliche Gestaltung“ lassen sich diese darstellen (siehe Abbildung 2). Das Mapping verdeutlicht die **unterschiedliche gestalterische Wirkungstiefe der Maßnahmen und setzt diese in das Verhältnis zu ihrem monetären Aufwand**.

Insbesondere Maßnahmen in den **Quadranten I und II** erfordern ein **klares Mandat auf Bundes- oder Landesebene**. Auch wenn sich diese Maßnahmen in der Umsetzung regional auswirken, liegt die Entscheidungsgewalt häufig auf höherer Ebene. Hier ist es wichtig, vor einer Entscheidung nicht nur die Höhe der verfügbaren Ressourcen zu kalkulieren, sondern auch die Möglichkeit der staatlichen Einflussnahme realistisch einzuschätzen.

Die Gestaltungsmöglichkeiten regionaler Akteure (Land, Kommunen, Metropolregionen etc.) lassen sich eher in den Quadranten III und IV finden. Auf kommunaler und regionaler Ebene bieten sich daher Chancen zur aktiven Gestaltung regionaler Verhältnisse, wenn die **Vorteile lokaler Netzwerke** und **bestehendes Wissen** zu den **spezifischen lokalen Bedingungen** genutzt werden.



Abbildung 2: Maßnahmen der öffentlichen Hand zum Aufbau regionaler Resilienz

Hieraus ergeben sich vier Archetypen von Maßnahmen:

## Quadrant I – Themen treiben

Regionale Förderprogramme wie die **Programmfamilie „Innovation & Strukturwandel“** des **Bundesministeriums für Bildung und Forschung (BMBF)**, mit denen der Wandel durch finanzielle Innovationsförderung gestaltet wird, erfordern ebenso wie überregionale Programme zur Fachkräfteförderung einen hohen quantitativen Aufwand, bieten aber auch einen hohen Gestaltungsgrad.

Die verschiedenen Programme, die unter „Innovation & Strukturwandel“ zusammengefasst werden, bieten vielfältige Gestaltungsspielräume, wie die Förderung der Zusammenarbeit von Hochschulen und Unternehmen oder die Verbesserung des Transfers von Innovationen in den Regionen. Infrastrukturmaßnahmen erfordern hingegen einen hohen quantitativen Aufwand, liegen jedoch im Hinblick auf ihre gestalterische Tiefe im Mittelfeld. Ein erfolgreiches Beispiel für eine Infrastrukturmaßnahme, das für die aktive Gestaltung einer Kommune steht, ist die Bereitstellung eines kommunalen Glasfasernetzes in Chattanooga, USA<sup>4</sup>. Das Glasfasernetz zahlt auf wichtige aktuelle Herausforderungen wie die Schaffung neuer Arbeitsplätze, die Überwindung der digitalen Kluft und die Reduzierung von CO<sub>2</sub>-Emissionen ein.

<sup>4</sup> CitiesToday (26. Februar 2021): Chattanooga’s municipal broadband pays off with \$2.69 billion in benefits, zuletzt abgerufen am 02.05.2023 unter: <https://cities-today.com/chattanoogas-municipal-broadband-pays-off-with-2-69-billion-in-benefits/>.

## Quadrant II – Strukturen aufbauen

Wirtschaftsnahe Ansiedlungssubventionen gehen mit hohen finanziellen Aufwänden und geringerer gestalterischer Tiefe durch die Verwaltung einher. Auf privatwirtschaftlicher Seite ist die Ansiedlung der Tesla Gigafactory in Brandenburg<sup>5</sup> oder der Bau der neuen Fabrik für Intel in Sachsen-Anhalt<sup>6</sup> jeweils aktuelle Beispiele für diese Kategorie. Für staatliche Gründungen und Ansiedlungen können für die letzten Jahre exemplarisch die Ansiedlung der Außenstelle des **Bundesamtes für Wirtschaft und Ausfuhrkontrolle** (BAFA) in Weißwasser (Land Sachsen) und die Ansiedlung des **Bundesamtes für Auswärtige Angelegenheiten** (BfAA) in Brandenburg an der Havel (Land Brandenburg)<sup>7</sup> genannt werden. Der Grad an inhaltlicher Gestaltungstiefe ist im Rahmen dieser Maßnahmen eher gering, da die Möglichkeit zur Einflussnahme auf die Art der Ansiedlungsvorhaben begrenzt ist.

## Quadrant III – Veränderungen messen

Monitorings verschiedener Art, wie das Fachkräfte-Monitoring des **Bundesministeriums für Arbeit und Soziales** (BMAS), das Fachkräftebedarfe in kritischen Berufsgruppen ermittelt, haben als einzelne Maßnahme eine relativ geringe Gestaltungsmacht bei gleichzeitig eher geringem Aufwand. Andere Monitorings fokussieren operative Themen wie Mittelabfluss oder vereinbarte Kennzahlen, beispielsweise aus Förderprogrammen. Dennoch bilden sie auf lange Sicht einen wichtigen Baustein für weitere Instrumente mit größerer Gestaltungstiefe.

## Quadrant IV – Rahmen schaffen

Das Aufsetzen regulatorischer Rahmenbedingungen oder ein aktives Agenda-Setting bieten ein relativ hohes Gestaltungspotenzial für die öffentliche Hand bei gleichzeitig geringem Ressourcen-Aufwand. Die Entwicklung von Handlungsprogrammen oder die seit vielen Jahren bestehende **Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“** (GRW)<sup>8</sup> fallen in diese Kategorie. Ebenso kann die Bildung von Netzwerken hier eingeordnet werden, wie das Projekt **„Qualifiziert. Vernetzt. Innovativ. Wirksam. – Weiterbilden im Rheinischen Revier“**<sup>9</sup>, das regionale Bildungseinrichtungen und Unternehmen vernetzt, um eine in die Zukunft gerichtete berufliche Aus- und Weiterbildung zu gewährleisten.

---

<sup>5</sup> Land Brandenburg: Häufig gestellte Fragen zur Tesla-Ansiedlung, zuletzt abgerufen am 02.05.2023 unter: <https://www.brandenburg.de/cms/detail.php/bb1.c.658136.de>.

<sup>6</sup> Ottostadt Magdeburg: Intel-Ansiedlung in Magdeburg, zuletzt abgerufen am 02.05.2023 unter: <https://www.magdeburg.de/index.php?ModID=7&FID=37.46426.1&object=tx%7C37.46426.1>.

<sup>7</sup> Der Spiegel (21.04.2021): Bund verspricht Tausende neue Behördenjobs, zuletzt abgerufen am 02.05.2023 unter: <https://www.spiegel.de/wirtschaft/soziales/strukturwandel-bund-verspricht-15-500-neue-behoerdenjobs-a-c5886e74-6c56-46ad-b11b-329bba760514>.

<sup>8</sup> Bundesministerium für Wirtschaft und Klimaschutz: Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ (GRW), zuletzt abgerufen am 02.05.2023 unter: <https://www.foerderdatenbank.de/FDB/Content/DE/Foerderprogramm/Bund/BMWi/gemeinschaftsaufgabe-verbesserung-der-regionalen.html>.

<sup>9</sup> Technische Hochschule Köln (Oktober 2020): Weiterbildungsprojekt der TH Köln erhält zweiten Stern der Zukunftsagentur Rheinisches Revier, zuletzt abgerufen am 02.05.2023 unter: [https://www.th-koeln.de/hochschule/weiterbildungsprojekt-der-th-koeln-erhaelt-zweiten-stern-der-zukunftsagentur-rheinisches-revier\\_77999.php](https://www.th-koeln.de/hochschule/weiterbildungsprojekt-der-th-koeln-erhaelt-zweiten-stern-der-zukunftsagentur-rheinisches-revier_77999.php).

Diese Übersicht stellt keine Wertung der jeweiligen Maßnahmenfelder dar, sondern bietet Entscheiderinnen und Entscheidern der öffentlichen Hand angesichts einer Vielzahl von möglichen Ansätzen eine erste Orientierung für den eigenen finanziellen Spielraum und Gestaltungswillen.

Dabei ist zu berücksichtigen, dass es die Komplexität zukünftiger Veränderungen nahezu unmöglich macht, im Vorfeld eine perfekt passende Einzelmaßnahme zu definieren. Es kann lediglich darum gehen, mit einem Portfolio aus ineinandergreifenden, regionalspezifischen Maßnahmen eine robuste Strategie zu entwickeln, um im Zuge fortwährender Veränderungen stets handlungsfähig zu bleiben. Im Rahmen der Maßnahmen sollte der Blick gleichermaßen auf die Bewältigung oder Vermeidung krisenhafter Veränderungen sowie die Identifikation und Nutzung potenzieller Chancen gerichtet werden. Die Auswahl der Instrumente zur regionalen Gestaltung sollte daher stets auf einem **Strategieprozess** basieren, für den eine stringente Zukunftsvision handlungsleitend ist und der regionale Trends und Erfolgsvoraussetzungen klar benennt.

## 4 Regionale Resilienz schaffen

Die Gestaltung eines durch übergreifende Themen und einzelne Krisenereignisse gekennzeichneten, permanenten Wandels mittels spezifischer Maßnahmen aus den vier Quadranten sieht sich fundamentalen Herausforderungen gegenüber: hohe Geschwindigkeit, Frequenz und Komplexität der Veränderungen machen die Vorhersage spezifischer Schocks kaum und Gegenreaktionen mithilfe passender Maßnahmen nur verzögert möglich. Daher sind **Adaptionsfähigkeiten und flexible Strukturen gefordert**, um auf eine große Bandbreite von Veränderungen vorausschauend und variabel reagieren zu können und hierdurch **regionale Resilienz zu schaffen**. Diese strukturellen Hebel ersetzen nicht spezifische Instrumente, sondern ergänzen sie entlang von vier Dimensionen.



Abbildung 3: Vier Erfolgsfaktoren für regionale Resilienz

### Vorausschauend denken und handeln

Um den regionalen Auswirkungen globaler Transformationsprozesse frühzeitig und angemessen begegnen zu können, muss der Blick konsequent nach vorne gerichtet werden: Ein rein reaktives Ergreifen von punktuellen Gegenmaßnahmen ist weder effizient noch langfristig wirksam. Ein vorausschauender Ansatz basiert dagegen auf der kontinuierlichen Beobachtung von Veränderungen und zukünftigen **Trends und Treibern**.

Die Identifikation wirksamer Maßnahmen **kann nur gelingen, wenn längerfristige Entwicklungspotenziale und Risiken** für einzelne Regionen erkannt und berücksichtigt werden. Hierfür sollte die öffentliche Hand regelmäßig ihre eigene Expertise zusammenführen – über Verwaltungsebenen und Ressortgrenzen hinweg – und zusätzlich externe Fachexpertise einholen, um blinde Flecken zu vermeiden. Dabei sollte der Anspruch nicht sein, die Zukunft exakt vorherzusagen, sondern eine Reihe möglicher Zukunftsszenarien systematisch abzuleiten und sich hierfür schon im Hier und Jetzt robust aufzustellen.

Zusätzliche Chancen in diesem Kontext bieten datengetriebene Ansätze: Auf Basis von [Big-Data-Analysen](#) und neuen Methoden mithilfe von künstlicher Intelligenz können innovative Lösungen für regionale Probleme entwickelt werden, beispielsweise um frühzeitig Umbrüche zu erkennen oder anhand von vergangenen Erfahrungen neue Lösungsansätze zu entwickeln.

## BEISPIEL

Wie sich strategische Vorausschau wirksam für die öffentliche Hand institutionalisieren und damit nutzbar machen lässt, zeigt sich in Finnland.<sup>10</sup> Vor dem Hintergrund einer tiefgreifenden Wirtschaftskrise im Jahr 1990 begann die finnische Regierung mit der Ausarbeitung von Strukturen und Prozessen einer vorausschauenden Regierungsarbeit. Wichtiger Akteur dabei ist die „PMO Foresight Gruppe“, die im Team der Premierministerin angesiedelt ist und unter Einbeziehung weiterer Ministerien umfassende Vorausschauprozesse koordiniert. Dies wird unter anderem durch Netzwerke aus Wissenschaft und Wirtschaft, beispielsweise die „Akademie der Zukunftsforschung“ aus neun Universitäten, sowie weitere fachliche Gremien und Ausschüsse auch auf lokaler und regionaler Ebene unterstützt. Die große Vielfalt unterschiedlicher Themen reicht von Nachhaltigkeit und Klima über neue Arbeitskonzepte und Innovation bis hin zu Demografie und Geopolitik. Im Fokus stehen dabei stets die Frage, welche Herausforderungen oder Chancen sich für das Land ergeben und wie diese durch vorausschauendes Regierungshandeln adressiert werden können. Bei Untersuchungen zeigt sich, dass insbesondere die Arbeit der öffentlichen Hand auf regionaler und lokaler Ebene stark durch Vorausschauprozesse und deren Ergebnisse geprägt ist.

In Deutschland lassen sich Initiativen für eine vorausschauende Regierungsarbeit beispielsweise in Form des Fachkräfte-Monitorings des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales finden.<sup>11</sup> Hierbei werden mittel- und langfristige Fachkräftebedarfe sowie wahrscheinliche Fachkräfteengpässe und Fachkräfteüberschüsse in kritischen Berufsgruppen ermittelt. Das Fachkräfte-Monitoring wird von einem interdisziplinär besetzten Gremium aus Expertinnen und Experten begleitet und bildet eine empirische Grundlage für die Fachkräftestrategie der Bundesregierung. Ein solches Zusammenführen von **Wissen und Kompetenzen** ermöglicht die Entwicklung bedarfsorientierter Strategien.

## Flexibel bleiben

Um als öffentliche Hand den Wandel nachhaltig erfolgreich zu gestalten, braucht es einerseits ein **langfristiges, handlungsleitendes Zielbild** und andererseits **agile Strukturen**, die die Umsetzung der Ziele auch bei veränderten Rahmenbedingungen ermöglichen. Über das Zielbild werden unterschiedliche regionale Stakeholder im Hinblick auf eine gemeinsame Strategie koordiniert sowie der Rahmen für die Abstimmung, Priorisierung und letztlich Umsetzung von Maßnahmen definiert.

Für die wirksame Umsetzung dieses Zielbildes wiederum braucht es eine **moderne Verwaltung**, die auch bei unerwarteten Ereignissen vorbereitet und schnell handlungsfähig ist. Interdisziplinäre Einheiten mit einem stabilen Grundgerüst an Basisprozessen und -strukturen sowie Flexibilität im Handeln können dies unterstützen. Dabei spielt der zuvor beschriebene, vorausschauende Ansatz eine wichtige Rolle, um inhaltliche Prioritäten, Kompetenzprofile oder Anpassungen an Zielbildern frühzeitig zu erkennen, wenn sich Rahmenbedingungen ändern oder Maßnahmen keinen Erfolg zeigen.

---

<sup>10</sup> Fraunhofer ISI (Juni 2022): Studie zur Institutionalisierung von Strategischer Vorausschau als Prozess und Methode in der deutschen Bundesregierung, zuletzt abgerufen am 02.05.2023 unter: <https://www.bundesregierung.de/re-source/blob/974430/2059788/500a83030f58becb1cdb55763a73beb4/2022-07-08-studie-strategische-vorausschau-data.pdf?download=1>.

<sup>11</sup> Bundesministerium für Arbeit und Soziales (August 2022): Fachkräftemonitoring – Fachkräfteentwicklung in den nächsten fünf und den nächsten zwanzig Jahren, zuletzt abgerufen am 02.05.2023 unter: <https://www.bmas.de/DE/Arbeit/Fachkraeftesicherung-und-Integration/Fachkraeftemonitoring/fachkraeftemonitoring.html>.

## BEISPIEL

Frühzeitige Qualifizierungsmaßnahmen sind ein wichtiger Baustein zur langfristigen Verbesserung von regionalen Strukturen. Dies gilt insbesondere im Falle regionaler Transformationen, wie sie sich etwa im Zuge des Kohleausstiegs im Rheinischen Revier vollziehen: Das Projekt „Qualifiziert. Vernetzt. Innovativ. Wirksam. – Weiterbilden im Rheinischen Revier“ soll Berufstätige zukunftsgerichtet qualifizieren, um nachhaltige Beschäftigung in der Kohleregion zu unterstützen.<sup>12</sup>

Flankierend zum Weiterbildungsangebot werden im Weiterbildungsprogramm der Technischen Hochschule Köln laufend aktuelle und zukünftige Qualifizierungsbedarfe in der Region erhoben, um bei entsprechendem Bedarf gemeinsam mit Partnern aus Wirtschaft und Bildung ein passendes Weiterbildungsangebot aufzubauen. Hierdurch lässt sich sicherstellen, dass das Vorgehen der öffentlichen Hand flexibel auf Bedarfe vor Ort reagiert und pragmatisch die geforderten Kompetenzen aufbaut.

## Klar positionieren und organisieren

Um den umfassenden strategischen Wandel umzusetzen, benötigt die Verwaltung langfristige **politische Unterstützung** auf der Leitungsebene aller Beteiligten – von Bund, Ländern und Kommunen. Dies erfordert klare gesetzliche Rahmenbedingungen und die Bereitstellung gegebenenfalls substanzieller finanzieller Mittel, aber auch die Sichtbarkeit des Themas im politischen Diskurs. Für das ambitionierte Vorhaben, regionalen Wandel zu gestalten und zu koordinieren, bieten sich zudem dedizierte Organisationsstrukturen mit **qualifizierten Beschäftigten** und entsprechenden **finanziellen Ressourcen** an.

## BEISPIEL

Einige Bundesländer haben inzwischen eigene Organisationseinheiten für die gezielte Gestaltung von Wandel geschaffen. Im **Saarland** wurde Ende 2022 die *Stabsstelle Strukturwandel* gegründet, die bei der **Staatskanzlei** angesiedelt ist. Die Organisation des Strukturwandel-Kabinetts, das aus mehreren Ministerien – darunter die Staatskanzlei und das **Ministerium für Wirtschaft, Innovation, Digitales und Energie** (MWIDE) – besteht, ist dadurch einer klaren Stelle zugeordnet. Zudem ist der soziale Wandel des Landes als „Chefinnen-Sache“ im Verantwortungsbereich der Ministerpräsidentin positioniert. Auch in **Nordrhein-Westfalen** gibt es seit einiger Zeit die *Stabsstelle Strukturwandel Rheinisches Revier* im **Ministerium für Wirtschaft, Industrie, Klimaschutz und Energie** (MWIKE), die eine koordinierende Rolle innerhalb der Landesregierung und zwischen den verschiedenen beteiligten Ebenen (Bundesebene und regionale Akteure) übernimmt.

Gezielte Richtungsentscheidungen beim Aufbau solcher Organisationseinheiten können zusätzlich deren langfristige Wirksamkeit unterstützen. Die Wahl des Standortes **Cottbus** für die neue **Außenstelle des Bundesinstituts für Bau-, Stadt- und Raumforschung** (BBSR) erleichtert beispielsweise die Einbindung der lokalen Akteure bei der Umsetzung übergeordneter Strategien.<sup>13</sup> Durch das neu geschaffene *Kompetenzzentrum Regionalentwicklung* werden betroffene Regionen, Städte und Gemeinden direkt durch angewandte Forschung und Projekte zur Regionalentwicklung unterstützt. Zusätzlich trägt die Standortwahl selbst zur Schaffung von Arbeitsplätzen in einer strukturschwachen Region bei.

<sup>12</sup> Technische Hochschule Köln (Oktober 2020): Weiterbildungsprojekt der TH Köln erhält zweiten Stern der Zukunftsagentur Rheinisches Revier, zuletzt abgerufen am 02.05.2023 unter: [https://www.th-koeln.de/hochschule/weiterbildungsprojekt-der-th-koeln-erhaelt-zweiten-stern-der-zukunftsagentur-rheinisches-revier\\_77999.php](https://www.th-koeln.de/hochschule/weiterbildungsprojekt-der-th-koeln-erhaelt-zweiten-stern-der-zukunftsagentur-rheinisches-revier_77999.php).

<sup>13</sup> BBSR (06.09.2021): Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung gründet ein Kompetenzzentrum Regionalentwicklung in Cottbus, zuletzt abgerufen am 02.05.2023 unter: <https://www.bbsr.bund.de/BBSR/DE/startseite/topmeldungen/cottbus-strukturwandel-bbsr.html>.

## Den Schulterchluss suchen

Wie sich globale Entwicklungen konkret auswirken, wird zu großen Teilen von lokalen Gegebenheiten bestimmt. Für den vorausschauenden Ansatz ist es daher unverzichtbar, **übergreifende Entwicklungen regional zu kaskadieren** und die **Auswirkungen zu bewerten**. Folglich müssen auch **Strategien regionalspezifisch gestaltet** sein.

Damit diese Strategien ihre Wirkung entfalten und beschleunigt umgesetzt werden können, sind gemeinsame Interessen aller Beteiligten entscheidend – die Einbindung insbesondere der Bevölkerung vor Ort ist somit ein wichtiges Erfolgsmerkmal bei der Strategieentwicklung und -umsetzung. Gestaltungskooperationen über föderale Grenzen hinweg sowie mit privaten Akteuren schaffen weitere Koalitionen und diversifizieren den Aufwand, was ein wichtiger Hebel für die Gestaltungsspielräume in den öffentlichen Haushalten ist.

### BEISPIEL

Um den industriellen Aufschwung der Region Berlin-Brandenburg zu fördern, wurde durch das Land Brandenburg die Ansiedelung der Tesla Gigafactory in Grünheide (Mark) vorangetrieben.<sup>14</sup> Die öffentliche Großinvestition wurde durch eine ressortübergreifende Zusammenarbeit und eine enge Kooperation mit der Industrie ermöglicht. Zudem wurden im Genehmigungsverfahren gänzlich neue Wege gegangen und sechs bis siebenmal häufiger vorfristige Entscheidungen als im Normalfall getroffen.

Der Bau der Gigafactory zeichnete sich daher durch sein besonders agiles Genehmigungsverfahren aus, das trotz seiner schnellen Umsetzung rechtssicher war. Diese schwierige Aufgabe konnte nur deshalb bewältigt werden, weil Politik, Verwaltung und Unternehmen ein **gemeinsames Interesse** an der zügigen und erfolgreichen Umsetzung des Projekts und der ordnungsgemäßen bürokratischen Anbahnung entwickelten und hierfür ungewöhnlich hohe Risiken in Kauf nahmen.

Auf der anderen Seite erntete dieses beschleunigte Vorgehen auch Kritik. Umweltschützer:innen und Teile der regionalen Bevölkerung bemängelten die unzureichende Einbindung in die Entscheidungsprozesse beim Aufbau der Gigafactory. Daran zeigt sich, dass bei Großprojekten dieser Tragweite die frühzeitige Möglichkeit zur Partizipation und Mitbestimmung ein wesentliches Erfolgskriterium darstellt. Die größtmögliche Transparenz in der Kommunikation des Vorhabens von Beginn an sowie die Möglichkeit für die Zivilgesellschaft, sich bereits ab einem frühen Planungsstadium mit Vorschlägen, Bedenken oder Kritik dazu zu äußern, sind essenziell für die Akzeptanz vor Ort und sollten nicht zugunsten einer reinen Verfahrensbeschleunigung vernachlässigt werden. Dies führt auch bei Projekten mit größerem Gestaltungspotenzial zu höherer gesellschaftlicher Akzeptanz und schließlich zur langfristigen Stärkung regionaler Resilienz.

---

<sup>14</sup> Land Brandenburg: Häufig gestellte Fragen zur Tesla-Ansiedlung, zuletzt abgerufen am 02.05.2023 unter: <https://www.brandenburg.de/cms/detail.php/bb1.c.658136.de>.

## 5 Der Weg nach vorne

Unser Standpunkt ist, dass die öffentliche Hand in Zeiten komplexer Umbrüche einen neuen, strategischen Handlungsansatz für Regionen im Umbruch benötigt. Das vorliegende Praxispapier hat die aus unserer Sicht zentralen Komponenten zur Gestaltung von Wandel und Stärkung von Resilienz detailliert beschrieben. Dieser Ansatz bedeutet ein Umdenken: Einerseits gilt es, **Wandel als Dauerphänomen** – und die Beschäftigung der öffentlichen Hand folglich als **Daueraufgabe** zu begreifen. Anders als bei der Gestaltung des Strukturwandels Mitte des 20. Jahrhunderts kann ein Ad-hoc-Ansatz regionaler Strukturförderung heute nicht mehr erfolgreich sein. Stattdessen sind dauerhafte Strukturen gefordert, damit die öffentliche Hand frühzeitig Umbruchsstrukturen erkennen und flexibel agieren kann. Innerhalb der [Verwaltung](#) kann dies beispielsweise durch dedizierte Organisationen mit einem klaren Mandat für regionale Transformationen und breiten fachlichen Kompetenzen geleistet werden, um so den jeweils Verantwortlichen fundierte Entscheidungsgrundlagen zu bieten.

Darüber hinaus sind auch neue Methoden gefordert. Hierzu zählt insbesondere die **strategische Vorausschau**, um **robuste Strategien** zu entwickeln und in **möglichen Szenarien** zu denken. Dies muss ein kontinuierlicher, breit angelegter Prozess sein, damit nicht durch einmal gesetzte Prioritäten oder den Fokus auf akute Herausforderungen langfristige Entwicklungen aus dem Blick geraten.

Der [regionale Datenschatz](#) sollte zudem konsequent genutzt werden, beispielsweise um zukünftige Wandlungsprozesse frühzeitig zu erkennen oder die Effektivität staatlicher Maßnahmen zu erheben. Diese Daten fungieren außerdem als [Treibstoff für Big-Data-Analysen](#) oder ermöglichen die Nutzung von Anwendungen auf Basis von [künstlicher Intelligenz](#), mit denen heutzutage auch innovative, manchmal unkonventionelle Lösungen für regionale Herausforderungen entwickelt werden können.

Die Beispiele zeigen, wie einzelne Elemente davon bereits regional angewandt werden. Der jeweilige Erfolg gibt diesen Ansätzen recht. Entscheider:innen der öffentlichen Hand wissen: Jede Region hat ihre eigenen Rahmenbedingungen und durchläuft eine ganz eigene Transformation, was bei der Konzeption strategischer Handlungsansätze stets berücksichtigt werden muss. Dennoch ist ein Lernen aus Erfolgen in der eigenen oder in anderen Regionen – und den Umständen, die diese Erfolge ermöglicht haben –, ebenso angebracht wie ein konstruktiver Umgang mit Misserfolgen oder Dauerkrisen. Dieses Lernen ist elementar für eine Verwaltung, die sich auf die kontinuierliche Beobachtung von Trends einerseits und die Berücksichtigung lokaler Begebenheiten andererseits einstellen muss.

Die Beispiele zeigen aber auch, dass eine ganzheitliche Herangehensweise an das Thema bislang kaum stattfindet. In Anbetracht der skizzierten Herausforderungen für die öffentliche Hand und der Gewissheit, dass diese nicht weniger werden, ist dieser integrierte Ansatz dringend geboten. Damit sie jene Chancen nutzen und die Risiken adressieren kann, die Umbruchsstrukturen auch in Zukunft generieren werden, braucht die öffentliche Hand die passenden Instrumente, die sie dazu befähigen, den Wandel in den Regionen zu gestalten und Strukturen zu etablieren, die Resilienz schaffen.

## Kontakt



**Dr. Julian J. Tenorth**  
Principal Expert

M +49 152 28463743  
[Julian.Tenorth@pd-g.de](mailto:Julian.Tenorth@pd-g.de)



**Dr. Enrico Böhm**  
Manager

M +49 172 2034372  
[Enrico.Boehm@pd-g.de](mailto:Enrico.Boehm@pd-g.de)



**Irina Saal**  
Managerin

M +49 173 2425035  
[Irina.Saal@pd-g.de](mailto:Irina.Saal@pd-g.de)

### **PD – Berater der öffentlichen Hand GmbH**

Friedrichstr. 149  
10117 Berlin  
[pd-g.de/](http://pd-g.de/)

