

Stefan Grüner und Sabine Mecking

Wahrnehmung und Steuerung von Strukturwandel und Lebenschancen – Einleitung

*“Well we’re living here in Allentown
And they’re closing all the factories down
Out in Bethlehem they’re killing time
Filling out forms
Standing in line [...].*

*So the graduations hang on the wall
But they never really helped us at all
No they never taught us what was real
Iron and coke
And chromium steel
And we’re waiting here in Allentown.*

*But they’ve taken all the coal from the ground
And the union people crawled away [...].”*

Billy Joel, Allentown (1982)¹

I.

Dass die internationale Stahlkrise der 1970er bis 1990er Jahre Eingang in die musikalische Populärkultur der westlichen Welt gefunden hat, ist nicht erstaunlich. Nach fundierten Schätzungen gingen allein in den USA zwischen 1974 und 1986 über 337 000 Arbeitsplätze im Stahlsektor verloren. Die Bethlehem Steel Corporation als zweitgrößter US-Produzent reduzierte ihre Beschäftigtenzahl im gleichen Zeitraum um über 84 000 auf nur mehr 37 500 Personen; 1995 wurde die Produktion am Hauptstandort Bethlehem eingestellt. Zugleich waren in den wichtigsten Stahlproduktionsländern der Europäischen Gemeinschaft (Deutschland, Italien, Frankreich, Großbritannien) im Betrachtungszeitraum annähernd 345 000 Stellen vom Kapazitätsabbau betroffen, davon fast 85 000 in der Bundesrepublik.²

So unterschiedlich die jeweiligen nationalen Rahmenbedingungen, industriepolitischen Herangehensweisen, Wahrnehmungen und regionalen Folgen auch waren, so sehr stellt sich dieses Beispiel einer branchenbezogenen Strukturkrise als Teil eines säkularen Prozesses der „schöpferischen Zerstörung“³, also der Verschränkung von Niedergang und Neuformierung wirtschaftlicher Strukturen dar. Die sozialen Folgen dieses ökonomischen Strukturwandels und die politischen Versuche, den säkularen Wandel zu lenken, flankierend zu begleiten oder in seinen Wirkungen zu beeinflussen, haben in der Alltags- und

¹ <https://billyjoel.com/song/allentown-12/> (9.1.2017).

² Sebastian Kerz: Bewältigung der Stahlkrisen in den USA, Japan und der Europäischen Gemeinschaft, insbesondere in der Bundesrepublik Deutschland, Göttingen 1991, S. 43, Tab. 9, S. 125, Tab. 27.

³ Josef A. Schumpeter: Kapitalismus, Sozialismus und Demokratie. Einleitung von Edgar Salin, München ⁵1980, S. 143.

Arbeitswelt des 20. Jahrhunderts tiefe Spuren hinterlassen. Dies gilt auch und vor allem für die westeuropäischen Nachkriegsgesellschaften und die Periode des ökonomischen Booms, die diese zwischen 1947/48 und den frühen 1970er Jahren durchlebt haben. Die Zeit einer äußerlich „stabilen Nachkriegsordnung“⁴ war von hohen Wachstumsraten und geringen Konjunkturschwankungen geprägt; zunehmender Wohlstand, steigendes Lohnniveau, elaborierte soziale Sicherungssysteme und der Übergang in die Massenkonsumgesellschaft boten immer mehr Westeuropäern festeren Daseinsgrund und erweiterte Lebenschancen.

Die Tatsache, dass auch in Zeiten eines exzeptionellen Wirtschaftswachstums der Strukturwandel nicht zum Stillstand kam, dass er im Gegenteil wohl eher eine deutliche Beschleunigung erfuhr, konnte demgegenüber leicht in den Hintergrund treten. Begriffen als nachhaltige Verlagerung von Gewichten zwischen den drei Wirtschaftssektoren und gemessen an der Zahl der Beschäftigten, erreichten die strukturellen Veränderungen in den Jahrzehnten zwischen 1950 und 1970 in Deutschland im Vergleich zu den Zeiträumen davor und danach ein annähernd doppelt so hohes jahresdurchschnittliches Tempo. Dass sich hierbei der intersektorale Wandel mit Prozessen intrasektoraler Verschiebungen verschränkte und dies selbstverständlich in differenzierter räumlicher Ausprägung tat, gehört zu den hoch abstrahierten wie zugleich grundlegenden Einsichten der jüngeren ökonomischen Strukturforschung.⁵ Der Niedergang von ehemals boomenden Industriebranchen, die Existenz von alten und neuen Notstandsgebieten, die absehbare Entwertung von überkommenem Wissen, der drohende soziale Abstieg von Betroffenen und die Rufe nach gewerkschaftlicher Unterstützung oder staatlichem Eingreifen begleiteten die Geschichte der „Trente Glorieuses“,⁶ der dreißig überdurchschnittlich prosperierenden Jahre in westlichen Industriegesellschaften, nahezu von Anfang an.⁷

Der vorliegende Band möchte seinen Beitrag dazu leisten, diesen vielschichtigen Prozess zu historisieren und Anstöße für weitere Untersuchungen zu geben. Dazu schlagen die Herausgeber eine doppelte Erweiterung der Sichtweisen auf die strukturpolitischen Lenkungsbemühungen in Deutschland vor. So erscheint es zum einen an der Zeit, intensiver als bisher die Träger, Deutungen und Instrumente von Strukturpolitik *jenseits und unterhalb der nationalen staatlichen Ebene* in den Blick zu nehmen. Westdeutsche Bundesländer, aber auch Wirtschaftsregionen und Kommunen als Schauplätze und Mitgestalter von strukturellem Wandel rücken damit ebenso in den Vordergrund wie jene Protagonisten

⁴ Anselm Doering-Manteuffel/Lutz Raphael: Nach dem Boom. Perspektiven auf die Zeitgeschichte seit 1970, Göttingen 2008, S. 8.

⁵ Ob ökonomische Boomphasen oder doch eher Krisenperioden den strukturellen Wandel beschleunigen, ist in den Wirtschaftswissenschaften umstritten. Leicht divergierende Positionen aus wirtschaftshistorischer Sicht vertreten: Gerold Ambrosius: Wirtschaftsstruktur und Strukturwandel, in: ders./Dietmar Petzina/Werner Plumpe (Hrsg.): Moderne Wirtschaftsgeschichte. Eine Einführung für Historiker und Ökonomen, München 2006, S. 213–234, bes. S. 213–219; André Steiner: Die siebziger Jahre als Kristallisationspunkt des wirtschaftlichen Strukturwandels in West und Ost?, in: Konrad H. Jarausch (Hrsg.): Das Ende der Zuversicht? Die siebziger Jahre als Geschichte, Göttingen 2008, S. 29–48.

⁶ Jean Fourastié: Les Trente Glorieuses ou la Révolution invisible de 1946 à 1975, Paris 1979.

⁷ André Steiner: Abschied von der Industrie? Wirtschaftlicher Strukturwandel in West- und Ostdeutschland seit den 1960er Jahren, in: Werner Plumpe/André Steiner (Hrsg.): Der Mythos von der postindustriellen Welt. Wirtschaftlicher Strukturwandel in Deutschland 1960–1990, Göttingen 2016, S. 15–54.

einer „Zeitgeschichte der Arbeit“⁸ – Unternehmen, Gewerkschaften und betroffene (ehemalige) Arbeitnehmer –, die in Untersuchungen zur Geschichte des Strukturwandels nach wie vor zu wenig Berücksichtigung finden.⁹ Es liegt zugleich zum anderen nahe, diese Perspektive mutatis mutandis auf die Analyse von Verlaufsformen und Folgen strukturprägender Politik in der DDR auszuweiten. Einige Ermunterung kann dieser Ansatz unter anderem aus der mittlerweile hinreichend belegten Beobachtung beziehen, wonach die „Gemeinsamkeiten zwischen Marktwirtschaften und zentral planenden Systemen [...] im Bereich der Regionalpolitik größer als in vielen anderen Bereichen“¹⁰ ausfielen: Offenkundig existierten auf dem Feld der räumlichen Gestaltung von Wirtschaftsstrukturen vor allem „in den Grundpositionen und auch in den Methoden erstaunliche Übereinstimmungen“.¹¹

Anders als nach dem dezidiert marktwirtschaftlich orientierten Credo der bundesdeutschen Wirtschaftspolitik anzunehmen wäre, haben in Westdeutschland Bund und Länder, daneben aber auch die Kommunen seit den späten 1940er Jahren regional oder sektoral gerichtete Strukturpolitik im Sinne einer „gezielte[n] politische[n] Lenkung wirtschaftlicher Aktivitäten“¹² betrieben. Um die materiellen Voraussetzungen für das Wachstum ganzer Sektoren der Volkswirtschaft, einzelner Branchen oder krisengefährdeter Regionen zu schaffen, setzte man auf Infrastrukturverbesserungen, auf finanzielle Hilfen oder auch – seitens des Bundes – auf protektionistische Eingriffe in den grenzüberschreitenden Handel. Im Betrachtungszeitraum kamen die Landwirtschaft, der Kohlebergbau und die Stahlindustrie, die Energiewirtschaft und der Schiffbau sowie die Mikroelektronik in den Genuss strukturpolitischer Unterstützung. Daneben wurden für schwach strukturierte, von Flüchtlings- und Vertriebenenzuwanderung oder von den Folgen der deutschen Teilung besonders betroffene Gebiete bereits seit den frühen 1950er Jahren regionale Förderprogramme ins Leben gerufen, die im Zuge der Steinkohlenbergbaukrise auf altindustriell geprägte Räume ausgedehnt wurden. Bundesländer und Kommunen traten seit der Aufbauphase der Bundesrepublik als Mitgestalter von strukturbezogener Bundespolitik ebenso in Erscheinung wie als Akteure eigener Initiativen, als regionale „Interessenvertreter“ nach außen ebenso wie als teilsouveräne Gestalter nach innen.¹³

Unumstritten war solches Vorgehen nie. Während vorwiegend ordoliberal denkende Ökonomen im Wesentlichen auf die höhere Effizienz der Verteilung von Ressourcen, Gütern und Dienstleistungen anhand von Markt und Wettbewerb verwiesen, machten

⁸ Winfried Süß/Dietmar Süß: *Zeitgeschichte der Arbeit: Beobachtungen und Perspektiven*, in: Knud Andresen/Ursula Bitzegeio/Jürgen Mittag (Hrsg.): *Nach dem Strukturbruch? Kontinuität und Wandel von Arbeitswelten*, Bonn 2011, S. 345–365.

⁹ Stefan Grüner: *Strukturwandel und (Schwer-)Industrie – Forschungsstand und Perspektiven*, in: Uwe Danker/Thorsten Harbeck/Sebastian Lehmann (Hrsg.): *Strukturwandel in der zweiten Hälfte des 20. Jahrhunderts*, Neumünster/Hamburg 2014, S. 124–157, bes. S. 147f.

¹⁰ Hans-Erich Gramatzki: *Regionalpolitik*, in: *DDR und Osteuropa. Wirtschaftssystem, Wirtschaftspolitik, Lebensstandard. Ein Handbuch*, Opladen 1981, S. 283–287, hier S. 283.

¹¹ Gerold Kind: *Territorientwicklung und Territorialplanung in der DDR: Ergebnisse und Auswirkungen auf die Raumstruktur Deutschlands*, in: Annette Becker (Hrsg.): *Regionale Strukturen im Wandel*, Opladen 1997, S. 17–103, hier S. 18.

¹² So die hier zugrunde gelegte Definition bei Joachim Starbatty: *Strukturpolitik im Konzept der Sozialen Marktwirtschaft*, Tübingen 1998, S. 1.

¹³ Dieter Grosse: *Strukturpolitik*, in: ders. (Hrsg.): *Der Staat in der Wirtschaft der Bundesrepublik*, Opladen 1985, S. 219–263; Zoltán Jákl: *Vom Marshallplan zum Kohlepfennig. Grundrisse der Subventionspolitik in der Bundesrepublik Deutschland 1948–1982*, Opladen 1990.

die Anhänger von Strukturpolitik unter anderem auf die Folgen „mangelnder Anpassungsfähigkeit“ von Wirtschaftssektoren oder den Vorrang sozialpolitischer Erfordernisse aufmerksam.¹⁴ In der politischen Praxis wurden strukturell wirksame Eingriffe in der Regel als notwendige Einwirkung auf den unbewältigten Strukturwandel gerechtfertigt und speisten sich aus nationalökonomischen und sozialstaatlich orientierten, mit voranschreitender Zeit zunehmend auch aus gesellschaftspolitischen Überlegungen. Es musste nach Ansicht der Verantwortlichen darum gehen, die Grundlagen einer funktionierenden westdeutschen Volkswirtschaft zu sichern, die Vertiefung regionaler Disparitäten abzuwenden und auf diese Weise räumlich, ökonomisch und demographisch günstige Voraussetzungen für den gleichwertigen Zugang der Menschen zu daseinssichernden Gütern und Leistungen zu schaffen. Der Zugang zu qualifizierten Arbeitsplätzen vorwiegend im sekundären Sektor, daneben der Ausbau von Versorgungs-, Konsum- und Freizeitangeboten, schließlich auch die Vermehrung von adäquaten Bildungsmöglichkeiten zählten über den Betrachtungszeitraum hinweg zu den offensiv vertretenen Zielen dieser Politik.

Es macht ein Charakteristikum der deutschen Entwicklung aus, dass diese Praxis der Ressourcenlenkung gegen Ende der „Langen Fünfziger Jahre“¹⁵ aus einer Reihe von Gründen zum ersten Mal an die Grenzen ihrer Leistungsfähigkeit zu geraten schien. Im zeitlichen Umkreis der Rezessionskrise von 1966/67 wurden nicht nur bislang unbekannte konjunkturelle Schwankungen in der bundesdeutschen Wirtschaft sichtbar. Vielmehr zeichneten sich Strukturdefizite und Fehlentwicklungen klarer ab, die im Zuge des raschen Wiederaufbaus entstanden oder verstärkt, doch durch die hohen Wachstumsraten bis dahin überdeckt worden waren. Das beschleunigte Tempo des sozialökonomischen Wandels, seine weiter wirksame regionale und sektorale Ungleichzeitigkeit sowie die Tendenz zur Konzentration der Bevölkerung in den wirtschaftlich aktiven Ballungszonen ließen für eine Politik der staatlichen Wachstumsförderung und Daseinsvorsorge ältere Herausforderungen in neuer Schärfe zutage treten. Der Planungsboom der späten 1960er Jahre und die Überwindung der Rezessionskrise von 1966/67 führten auf der Bundes- wie auf der Landesebene zu Versuchen, zentrale Elemente planerischen Denkens auf das Feld der Strukturpolitik zu übertragen. Auch wenn der Elan in den frühen 1970er Jahren abflaute, hatten intensiviertere strukturpolitische Debatten in Wissenschaft und Öffentlichkeit, gesetzgeberische Initiativen und Investitionsprogramme von Bund und Ländern das politische Handlungsfeld neu geprägt und belebt. Nicht nur in den besonders „steuerungsaktiven“ Bundesländern Nordrhein-Westfalen und Bayern wurden landesplanerische Kapazitäten ausgebaut und eigene Positionen selbstbewusst gegenüber dem Bund vertreten.¹⁶ Neue Akteure wie Planungsexperten, Regierungsbezirke und Planungs-

¹⁴ Vgl. dazu Starbatty: Strukturpolitik; Hans-Rudolf Peters: Sektorale Strukturpolitik, München/Wien ²1996, S. 11.

¹⁵ Werner Abelshauser: Die Langen Fünfziger Jahre. Wirtschaft und Gesellschaft der Bundesrepublik Deutschland 1949–1966, Düsseldorf 1987.

¹⁶ Grundlegend in der präzisen Bestimmung zentraler Komponenten politischer Planung: Hans Günter Hockerts: Einführung zur Sektion III: Planung als Reformprinzip, in: Matthias Frese/Julia Paulus/Karl Teepe (Hrsg.): Demokratisierung und gesellschaftlicher Aufbruch. Die sechziger Jahre als Wendezeit der Bundesrepublik, Paderborn u. a. 2003, S. 249–257. Daneben sei verwiesen auf Michael Ruck: Ein kurzer Sommer der konkreten Utopie. Zur westdeutschen Planungsgeschichte der langen 60er Jahre, in: Axel Schildt u. a. (Hrsg.): Dynamische Zeiten. Die 60er Jahre in den beiden deutschen Staaten, Hamburg ²2003, S. 362–401; zur Landesplanung in den Ländern u. a.: Thomas

verbände traten auf. Und während sich das wissenschaftliche Instrumentarium zur Erfassung von strukturelevanten Fakten diversifizierte, wuchs umgekehrt der Anspruch, Problemlagen zusammenzudenken und ganzheitlich intendierte Planungen zu entwickeln.¹⁷

Gegen Mitte der 1970er Jahre hatte der strukturelle Wandel in der Bundesrepublik in vielfacher Hinsicht tiefe Spuren hinterlassen, die sich nur zum Teil als Ergebnis steuernder Politik darstellten. Der industrielle Sektor hatte seit den frühen 1950er Jahren eine erhebliche Ausweitung erfahren und stand im Zenit seiner Bedeutung: Deutlich später als etwa die USA tat Westdeutschland in den frühen 1970er Jahren den Schritt zur stark tertiären Prägung seiner Sozial- und Wirtschaftsstruktur. Zusammen mit dem wachsenden Wohlstand hatte sich ein tiefgreifender Wandel ganzer Lebens- und Arbeitswelten, regionaler Wirtschaftsprofile und des Stadt-Land-Verhältnisses eingestellt, der nicht allein ältere soziale Problemlagen milderte, sondern zugleich neue generierte.¹⁸ Unübersehbar war auch, dass sich das Bund-Länder-Gefüge im Gefolge von regional differenzierten Wachstumsprozessen und sektoralen Umschichtungen in mehrfacher Hinsicht verändert hatte.

Das traf zum einen auf das ökonomische Gewicht der bundesdeutschen Wirtschaftsregionen zu, in deren Kreis die Bergbaureviere an Ruhr und Saar zu den – aus heutiger Sicht vorläufigen – Verlierern gehörten. Gemessen am erwirtschafteten Bruttoinlandsprodukt je Einwohner fiel das noch 1960 im Bund führende Land Nordrhein-Westfalen bis zur Mitte der 1970er Jahre hinter Baden-Württemberg und Hessen auf den dritten Rang zurück; das Saarland nahm statt dem ehemals vierten nunmehr den sechsten Rang ein.¹⁹ Einzig Bayern konnte in dieser Hinsicht nach 1960 eine nahezu ungebrochene Aufwärtsentwicklung verzeichnen, die dem Land Anfang der 1990er Jahre im Bundesvergleich den Spitzenplatz eintrug.²⁰ Insgesamt setzte sich damit eine ältere, zeitlich übergreifende Tendenz fort: In ihrem Verlauf hatte der deutsche Süden bereits seit Mitte der 1920er Jahre eine besonders hohe ökonomische Entwicklungsdynamik gezeigt, während die bis in die 1920er Jahre zuwachsstärksten Industrieregionen im altindustrialisierten Westen und um Berlin zurückblieben. Im Verlauf der 1970er Jahre verschärften sich diese Unterschiede in der regionalen Entwicklung im Hinblick auf das jeweils zu verzeichnende Gewicht des produzierenden Gewerbes, während der Westen im Dienstleistungsbereich

Schlemmer/Stefan Grüner/Jaromir Balcar: „Entwicklungshilfe im eigenen Lande“. Landesplanung in Bayern nach 1945, in: Frese/Paulus/Teppé (Hrsg.): *Demokratisierung*, S. 379–450; Karl Lauschke: *Von der Krisenbewältigung zur Planungseuphorie. Regionale Strukturpolitik und Landesplanung in Nordrhein-Westfalen*, in: ebd., S. 451–471.

¹⁷ Vgl. etwa Ariane Leendertz: *Ordnung schaffen. Deutsche Raumplanung im 20. Jahrhundert*, Göttingen 2008; aus regionalgeschichtlicher Perspektive: Stefan Grüner: „Südwestlicher Eckpfeiler Bayerns“? – Ökonomischer Wandel, Raumbilder und regionale Strukturpolitik in Bayerisch-Schwaben (1945–1975), in: Peter Fassel (Hrsg.): *Beiträge zur Nachkriegsgeschichte von Bayerisch-Schwaben 1945–1970. Tagungsband zu den wissenschaftlichen Tagungen von 2006, 2007 und 2008*, Augsburg 2011, S. 171–210; Sabine Mecking: *Bürgerwille und Gebietsreform. Demokratieentwicklung und Neuordnung von Staat und Gesellschaft in Nordrhein-Westfalen 1965–2000*, München 2012, besonders S. 1–131.

¹⁸ Siehe z. B. zur Stadt-Umland-Problematik Sabine Mecking/Janbernd Oebbecke (Hrsg.): *Zwischen Effizienz und Legitimität. Kommunale Gebiets- und Funktionalreformen in der Bundesrepublik Deutschland in historischer und aktueller Perspektive*, Paderborn u. a. 2009.

¹⁹ *Bevölkerungsstruktur und Wirtschaftskraft der Bundesländer (Berichtsjahr 1950. 1959–1966)*, hrsg. vom Statistischen Bundesamt Wiesbaden, Stuttgart 1967; *Bevölkerungsstruktur und Wirtschaftskraft der Bundesländer 1975*, hrsg. vom Statistischen Bundesamt Wiesbaden, Stuttgart 1976.

²⁰ Konrad Lammers: *Süd-Nord-Gefälle in West- und Ostdeutschland?*, in: *Wirtschaftsdienst HWWA* 11 (2003), S. 736–739.

durchaus Anschluss an die bundesdeutschen Durchschnittswerte und die süddeutschen Länder halten konnte.²¹

Zum anderen hatte das bundesdeutsche Fördersystem bis zum Beginn der 1970er Jahre seine institutionelle Einbettung in ein grundlegend reformiertes Gefüge westdeutscher Wirtschafts- und Finanzpolitik gefunden. Strukturpolitische Lenkungsverfahren und -instrumente, die sich im Zusammenwirken der Länder mit dem Bund herausgebildet hatten, wurden im Zuge der Durchsetzung keynesianischer Steuerungskonzepte nach 1967 in eine veränderte Regionalförderung mit erheblich intensiviertem Koordinations- und Integrationsanspruch eingefügt. Diese nahm unter anderem im Jahr 1969 in der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ Form an. Es gehörte zu den wichtigsten politischen Ergebnissen des strukturellen Wandels der Boomjahre in Westdeutschland, dass sich in seinem Gefolge die politischen Gewichte zu Lasten der Länder in Richtung eines Kompetenzzuwachses des Zentralstaats verlagert haben.²² Einiges spricht dafür, dass sich diese Entwicklungstendenz im Bund-Länder-Verhältnis über die Jahrtausendwende hinweg fortgesetzt hat.²³

In den Jahren „nach dem Boom“ gerieten strukturpolitische Ansätze in Westdeutschland unter wachsenden Erwartungs- und Rechtfertigungsdruck. Im Gefolge der Konjunkturkrisen der 1970er und 1980er Jahre verschärfte sich die Debatte zwischen den Gegnern jeglicher Eingriffe auf diesem Politikfeld und jenen, die in deren Intensivierung eine Art „Allheilmittel“ erblickten. Für den Bereich der Industriepolitik boten unter anderem die nationalen Krisenstrategien im Zuge der Stahlkrise oder das Airbus-Projekt Anlass zu heftigen, auch emotional geführten Kontroversen.²⁴ Die Leitlinien bundesdeutscher Wirtschaftspolitik verschoben sich wieder deutlich in Richtung Wachstums- und Angebotsorientierung, und mit der Abkehr von den keynesianischen Lenkungsmodellen sollte die Eindämmung struktur- und industriepolitischer Interventionen einhergehen. Die Praxis bot freilich ein zwiespältiges Bild: Rückten auf der einen Seite Maßnahmen zur Deregulierung und Privatisierung in der Telekommunikationsbranche, in der Elektrizitätswirtschaft und bei der Bahn in den Vordergrund, konnte auf der anderen Seite das öffentlich vertretene Ziel eines nachhaltigen Subventionsabbaus vor allem in der Landwirtschaft und im Kohlenbergbau während der 1980er und 1990er Jahre nicht erreicht werden.²⁵

²¹ Martin Gornig: Gesamtwirtschaftliche Leitsektoren und regionaler Strukturwandel. Eine theoretische und empirische Analyse der sektoralen und regionalen Wirtschaftsentwicklung in Deutschland 1895–1987, Berlin 2000.

²² Paul Klemmer: Die Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“. Zwischenbilanz einer Erscheinungsform des kooperativen Föderalismus, in: Franz Schuster (Hrsg.): Dezentralisierung des politischen Handelns (III). Konzeption und Handlungsfelder, Melle 1987, S. 299–349; Ulrich Scheuner: Wandlungen im Föderalismus der Bundesrepublik, in: ders., Staatstheorie und Staatsrecht. Gesammelte Schriften, hrsg. von Joseph Listl und Wolfgang Rüfner, Berlin 1978, S. 435–452, hier S. 449.

²³ Reinhard Zintl: Politikverflechtung und Machtverteilung in Deutschland, in: Thomas Ellwein/Everhard Holtmann (Hrsg.): 50 Jahre Bundesrepublik Deutschland. Rahmenbedingungen – Entwicklungen – Perspektiven, Opladen/Wiesbaden 1999, S. 471–481; Cerstin Gammelin: Deutschland wird zentralistischer, in: Süddeutsche Zeitung vom 15. 12. 2016.

²⁴ Bernhard Gahlen: Strukturpolitik in der Marktwirtschaft, in: Wirtschaftsdienst 58 (1978), S. 22–27 (Zitat: S. 22); Horst Thomann: Das Dilemma der Strukturpolitik, in: Wirtschaftsdienst 63 (1983), S. 499–504; Grosser: Strukturpolitik, S. 254–263.

²⁵ Andreas Wirsching: Abschied vom Provisorium. Geschichte der Bundesrepublik Deutschland 1982–1990, München 2006, S. 223–288; Georg Koopmann/Christoph Kreienbaum/Christine Borr-

Die Intensivierung der Europäischen Strukturpolitik seit den 1980er Jahren und die deutsche Vereinigung boten Hintergrund und Anstoß für eine neue Phase strukturpolitischer Lenkung in Deutschland. Es erwachsen Aufgaben, auf die die Politik nicht vorbereitet war, darunter vor allem jene der Verminderung regionaler Disparitäten zwischen den ost- und westdeutschen Ländern.²⁶ Die Erfahrung der Rezessionskrise von 1992/93 und die kollektive Ernüchterung im Hinblick auf einen rasch einsetzenden „Aufschwung Ost“ trugen dazu bei, den Wettbewerbs- und Konkurrenzgedanken als ein zentrales Paradigma nicht nur der bundesdeutschen Wirtschafts-, sondern auch der Struktur- und Industriepolitik zu etablieren. Die Förderung unternehmerischer Selbständigkeit, die Unterstützung mittelständischer Betriebe oder auch die Bildung „regionaler Innovationscluster“ zählen neben der dezidierten Unterstützung von angewandter Forschung zu den jüngeren, doch nicht immer ganz neuen Rezepten bundesdeutscher Strukturpolitik.²⁷ Ungeachtet dieser Ausdifferenzierung der Methoden und auch der Tatsache, dass zwischen 1990 und 2014 etwa 90 Prozent der Fördermittel aus europäischen Fonds und der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ nach Ostdeutschland flossen, haben sich jedoch im gleichen Zeitraum die innerdeutschen Disparitäten „kaum verändert“.²⁸

Hingegen entwickelten sich neue Facetten innerhalb der etablierten Förderkonkurrenz zwischen Bund und Ländern, die die Gestalt des bundesdeutschen Föderalismus einmal mehr modifiziert haben. So eröffnete sich für die Länder mit der Reform der Strukturfonds der EWG ab Mitte der 1980er Jahre die Möglichkeit, landeseigene Strukturvorhaben jenseits des oft ungeliebten und als Korsett empfundenen Maßnahmenspektrums der Gemeinschaftsaufgabe aus europäischen Fördermitteln finanzieren zu lassen. Diese Wendung kam einer Stärkung der unteren Gebietskörperschaften und Multilateralisierung der europäischen und deutschen Regionalpolitik gleich, deren Tragweite sich zuletzt im Falle der ostdeutschen Fördergebiete abzeichnete. Ob sich das klassische Ziel der bundesdeutschen Strukturpolitik, auf Ausgleich interregionaler Wohlstandsunterschiede hinzuwirken, angesichts der beschriebenen Veränderungstendenzen weiterhin halten kann oder aber mittelfristig zugunsten des politischen Leitbilds der Stärkung interregionalen Wettbewerbs in den Hintergrund treten wird, darf kritisch angefragt werden.²⁹

mann: *Industrial and Trade Policy in Germany*, Hamburg/Baden-Baden 1997, S. 41–43; Hans-Rudolf Peters: *Konzeption und Wirklichkeit der sektoralen Strukturpolitik*, in: *Wirtschaftsdienst* 68 (1988), S. 429–436.

²⁶ Aus der umfangreichen Fachliteratur sei genannt: Harry W. Jablonowski (Hrsg.): *Strukturpolitik in Ost und West. Zwischen Steuerungsbedarf und ordnungspolitischem Sündenfall*, Köln 1993; Kathleen Toepel: *Zusammenwirken von nationaler und europäischer Regionalpolitik in den neuen Bundesländern*, Frankfurt a. M. 1997; Annett Pfennig: *Strukturpolitische Instrumente im Vergleich zwischen „Keltischer Tiger“ Irland und „lahme Ente“ Ostdeutschland*, Berlin 2007.

²⁷ Wencke Meteling: *Internationale Konkurrenz als nationale Bedrohung – Zur politischen Maxime der „Standortsicherung“ in den neunziger Jahren*, in: Ralph Jessen (Hrsg.): *Konkurrenz in der Geschichte. Praktiken – Werte – Institutionalisierungen*, Frankfurt a. M./New York 2014, S. 289–315; Guntram R.M. Hepperle: *Zukunftsorientierte Industriepolitik. Möglichkeiten und Grenzen*, Frankfurt a. M. u. a. 2004, S. 35–39.

²⁸ Helmut Karl/Gerhard Untiedt: *Einleitung: Worum geht es bei regionaler Wirtschaftsförderung?*, in: dies. (Hrsg.): *Handbuch der regionalen Wirtschaftsförderung*, Köln 2016 (Loseblattsammlung), Teil A, Abschnitt I, S. 16–25 (Zitat S. 20).

²⁹ Andrea Hoppe/Helmut Voelzkow: *Raumordnungs- und Regionalpolitik: Rahmenbedingungen, Entwicklungen, Perspektiven*, in: Ellwein/Holtmann (Hrsg.): *50 Jahre Bundesrepublik*, S. 279–296; Paul Klemmer: *Regionalpolitik*, in: ders. (Hrsg.): *Handbuch europäische Wirtschaftspolitik*, München

International verortet, zeigt strukturorientierte Politik in Westdeutschland ihre eigene Kontur eines „mittleren Weges“, ohne dass sich ein „Sonderweg“ abzeichnet. Auf dem Feld der Industriepolitik, das angesichts der methodischen Schwierigkeiten einem knappen komparatistischen Zugriff am ehesten zugänglich ist,³⁰ hat die jüngere Forschung für westliche Industriestaaten sogar Anzeichen der „Konvergenz“ nationaler Politiken ausgemacht.³¹ So wird Industriepolitik in den USA ohne elaboriertes Konzept und eher nach dem Ad-hoc-Prinzip betrieben, wobei bis in die 1990er Jahre vornehmlich die Instrumente der außenwirtschaftlichen Protektion und der stark militärisch motivierten Forschungsförderung eingesetzt wurden. Davon profitierten insbesondere Unternehmen der Luft- und Raumfahrt sowie der Rüstungswirtschaft; Hilfsmaßnahmen zugunsten einzelner notleidender Unternehmen etwa der Automobilbranche blieben die Ausnahme.³² Demgegenüber konnte die in Frankreich praktizierte Industriepolitik lange Zeit als europäisches Beispiel eines stark interventionistischen, vom Prinzip der indikativen Planung und der hohen Eingriffstiefe staatlicher Maßnahmen getragenen Vorgehens gelten. Das Spektrum der eingesetzten Instrumentarien war umfangreich: Verstaatlichungen, staatlich gelenkte Unternehmenszusammenschlüsse, öffentliche Aufträge für Großkonzerne mit Monopolstellung, protektionistische Maßnahmen oder auch eine Technologiepolitik, die zeitweise nach nationaler Autarkie strebte, gehörten zu den Charakteristika dieser Politik. Erst im Laufe der 1980er Jahre, verstärkt im folgenden Jahrzehnt, erfuhr die traditionelle industriepolitische Verknüpfung von „öffentlicher Forschung, öffentlichen Unternehmen und öffentlichen Aufträgen“ eine wesentliche Modifikation. Angesichts zurückbleibender Exportraten, wahrgenommener Innovationsdefizite und steigender Arbeitslosenzahlen setzte man verstärkt auf regionale Clusterbildung sowie auf mehr Partizipation von Gebietskörperschaften und kleinen wie mittleren Unternehmen im Hinblick auf die Umsetzung einer nationalen Industriepolitik.³³ Ob aus den daraus ablesbaren Schwerpunktverlagerungen bereits positive Vorzeichen für eine umfassendere Annäherung der Industriepolitiken europäischer Staaten und der USA ableitbar sind,³⁴ sei freilich dahingestellt.

Im planwirtschaftlichen System der DDR wurde Wirtschaftspolitik in hohem Maße als Strukturpolitik betrieben. Der Industrialisierung nach Stalin'schem Vorbild und deren politischer Steuerung durch die SED-Führung kam dabei vorrangige Bedeutung zu; Politbüro,

1998, S. 457–517; zur hier nicht thematisierten Industriepolitik der europäischen Gemeinschaften seien genannt: Hartmut Berg/Frank Schmidt: Industriepolitik, in: ebd., S. 849–943; kritisch dazu Hepperle: Zukunftsorientierte Industriepolitik, S. 9–24.

³⁰ Siehe für eine vergleichende Einschätzung den Beitrag von Stefan Grüner im vorliegenden Band.

³¹ Hepperle: Zukunftsorientierte Industriepolitik, S. 52.

³² Ljuba Kokalj/Horst Albach: Industriepolitik in der Marktwirtschaft. Ein internationaler Vergleich, Stuttgart 1987, S. 137–203; Fritz Franzmeyer u. a.: Industriepolitik im westlichen Ausland. Rahmenbedingungen, Strategien, Außenhandelsaspekte. Band II: Länderberichte, Berlin 1987, S. 25–70; Hepperle: Zukunftsorientierte Industriepolitik, S. 42–53; Indira Gurbaxani: Industriepolitik in den Vereinigten Staaten. Diskussion und praktische Ausgestaltung, Baden-Baden 2000.

³³ Kokalj/Albach: Industriepolitik, S. 204–243; Richard F. Kuisel: Capitalism and the State in Modern France. Renovation and Economic Management in the Twentieth Century, Cambridge u. a. 1981; Wolfgang Neumann/Henrik Uterwedde: Industriepolitik. Ein deutsch-französischer Vergleich, Opladen 1986; Franzmeyer u. a.: Industriepolitik II, S. 145–189; Pascal Kauffmann: Frankreichs neue Industriepolitik, in: DGAP-Analyse 4 (2007), S. 3–15 (Zitat: S. 14); William James Adams: What's in a Name? French Industrial Policy, 1950–1975, in: Christian Grabas/Alexander Nützenadel (Hrsg.): Industrial Policy in Europe after 1945. Wealth, Power and Economic Development in the Cold War, New York/Houndmills, Basingstoke 2014, S. 67–85.

³⁴ Hepperle: Zukunftsorientierte Industriepolitik, S. 51–53.

Ministerrat und Staatliche Plankommission fungierten seit den frühen 1950er Jahren als wichtigste zentrale Entscheidungs- und Lenkungsorgane. Die anvisierten Ziele waren ideologisch begründet, ergaben sich aber auch aus den ökonomischen Gegebenheiten: Im Vordergrund stand der Ausgleich der einseitigen Branchenstruktur und der verloren gegangenen überregionalen Verflechtungen, die als Ergebnis der deutschen Teilung auf einem Territorium erwachsen waren, dessen Zuschnitt mehr oder minder dem historischen Zufall geschuldet war. Hinzu kamen ausgeprägte raumstrukturelle Ungleichgewichte, insbesondere zwischen den industriell geprägten Zonen im Süden sowie den Industriestädten Berlin und Magdeburg und den übrigen, noch weitgehend agrarisch geprägten Landesteilen.³⁵

Parallel zum Aufbau des Planungssystems und zur sukzessiven Verstaatlichung der Industriebetriebe bis 1972 nahm die DDR-Führung seit den frühen 1950er Jahren zunächst die Errichtung einer eigenen Grundstoff- und Hüttenindustrie in Angriff. Bei wechselnden Schwerpunktsetzungen und variierenden strategischen Orientierungen wurden staatliche Investitionen unter anderem in den Ausbau von Metallurgie, Braunkohlewirtschaft und Schiffbau, später in den Luftfahrzeugbau und die Erdölchemie gelenkt. In den 1960er und 1970er Jahren sollte die intensiviertere Förderung von Forschung und Entwicklung sowie von ausgewählten Leitsektoren wie der Mikroelektronik, des Gerätebaus und der Datenverarbeitung zusätzliche und wirksamere Wachstumsimpulse setzen.³⁶ Gegenüber dieser dominierenden, sektoral orientierten Lenkungspolitik blieben Konzepte zur Beeinflussung der Regionalstruktur bis in die 1960er Jahre auf „Inselplanungen“ beschränkt: Diese bezogen sich auf großangelegte Industrieansiedlungen zur Ergänzung des volkswirtschaftlichen Gefüges, darunter das Eisenhüttenkombinat Ost (EKO) mit der als Arbeitersiedlung konzipierten Stalinstadt bei Fürstenberg/Oder, das Gaskombinat Schwarze Pumpe mit der neu erbauten Neustadt von Hoyerswerda, der Überseehafen Rostock und das Petrolchemische Kombinat Schwedt/Oder. Daneben standen aber auch die industrielle Erschließung des Notstandsgebiets in der Region Eichsfeld oder die Restrukturierung des Niederlausitzer Industriegebiets um Cottbus.³⁷

Obwohl das Wirtschaftssystem der DDR von dem Grundgedanken getragen war, dass eine planmäßig gestaltete Wirtschaft jeder marktwirtschaftlichen Ordnung überlegen sei, entstand bis 1989 kein Planungssystem, das die volkswirtschaftlich-sektoralen und die raumwirtschaftlich-regionalen Steuerungsbemühungen umfassend integriert hätte. Zwar bemühten sich ostdeutsche Wirtschaftsgeographen und Gebietsplaner nicht ohne Erfolg darum, Leitlinien einer Raumplanung unter marxistischen Vorzeichen zu entwerfen. Zug um Zug wurde dabei ein ideologisch „neutraler“ Methodenkanon entwickelt, der Ähnlichkeiten mit den im Westen gebräuchlichen Kategorien der „zentralen Orte“ und der Wachstumspole, der „social costs“ oder mit der „Exportbasistheorie“ aufwies. Auch er-

³⁵ Grundlegend: Jaap Sleifer: *Planning Ahead and Falling Behind. The East German Economy in Comparison with West Germany 1936–2002*, Berlin 2006; André Steiner: *Von Plan zu Plan. Eine Wirtschaftsgeschichte der DDR*, Berlin 2007.

³⁶ Doris Cornelsen: *Industriepolitik*, in: Jochen Bethkenhagen u. a.: *DDR und Osteuropa. Wirtschaftssystem, Wirtschaftspolitik, Lebensstandard. Ein Handbuch*, Opladen 1981, S. 27–38; Michael Geyer: *Industriepolitik in der DDR. Von der großindustriellen Nostalgie zum Zusammenbruch*, in: Jürgen Kocka/Martin Sabrow (Hrsg.): *Die DDR als Geschichte. Fragen – Hypothesen – Perspektiven*, Berlin 1994, S. 122–134; Ralf Ahrens: *Planning Priorities, Managing Shortages. Industrial Policy in the German Democratic Republic, from Stalinism to Welfare Dictatorship*, in: Grabas/Nützenadel (Hrsg.): *Industrial Policy*, S. 300–320.

³⁷ Kind: *Territorialentwicklung*, S. 17–103 (Zitat: S. 33).

langte das raumordnerische Ziel des interregionalen Ausgleichs für einige Jahre Geltung im Planungssystem, wurde dann aber in der ersten Hälfte der 1970er Jahre aufgegeben. Offenkundig war man zur Einschätzung gelangt, dass eine grundsätzliche Neustrukturierung des DDR-Wirtschaftsraumes nicht möglich sei: Ausbleibende Führungsvorteile und höhere Transportkosten im Zusammenhang mit Industrieansiedlungen in der Provinz waren als konterkarierende raumökonomische Wirkungszusammenhänge ebenso spürbar geworden wie Arbeitskräftemangel in den Ballungsräumen. In der DDR-Führung fand man sich ab mit der großräumlichen Gliederung des Landes in „industrialisierte Ballungs- und Verdichtungsräume“ im Süden sowie „stärker agrarisch strukturierte Gebiete, durchsetzt mit neugeschaffenen Industriezentren“³⁸ in der nördlichen Hälfte des Territoriums. Regionale Förderpolitik richtete sich auf das ökonomische Potenzial der vorhandenen Ballungsräume, favorisierte Siedlungsstrukturplanung und setzte auf die Realisierung eines ambitionierten Wohnbauprogramms vornehmlich an den Rändern der Großstädte.³⁹

Bis Ende der 1970er Jahre hatte sich auch in der DDR das ökonomische Gewicht der einzelnen Wirtschaftsregionen erheblich verändert. Die geographisch in der Mitte und im Norden des Landes gelegenen Bezirke Cottbus, Frankfurt/Oder, Neubrandenburg und Schwerin sowie der Raum um Berlin konnten ihren Anteil an der industriellen Bruttoproduktion zwischen 1962 und 1989 deutlich steigern, während die Anteilswerte des Südens im gleichen Zeitraum insgesamt rückläufig waren. Auch wenn Zweifel an der offiziell stets behaupteten Effektivität der Territorialplanung sicherlich angebracht sind, scheint ein gewisser Ausgleich der ursprünglichen ökonomischen Disparitäten gelungen zu sein. Freilich manifestierte sich stärker als im Westen die Tendenz zum Aufbau von industriellen Monostrukturen, zur Vernachlässigung von Umweltbelangen und zum Verfall notwendiger Infrastruktur.⁴⁰ Zugleich veränderte sich der Zuschnitt des strukturpolitischen Förder- und Planungssystems: Nachdem bis Mitte der 1970er Jahre ein hierarchisch integriertes System ausgebildet worden war, in dem nicht nur die Territorialplanung als Nachfolgerin der ehemaligen Landesplanung ihren Platz gefunden hatte, sondern auch immer umfassendere Ausarbeitungen in Form von verbindlichen Entwicklungsprogrammen entstanden, ging das Planungsparadigma in der praktischen Umsetzung bereits seiner Relativierung entgegen. Da sich die DDR seit Mitte der 1970er Jahre vermehrt mit ökonomischen Schwierigkeiten konfrontiert sah, wurden immer mehr Aufgabenbereiche aus den formalisierten Planungsprozeduren herausgelöst und Investitionsmaßnahmen auf ausgewählte Vorhaben konzentriert.⁴¹ Der planerische Zugriff des Zentralstaats differenzierte sich, er wurde zugleich direkter und selektiver. Spätestens seit den 1970er Jahren wurde er zum Träger einer Investitionspolitik, die aus Sorge vor dem Verlust der Vollbeschäftigung den strukturellen Wandel eher bremste als unterstützte – mit spürbaren Folgen nach 1990.⁴²

³⁸ Gerhard Kehrer: Entwicklungstendenzen der Standortverteilung der Industrie in der DDR, in: Pentermanns geographische Mitteilungen 2 (1980), S. 105–109, hier S. 108f.; ders.: Industriestandort Ostdeutschland. Eine raumstrukturelle Analyse der Industrie in der DDR und in den neuen Bundesländern, Berlin 2000, S. 55–112.

³⁹ Kind: Territorialentwicklung, S. 38–54 (Zitat: S. 44).

⁴⁰ Siegfried Grundmann: Territorialplanung in der DDR: Indikatoren zur Analyse regionaler Disparitäten – Die sozialräumliche Struktur der DDR in den 80er Jahren, in: Becker: Regionale Strukturen, S. 105–146; Kind: Territorialentwicklung, S. 33.

⁴¹ Kind: Territorialentwicklung, S. 40f., 45–53.

⁴² Steiner, Abschied, S. 42–44.

II.

Studien zum ökonomischen Strukturwandel und zu einschlägigen politischen Lenkungsansätzen, die das Phänomen für Deutschland aus volkswirtschaftlicher, rechtlicher, raumplanerischer oder systemtheoretischer Perspektive untersuchen, sind mittlerweile Legion.⁴³ Erheblich seltener sind hingegen Versuche, den Wandel und seine Folgen zu historisieren und dabei über die Analyse zentral- und nationalstaatlicher Entwicklungen hinauszugehen.

Für die Bundesrepublik ist zum einen festzuhalten, dass der für die nationale Ebene feststellbare strukturelle Wandel historiographisch bislang noch kaum zu jenem in den Wirtschaftsregionen in Bezug gesetzt wurde. Zwar stellten vorwiegend ökonomische Arbeiten bereits seit den späten 1970er Jahren das Phänomen der divergierenden konjunkturellen Entwicklung für die westdeutsche Länderebene deutlich heraus. In der Folge wurde eine übergreifende Tendenz des regionalen Wirtschaftswachstums im Topos des „Süd-Nord-Gefälles“ begrifflich gefasst und popularisiert. Dabei griffen die Interpretationen vielfach auf hoch aggregierte oder aber selektiv genutzte regionalökonomische Schlüsseldaten zurück, in denen sich spezifische Länderprofile indes nur schemenhaft abzeichnen.⁴⁴ Die jeweils maßgeblichen Ursachen, die regionalen Verlaufsformen und die mittel- wie langfristigen Folgen, die sich mit der Verlagerung von Wirtschaftskraft zwischen den deutschen Wirtschaftsregionen und Ländern verknüpfen, bedürfen indes vor allem für das 20. Jahrhundert der weiteren Klärung. Obwohl insbesondere die Untersuchung der Industrieentwicklung in funktional zusammengehörigen Wirtschaftsräumen unterhalb der nationalen Ebene für Westdeutschland seit den 1970er Jahren erhebliche Fortschritte gemacht hat,⁴⁵ steht die vergleichende Regionalanalyse von Industrialisie-

⁴³ Stellvertretend seien genannt: Gerhard Tholl: Strukturpolitik und Wirtschaftsordnung, Köln 1972; Lothar Hübl/Walter Schepers: Strukturwandel und Strukturpolitik, Darmstadt 1983; Thomas Rasmussen: Sektorale Strukturpolitik in der Bundesrepublik Deutschland. Theoretische Vorgaben, Maßnahmen und Ergebnisse, Göttingen 1983; Fritz Rahmeyer: Sektorale Strukturpolitik. Konzeption und Realität, Augsburg 1986; Martin Knufinke: Strukturpolitik in offenen Volkswirtschaften. Möglichkeiten und Grenzen der außenwirtschaftlichen Absicherung einer aktiv gestaltenden Strukturpolitik, Frankfurt a. M. u. a. 1992; Christoph Asmacher: Regionale Strukturpolitik in der Bundesrepublik Deutschland: Wirkungsweise und zielkonforme Gestaltung, Münster 1989; Herwig Birg/Hans Joachim Schalk (Hrsg.): Regionale und sektorale Strukturpolitik. Rainer Thoss zum 60. Geburtstag, Münster 1992; Astrid Ziegler/Hans Gabriel/Reiner Hoffmann (Hrsg.): Regionalisierung der Strukturpolitik, Marburg 1995; Peters: Sektorale Strukturpolitik.

⁴⁴ Karl Keinath: Regionale Konjunkturschwankungen. Eine empirische Analyse der Bundesrepublik Deutschland 1950–1974, Tübingen 1978; ders.: Regionale Aspekte der Konjunkturpolitik. Ein Beitrag zum Problem der regionalen Differenzierung der Globalsteuerung, Tübingen 1978; Jürgen Friedrichs/Hartmut Häußermann/Walter Siebel (Hrsg.): Süd-Nord-Gefälle in der Bundesrepublik? Sozialwissenschaftliche Analysen, Opladen 1986; Dietmar Petzina: Standortverschiebungen und regionale Wirtschaftskraft in der Bundesrepublik Deutschland seit den fünfziger Jahren, in: Josef Wysocki (Hrsg.): Wirtschaftliche Integration und Wandel von Raumstrukturen im 19. und 20. Jahrhundert, Berlin 1994, S. 101–127; Lammers: Süd-Nord-Gefälle.

⁴⁵ Frank B. Tipton: Regional Variations in the Economic Development of Germany during the Nineteenth Century, Middletown 1976; Sidney Pollard (Hrsg.): Region und Industrialisierung. Studien zur Rolle der Region in der Wirtschaftsgeschichte der letzten zwei Jahrhunderte, Göttingen 1980; Klaus Megerle: Württemberg im Industrialisierungsprozeß Deutschlands. Ein Beitrag zur regionalen Differenzierung der Industrialisierung, Stuttgart 1982; Werner Abelshauser: Der Ruhrkohlenbergbau seit 1945. Wiederaufbau, Krise, Anpassung, München 1984; Josef Birkenhauer: Das rheinisch-westfälische Industriegebiet. Regionen, Genese, Funktionen, München u. a. 1984; Hubert Kiesewetter: Industrialisierung und Landwirtschaft. Sachsens Stellung im regionalen Industrialisierungsprozeß

rungsprozessen dort „noch am Anfang“.⁴⁶ Diese letzte Feststellung gilt in besonderem Maße für die Zeit nach 1945: Komparatistisch angelegte historische Studien konzentrieren sich für diesen Abschnitt der westdeutschen Zeitgeschichte bislang auf die grundlegende Aufbereitung und Interpretation des vorliegenden statistischen Materials zur Regionalentwicklung⁴⁷ oder aber auf die Betrachtung ausgewählter regionaler Industriezweige im deutschen sowie internationalen Vergleich.⁴⁸

Zum anderen fällt auf, dass auch die strukturpolitischen Reaktionen der westdeutschen Politik bislang nahezu ausschließlich für den nationalen Rahmen oder aber für wenige ausgewählte Wirtschaftsregionen und Bundesländer thematisiert wurden. So werden Aspekte des sozialökonomischen Umbruchs unter der Perspektive von makroökonomischen Steuerungsmaßnahmen und Planung, „Expertenkultur“, Raumordnung oder Gestaltwandel des bundesdeutschen Föderalismus behandelt.⁴⁹ Seit den 1990er Jahren haben darüber hinaus Forschergruppen den sozialökonomischen Wandel in den Regionen Nachkriegsdeutschlands systematischer auch mit Blick auf strukturpolitische Initiativen in den Blick genommen, unter anderem am Beispiel Bayerns, Westfalens, des Ruhrgebiets und des Saarlands.⁵⁰ Regional übergreifende Ansätze blieben jedoch auch hier die Aus-

Deutschlands im 19. Jahrhundert, Köln/Wien 1988; Paul Erker: Keine Sehnsucht nach der Ruhr. Grundzüge der Industrialisierung in Bayern 1900–1970, in: Geschichte und Gesellschaft 17 (1991), S. 480–511; Alfons Frey: Die industrielle Entwicklung Bayerns von 1925 bis 1975. Eine vergleichende Untersuchung über die Rolle städtischer Agglomerationen im Industrialisierungsprozeß, Berlin 2003; Thomas Schlemmer: Industriemoderne in der Provinz. Die Region Ingolstadt zwischen Neubeginn, Boom und Krise 1945 bis 1975, München 2009; Dirk Götschmann: Wirtschaftsgeschichte Bayerns. 19. und 20. Jahrhundert, Regensburg 2010; Susanne Hilger: Kleine Wirtschaftsgeschichte von Nordrhein-Westfalen. Von Musterknaben und Sorgenkindern, Köln 2012.

⁴⁶ Hubert Kiesewetter: Raum und Region, in: Ambrosius/Petzina/Plumpe (Hrsg.): Moderne Wirtschaftsgeschichte, S. 117–133, hier S. 121.

⁴⁷ Jürgen Bergmann/Jürgen Brockstedt/Rainer Fremdling/Rüdiger Hohls/Hartmut Kaelble/Hubert Kiesewetter/Klaus Megerle: Regionen im historischen Vergleich. Studien zu Deutschland im 19. und 20. Jahrhundert, Opladen 1989; Gornig: Gesamtwirtschaftliche Leitsektoren.

⁴⁸ Karl Lauschke: Strategien ökonomischer Krisenbewältigung. Die Textilindustrie im Westmünsterland und in Oberfranken 1945 bis 1975, in: Thomas Schlemmer/Hans Woller (Hrsg.): Politik und Kultur im föderativen Staat 1949 bis 1973, München 2004, S. 195–279; René Leboutte/Jean-Paul Lehners (Hrsg.): Passé et avenir des bassins industriels en Europe, Luxembourg 1995.

⁴⁹ Fritz W. Scharpf: Politikverflechtung. Theorie und Empirie des kooperativen Föderalismus in der Bundesrepublik, Kronberg/Ts. 1976; Alexander Nützenadel: Stunde der Ökonomen. Wissenschaft, Politik und Expertenkultur in der Bundesrepublik, 1949–1974, Göttingen 2005; Gabriele Metzler: Konzeptionen politischen Handelns von Adenauer bis Brandt. Politische Planung in der pluralistischen Gesellschaft, München u. a. 2005; Tim Schanetzky: Die große Ernüchterung. Wirtschaftspolitik, Expertise und Gesellschaft in der Bundesrepublik, 1966 bis 1982, Berlin 2007; Torben Lütjen: Karl Schiller (1911–1994). „Superminister“ Willy Brandts, Bonn 2007; Leendertz: Ordnung schaffen.

⁵⁰ Matthias Frese/Michael Prinz (Hrsg.): Politische Zäsuren und gesellschaftlicher Wandel im 20. Jahrhundert. Regionale und vergleichende Perspektiven, Paderborn 1996; Christoph Nonn: Die Ruhrbergbaukrise. Entindustrialisierung und Politik 1958–1969, Göttingen 2001; Stefan Goch: Eine Region im Kampf mit dem Strukturwandel. Bewältigung von Strukturwandel und Strukturpolitik im Ruhrgebiet, Essen 2002; Frese/Paulus/Teppe (Hrsg.): Demokratisierung; Marcus Hahn: Das Saarland im doppelten Strukturwandel 1956–1970. Regionale Politik zwischen Eingliederung in die Bundesrepublik Deutschland und Kohlekrise, Saarbrücken 2003; Dietmar Süß: Kumpel und Genossen. Arbeiterschaft, Betrieb und Sozialdemokratie in der bayerischen Montanindustrie 1945 bis 1976, München 2003; Thomas Schlemmer/Hans Woller (Hrsg.): Die Erschließung des Landes 1949 bis 1973, München 2001; dies. (Hrsg.): Gesellschaft im Wandel 1949 bis 1973, München 2002; dies. (Hrsg.): Politik und Kultur; Stefan Goch (Hrsg.): Strukturwandel und Strukturpolitik in Nordrhein-Westfalen, Münster 2004; Jaromir Balcar: Politik auf dem Land. Studien zur bayerischen Provinz 1945

nahme;⁵¹ eine breiter angelegte Bestandsaufnahme strukturpolitischer Strategien auf Länderebene existiert für Westdeutschland bislang nicht.

Das historiographische Wissen über den Strukturwandel in der DDR sowie die Träger, Strategien und Folgen ostdeutscher Strukturpolitik reicht in seiner Entstehung bis in die Zeit vor 1989/90 zurück, hat aber seither eine erhebliche Erweiterung erfahren. Dazu haben vor allem die Ergebnisse eines deutsch-deutsch vergleichend angelegten DFG-Schwerpunktprogramms zum Thema „Wirtschaftliche Strukturveränderungen, Innovationen und regionaler Wandel in Deutschland nach 1945“ beigetragen. Vorwiegend anhand der systemübergreifenden Untersuchung ausgewählter Industriebranchen, ergänzt durch die Betrachtung von Verkehrssystemen und Kommunalentwicklung, verdeutlichen zahlreiche Projektstudien den industriellen und infrastrukturellen Innovationsrückstand, der sich in der DDR seit den 1950er Jahren aufbaute und auch durch steuernde Strukturpolitik nicht aufgefangen, ja in Teilen durch politisch motivierte Entscheidungsprozesse erst verursacht wurde.⁵² Auch jenseits dieses Projektzusammenhangs dominieren in dem Themenfeld nach wie vor branchenbezogene Untersuchungen.⁵³ Regionale Aspekte strukturbezogener Politik finden sich vor allem in Darstellungen zur Regionalpolitik in den Ostblockländern oder zur Entwicklung der Territorialplanung in der DDR thematisiert; diese war nach der Verwaltungsreform von 1952 und der Auflösung der Länder in Ostdeutschland sukzessive an die Stelle der zunächst noch fortexistierenden Landes- und Regionalplanung getreten.⁵⁴ Regional orientierte historische Studien zur Strukturpolitik in der DDR sind indes noch rar oder erst in Entstehung begriffen. Es zeichnet sich jedoch bereits ab, dass sie das Potenzial in sich tragen, die Grenzen und Defizite des Paradigmas zentraler Planung sinnfällig zu machen, „informelle Handlungsspielräume“ von Bezirken offenzulegen oder die Existenz von systemtheoretisch eigentlich ausgeschlossenen regionalen Arbeitsmärkten in der DDR-Planwirtschaft zu untermauern.⁵⁵

bis 1972, München 2004; Schlemmer: *Industriemoderne*; Stefan Grüner: *Geplantes „Wirtschaftswunder“? Industrie- und Strukturpolitik in Bayern 1945 bis 1973*, München 2009.

⁵¹ Ulrich Jürgens/Wolfgang Krumbain (Hrsg.): *Industriepolitische Strategien. Bundesländer im Vergleich*, Berlin 1991; Rainer Schulze (Hrsg.): *Industrieregionen im Umbruch. Historische Voraussetzungen und Verlaufsmuster des regionalen Strukturwandels im europäischen Vergleich*, Essen 1993; Udo Bullmann/Rolf G. Heinze (Hrsg.): *Regionale Modernisierungspolitik. Nationale und internationale Perspektiven*, Opladen 1997; Johannes Bruns: *Regionale Modernisierungspolitik in Föderalismus und Zentralismus. Die Beispiele Großbritannien und Deutschland*, Wiesbaden 2003; Lausche: *Strategien ökonomischer Krisenbewältigung*, S. 195–279.

⁵² Johannes Bähr/Dietmar Petzina (Hrsg.): *Innovationsverhalten und Entscheidungsstrukturen. Vergleichende Studien zur wirtschaftlichen Entwicklung im geteilten Deutschland*, Berlin 1996; Lothar Baar/Dietmar Petzina (Hrsg.): *Deutsch-Deutsche Wirtschaft 1945 bis 1990. Strukturveränderungen, Innovationen und regionaler Wandel. Ein Vergleich*, St. Katharinen 1999; André Steiner: *Bundesrepublik und DDR in der Doppelkrise europäischer Industriegesellschaften. Zum sozialökonomischen Wandel in den 1970er Jahren*, in: *Zeithistorische Forschungen* 3 (2006), S. 342–362; ders.: *Die siebziger Jahre als Kristallisationspunkt des wirtschaftlichen Strukturwandels in West und Ost?*, in: Jarausch (Hrsg.): *Das Ende der Zuversicht*, S. 29–48; Plumpe/Steiner (Hrsg.): *Der Mythos von der postindustriellen Welt*.

⁵³ Gerhard Barkleit: *Die Rolle des MfS beim Aufbau der Luftfahrtindustrie in der DDR*, Dresden 1995; ders.: *Mikroelektronik in der DDR. SED, Staatsapparat und Staatsicherheit im Wettstreit der Systeme*, Dresden 2000; Johannes Abele: *Kernkraft in der DDR. Zwischen nationaler Industriepolitik und sozialistischer Zusammenarbeit 1963–1990*, Dresden 1990.

⁵⁴ Gramatzki: *Regionalpolitik*; Kind: *Territorialentwicklung*; Grundmann: *Territorialplanung*.

⁵⁵ Vgl. hierzu den Bericht von Andrea Bahr: *„Staatliche Mittelinstanzen in Europa nach 1956 – Machtkonstellationen und Planungskulturen“*, der die Ergebnisse einer vom Leibniz-Institut für Re-

Ohne diesen Mangel grundlegend abhelfen zu können, möchte der vorliegende Band der bislang eher zögernd voranschreitenden historiographischen Rückbesinnung auf die Rolle von Ländern und Wirtschaftsregionen als ökonomische „Wachstumsmotoren“⁵⁶, Gestaltungsräume und lebensweltlich erfahrbare Schauplätze des sozialökonomischen Wandels in Deutschland nach 1945 ein wissenschaftliches Podium bieten.

III.

Der Band vereint die Resultate einer Tagung, die am 7. und 8. März 2013 im Evangelischen Forum Annahof in Augsburg stattgefunden hat.⁵⁷ In einem ersten Themenfeld werden allgemein gesellschaftliche, politische und wirtschaftliche *Rahmenbedingungen* und Grundlinien einer strukturbezogenen Ressourcenpolitik in Ost- und Westdeutschland skizziert. Die Beiträge verweisen auf Diskussionen und Konfliktlinien, Träger, Instrumente und Erscheinungsformen des sozialökonomischen und strukturpolitischen Wandels. *Michael Ruck* blickt auf den wissenschaftlichen Diskurs über Strukturpolitik. Er konstatiert, dass die Wirtschafts- und Sozialwissenschaften sowie die Fachpublizistik sich seit den frühen 1960er Jahren bis Anfang der 1980er Jahre regelmäßig mit strukturpolitischen Themen beschäftigten. Dieser Forschungsdiskurs blieb in Rucks Sicht stets – mit unterschiedlicher Gewichtung – auf Debatten über das Planungsparadigma bezogen. In Erweiterung seines bisherigen fünfstufigen Phasenmodells werden die Jahre zwischen 1975 und 1982 als sechste Periode westdeutscher Planungsgeschichte gedeutet.

Mit den folgenden beiden Beiträgen wird die strukturpolitische Steuerungspraxis in der sozial-marktwirtschaftlich geprägten Bundesrepublik und der planwirtschaftlich orientierten DDR in den ersten drei Nachkriegsdekaden am Beispiel der Industriepolitik gegenübergestellt. Sowohl die Bundesregierung als auch die SED-Führung setzten zur Umsetzung ökonomischer und sozialer Ziele auf strukturpolitische Eingriffe, wenngleich dies angesichts der jeweiligen systemischen Rahmenbedingungen in unterschiedlicher Weise und Intensität geschah. Für die westdeutsche Industriepolitik der Jahre 1950 bis 1975 arbeitet *Stefan Grüner* die „relative Unschärfe“ der Zielsetzungen heraus. Am Beispiel dreier Aktionsfelder (Kohlenbergbau, Werftindustrie und Textilbranche) wird der stark krisenbezogene, auf selektive Intervention gerichtete Grundcharakter der bundesdeutschen industriepolitischen Praxis verdeutlicht und durch Ausblicke auf die Forschungs- und Entwicklungspolitik des Bundes ergänzt. Unter anderem auf der Grundlage eines internationalen Vergleichs schlägt Grüner eine differenzierte Einschätzung von Möglichkeiten und

gionalentwicklung und Strukturplanung im November 2013 in Berlin abgehaltenen Arbeitstagung resümiert. Das Zitat entstammt der Projektpräsentation von Lena Kuhl (Erkner) zur Geschichte der DDR-Bezirke <www.hsozkult.de/conferencereport/id/tagungsberichte-5283> (1. 7. 2016); Axel Gayko: Investitions- und Standortpolitik der DDR an der Oder-Neiße-Grenze 1950–1970, Frankfurt a. M. u. a. 2000, bes. S. 169–209.

⁵⁶ Hubert Kiesewetter: Industrielle Revolution in Deutschland. Regionen als Wachstumsmotoren, Stuttgart 2004; in diesem Sinne auch ders.: Raum und Region, S. 119.

⁵⁷ Darüber hinaus konnten zur Erweiterung des strukturpolitischen Themen-Tableaus und der regionalen und sektoralen Perspektiven weitere Aufsätze gewonnen werden, und zwar die Beiträge von Christoph Bernhardt, Veit Damm, Jörg Roesler, Lu Seegers/Christoph Strupp und Sebastian Voigt. Siehe den Tagungsbericht von Viktoria Durnberger/Stefan Grüner/Sabine Mecking, in: Geschichte im Westen 28 (2013), S. 207–212.

Grenzen bundesdeutscher Industriepolitik vor. Dem gegenüber stellt *Jörg Roesler* die hohe Planungsdichte und Eingriffsintensität der DDR-Strukturpolitik unter den Bedingungen der Planwirtschaft dar. Er verweist auf besondere Vorbelastungen aus Demontagen und Teilungsfolgen, betont die relative Eigenständigkeit der Motive ostdeutscher Strukturplanungen gegenüber dem sowjetischen Vorbild, zeigt wechselnde Schwerpunktsetzungen und Fehlplanungen auf, identifiziert aber auch Erfolge. Zugleich warnt Roesler davor, den zwischen 1950 und 1975 in der DDR erreichten Zugewinn an ökonomischer Leistungskraft allein auf eine geglückte Strukturpolitik zurückzuführen.

Strukturpolitik hat Einfluss auf den Zugang zu Arbeit und Wohlstand, Mobilität und Bildung. Sie wirkt sich damit auf Partizipations- bzw. Lebenschancen von Menschen aus. *Sabine Mecking* zeigt, welche Wirkmacht holistische Steuerungsversuche im Rahmen der Raum- und Landesplanung in den Bundesländern entfalten konnten, um nicht zuletzt dem verfassungsrechtlich verankerten Gebot der „Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse“ in der Bundesrepublik trotz regionaler Disparitäten gerecht zu werden. Über kommunale Neuordnungen in den Flächenländern sollten – so der Anspruch – zukunftsweisende räumliche bzw. infrastrukturelle Voraussetzungen für gesellschaftliche und ökonomische Entwicklungen geschaffen werden.

Der zweite Themenbereich des Bandes bündelt Studien zu verschiedenen *regionalen und sektoralen Problemfeldern* sowie zu den strukturpolitischen Lösungsstrategien. Dabei reichen die Betrachtungszeiträume vom Zweiten Weltkrieg bis zum Ende des 20. Jahrhunderts, zum Teil auch bis nahe an die Gegenwart. Für Westdeutschland werden altindustriell geprägte Regionen wie das Ruhrgebiet und Branchen wie die Eisen-, Stahl- und Textilindustrie betrachtet. Zunächst entfaltet *Stefan Goch* ein facettenreiches Panorama des Strukturwandels im traditionell industrierwirtschaftlich-monostrukturellen Ruhrgebiet. Ausgehend vom Status einer durch Außensteuerung nach dem Zweiten Weltkrieg zunächst abermals einseitig auf die Montanindustrie festgelegten Region zeichneten sich im Ruhrgebiet spätestens seit den 1960er Jahren die Schattenseiten des blockierten Wandels überdeutlich ab. Erst jetzt konnten Bestrebungen zur Veränderung greifen. Die altindustriell geprägte Region entwickelte neue ökonomische Standbeine und ist unter anderem ein wichtiger Dienstleistungsstandort geworden. Die wirtschaftliche Struktur des „neuen Ruhrgebiets“ ähnelt heute einem „Tausendfüßler“. Dass dieser Strukturwandel im Vergleich zu anderen Montanregionen überhaupt halbwegs sozial und wirtschaftlich verträglich bewältigt werden konnte, ist nach Goch den Hilfen der öffentlichen Hand, zentralen Steuerungsbestrebungen und dezentralen Eigenentwicklungen sowie insbesondere der Kooperationsbereitschaft von Unternehmen, Arbeitnehmervertretungen und Staat zu verdanken.

Anschließend vergleicht *Karl Lauschke* Standortbedingungen und Unternehmensentscheidungen der Eisen- und Stahlindustrie am Beispiel des Klöckner-Konzerns (1952–1994) und seiner Hüttenwerke in Bremen, Niedersachsen und Nordrhein-Westfalen. Anders als im Falle des Steinkohlenbergbaus antwortete der Bund auf die Krisenerscheinungen in der Eisen- und Stahlindustrie nicht mit umfangreichen zentralstaatlichen Steuerungsmaßnahmen. Es waren allenfalls die Länder, die auf schwindende Standortfaktoren reagierten und finanzielle Anreize für Investitionen schufen, um Arbeitsplätze in der Region zu halten. Die Verhandlungen und Diskussionen um die einzelnen Hüttenwerke wurden jeweils dezentral vor Ort bzw. in den Ländern geführt. Während damit im Falle des traditionsreichen westfälischen Hüttenwerks Haspe AG in Hagen die Schließung ohne größere sozialökonomische Verwerfungen Anfang der 1980er Jahre vollzogen wur-

de, wollten weder die niedersächsische noch die Bremer Landesregierung in der Krise der Branche tatenlos zusehen und suchten mit Finanzhilfen oder einem unterstützten Management-Buy-out für das Bremer Hüttenwerk und die bei Osnabrück gelegene Georgsmarienhütte AG eigenständige regionale Lösungen.

Mit Blick auf den rapiden Niedergang der westdeutschen Textilindustrie nach dem Zweiten Weltkrieg konstatiert *Karl Ditt* im Rahmen eines regional vergleichenden Zugriffs die „passive Sanierung“ des Industriezweigs. Weder der Bund noch die Länder gewährten übergreifende branchenspezifische Subventionen. Während die Bundespolitik vornehmlich auf handels- und zollpolitische Maßnahmen beschränkt blieb, setzten Bayern, Baden-Württemberg und Nordrhein-Westfalen seit den 1970er Jahren auf eine Stärkung der regionalen Infrastruktur und die Ansiedlung von Ersatzindustrien. Die Textilunternehmen reagierten auf den Druck seitens der internationalen Konkurrenz mit Produktivitätssteigerungen über längere Maschinenlaufzeiten, Modernisierungsinvestitionen und Produktinnovationen. Nach umfangreichen Umstrukturierungen und Reduzierungen, Rationalisierungen und Spezialisierungen behauptete sich die Branche im späten 20. Jahrhundert auf niedrigerem Niveau.

Für Ostdeutschland untersucht im Anschluss *Rainer Karlsch* die Entwicklung einzelner „industrieller Kerne“, d. h. Großunternehmen mit mehr als tausend Beschäftigten, unter wechselnden politischen Systemen und wirtschaftlichen Rahmenbedingungen im Zeitraum zwischen 1945 und der Jahrtausendwende. Nach dem Zweiten Weltkrieg entstanden in der SBZ/DDR mit dem Hochseeschiffbau an der Ostseeküste oder dem Schwermaschinenbau in Brandenburg, Sachsen und Sachsen-Anhalt Industriezweige, die dort vor 1945 nicht oder nur in geringem Ausmaß existiert hatten. So waren für den Auf- und Ausbau der Warnowwerft in Warnemünde, des Eisenhüttenkombinats Ost (EKO) in Eisenhüttenstadt und der chemischen Großwerke Leuna bei Halle nicht lediglich wirtschaftliche Faktoren verantwortlich. Unter anderer Schwerpunktsetzung als Roesler hebt Karlsch hervor, dass insbesondere auch die Vorgaben der sowjetischen Besatzungsmacht, die neuen, durch die deutsche Teilung bedingten raumplanerischen und strukturpolitischen Rahmenbedingungen, militärstrategische Erwägungen und die Möglichkeiten der Rohstoffversorgung die Entscheidungen für eine Stärkung der genannten Industriestandorte beeinflussten. Diese entscheidungslenkenden Basisfaktoren und Rahmenbedingungen für die Arbeit der ostdeutschen Unternehmensriesen änderten sich mit der deutschen Einigung grundlegend. Von hohem politischen Symbolgehalt, doch bald veraltet und im Erhalt zu teuer, erlebten die Unternehmen nach 1989/90 eine umfassende Restrukturierung. Nun waren es neben neuen politischen und marktwirtschaftlichen Faktoren vor allem auch europäische Regelungen, die die Entscheidungen über die industriellen Kerne prägten und letztlich für die einzelnen Branchen ambivalente Ergebnisse entstehen ließen.

Im dritten Teil des Bandes, der *strukturpolitische Diskurse, Wahrnehmungen und Deutungen* thematisiert, rücken strukturbezogene Aushandlungsprozesse, Leitbilder und (Selbst-)Deutungen in verschiedenen Wirtschaftsstandorten, -regionen und Ländern in den Mittelpunkt. *Thomas Schlemmer* analysiert die Charakteristika der vielbeschworenen süddeutschen „Erfolgsmodelle“ Baden-Württemberg und Bayern sowie deren Kommunikationsstrategien. Beide Länder vollzogen mit dem Übergang vom Agrarland zur Industrie- und Dienstleistungsregion einen doppelten Strukturwandel, ohne dass dies mit größeren sozialen Härten und wirtschaftspolitischen Problemen einherging. Diese Entwicklung sowie das starke Bevölkerungswachstum und der Bedeutungszuwachs der verarbeitenden Indus-

trie begründeten einen langandauernden Fortschrittsoptimismus. Der Planungs- und Zukunftsoptimismus, der in den 1960er Jahren überall in der Bundesrepublik zu spüren, jedoch mit den Krisen in der Montanindustrie oder dem Schiffbau bereits im folgenden Jahrzehnt im Norden und Westen der Bundesrepublik weitgehend verfliegen war, überdauerte im Süden Deutschlands länger. Der postulierte Wachstumspfad und das damit verbundene Fortschrittsnarrativ erfuhren in Baden-Württemberg und Bayern erst viel später erste Eintrübungen. Diese Ungleichzeitigkeiten der ökonomischen Entwicklungen in den verschiedenen Bundesländern lassen die geläufigen Periodisierungen der westdeutschen „Boomjahre“ fraglich erscheinen.

Veit Damm untersucht den Diskurs über die Strukturschwäche des saarländischen Kohle- und Stahlreviers und einen zweckmäßigen Einsatz von Subventionen. Die als Strategie gegen Tendenzen einer Entindustrialisierung diskutierte Umstrukturierung und Aufgabe der Montanindustrie ließen sich in der Praxis nicht realisieren. Der Einfluss der Branche als zentraler Arbeitgeber in dem kleinen Flächenland war derart groß, die interessenpolitische Zusammenarbeit regionaler Akteure so eng, dass neue Leitbilder und Alternativkonzepte für die Kohle- und Stahlindustrie sich nicht durchsetzen konnten und nachhaltig am bestehenden Industriekern festgehalten wurde. Ein Ausweg aus der Krise wurde in der Weiterentwicklung der bestehenden Branchen in Kombination mit teils grenzübergreifenden industriellen Neuansiedlungen gesucht. Die Bergbau- und Stahlregion entwickelte sich so von den 1960er bis zu den 1990er Jahren zu einem Standort der Automobilindustrie, des Maschinenbaus und der spezialisierten Qualitätsstahl-Produktion.

Lu Seegers und *Christoph Strupp* analysieren strukturpolitische Deutungslinien zwischen alten Identifikationsmustern und neuer Wirtschaftspolitik in Hamburg. Präsentierte sich die norddeutsche Stadt einerseits in der Öffentlichkeit scheinbar ungeachtet der struktur- und wirtschaftspolitischen Krisen und Veränderungen nach 1945 auch weiterhin als Stadt des Hafens und Handels, wie das jährliche Volksfest zum Hafengeburtstag und der Ausbau des Hafens unterstreichen, waren andererseits die industriepolitischen Bestrebungen zur Erweiterung der Wirtschaftsbasis unübersehbar. Anschaulich wird dargelegt, wie das Leitbild traditionellen Hanseatentums und moderne Wirtschaftspolitik strukturpolitische Entscheidungen prägten. Neben der Bedeutung des Hafens im Bewusstsein der Bevölkerung und für das Image der Stadt beförderten auch politische und wirtschaftliche Gründe den Fortbestand und die Stärkung des alten maritimen Selbstverständnisses. So wurde der Anspruch auf staatliche Eigenständigkeit nicht zuletzt aus der Verantwortung für den Hafen und dessen besonderer Bedeutung für Deutschland abgeleitet. Gleichzeitig wurde mit der Teilung Europas im Zuge des Kalten Krieges deutlich, dass vormals wichtige Märkte nun verschlossen blieben. Diese Defizite hoffte Hamburg in den 1960er und frühen 1970er Jahren unter anderem durch die Anwerbung industrieller Großbetriebe auszugleichen. Die Ölkrise der 1970er Jahre zwangen dann erneut zum Umdenken, die Stadt präsentierte sich nun in der kommunikativen Vermittlung von Wirtschaftspolitik immer stärker als Metropole des Nordens; das Leitbild der Hafenstadt trat demgegenüber zurück, ohne allerdings an Bedeutung zu verlieren.

Mit der Analyse von Planung und Bau der Ferienanlage „Burgtiefe“ auf Fehmarn skizziert *Thorsten Harbeke* exemplarisch den Wandel vom hergebrachten Fremdenverkehr zum Massentourismus in Schleswig-Holstein und die damit einhergehenden strukturpolitischen Diskurse. Anhand der Pläne und Diskussionen um das Seebad „Burgtiefe“ legt er dar, wie touristische Infrastrukturpolitik in den 1960er und 1970er Jahren verhandelt und gedeutet wurde. An der Küste der im Süden Fehmarns gelegenen Halbinsel entstand im

Zuge einer wirtschaftspolitischen Neuorientierung eine touristische Großanlage, deren Errichtung von privaten Investoren betrieben und von Kommune, Land und Bund unterstützt wurde. Das Projekt des renommierten dänischen Architekten Arne Jacobsen ist ein Beispiel par excellence für den Ausbau der sogenannten Weißen Industrie im nördlichsten Bundesland. Vor dem Hintergrund der Krisen in der alten, „schmutzigen Schwerindustrie“ in anderen Bundesländern musste den Zeitgenossen das Bild einer neuen, sauberen „Industrie“ attraktiv und modern erscheinen. Angesichts dieser positiv besetzten Modernisierungs- und Wachstumsvorstellungen fanden kritische Stimmen und Überlegungen zum Landschafts- und Umweltschutz zunächst wenig Gehör.

Der vierte Abschnitt des Bandes beschäftigt sich mit der Rolle von *Arbeitsgesellschaft und Unternehmen* im Strukturwandel. Am Beispiel von vier, in der DDR zwischen 1951 und 1970 neu errichteten Industriestädten untersucht zunächst *Christoph Bernhardt* das Spannungsverhältnis zwischen der zentralen, makroökonomisch bestimmten, sozialistischen Struktur- und Urbanisierungspolitik des SED-Staates und den Eigeninitiativen und Entwicklungen in den betroffenen Kommunen. Den „Neuen Städten“ Eisenhüttenstadt, Schwedt, Hoyerswerda und Halle-Neustadt kam neben ihrer ökonomischen Bedeutung als staatliche Prestigeobjekte auch erhebliche propagandistische Bedeutung zu. Die ideologische Überformung dieser Städtegründungen und die Überhöhung der Leitfigur des Arbeiters dienten der sozialistischen Herrschaftssicherung. Ungeachtet dessen, so Bernhardt, stießen die zentralstaatlichen Planungsbemühungen vor allem in den Kommunen an klare Grenzen. Im Zuge des gesellschaftlich-kulturellen Wandels bildeten sich in den Städten bald eigene Leitbilder und Vorstellungen etwa hinsichtlich der Ausrichtung der kommunalen Wohnungspolitik oder der künstlerischen Gestaltung des öffentlichen Raumes heraus. Die seit den 1970er Jahren in Malerei und Fotografie vorzufindenden Reflexionen über „müde Arbeiter und graue Städte“ unterliefen die offizielle Leitmaxime. Gleichwohl wäre es mit Blick auf die stadt- und siedlungsstrukturellen Entwicklungen in der DDR zu kurz gegriffen, die staatliche Strukturpolitik hier als „reinen Fehlschlag“ zu deuten. Ungeachtet aller Widersprüchlichkeiten und Probleme zeichneten sich auch raumwirtschaftliche und legitimationspolitische Erfolge ab.

Mit der Situation der Rentner und Behinderten in der SBZ/DDR thematisiert *Dierk Hoffmann* Schwachstellen der sozialen Sicherungssysteme und damit eine Kehrseite der ostdeutschen Arbeitsgesellschaft. Anders als es die Devise der „Einheit von Wirtschafts- und Sozialpolitik“ suggeriert, wies die SED-Führung dem Ausbau der sozialistischen Arbeitsgesellschaft stets deutliche Priorität zu und nahm dafür strukturelle Defizite wie die ausbleibende Dynamisierung der Altersrente in Kauf. Eine ähnliche Benachteiligung offenbarte sich in der Behindertenversorgung, auch hier stand der Beitrag der DDR-Bürger zur Erwerbsgesellschaft stets im Vordergrund. So gesehen, fand das erklärte Ziel einer industriell aufbauenden Strukturpolitik in der DDR kein Pendant in Form einer im Grundsatz auf alle Bevölkerungsschichten gerichteten Sozialpolitik. Trotz des zunehmenden Unmuts seitens der Betroffenen änderten sich die Verhältnisse erst nach 1990.

Sebastian Voigt lenkt wiederum den Blick auf Westdeutschland und untersucht den Wandel der strukturpolitischen Standpunkte des Deutschen Gewerkschaftsbundes (DGB) in den „langen“ 1970er Jahren. Der DGB vertrat den Anspruch, nicht nur defensiv auf Konjunktureinbrüche und wachsende Arbeitslosenzahlen zu reagieren, sondern wollte den Wirtschafts- und Strukturwandel aktiv mitgestalten. In seinen Reihen setzte man große Hoffnungen in eine „weitreichende staatliche Strukturpolitik“ zur Wiederherstellung der Vollbeschäftigung und plädierte seit Mitte der 1970er Jahre dezidiert für Maßnahmen zur

staatlichen Investitionslenkung. Anders als zunächst erwartet, konnte man sich mit dieser Forderung in der sozialliberalen Koalition jedoch nicht durchsetzen.

Auf die bislang wenig gewürdigte Rolle mittelständischer Unternehmen im Strukturwandel weist schließlich *Susanne Hilger* in ihrem Beitrag hin. Am Beispiel von Unternehmen in Baden-Württemberg, Bayern und Nordrhein-Westfalen hebt sie die im Vergleich zu vielen Großunternehmen größere Krisenbeständigkeit, Flexibilität und das besondere Spezialisierungspotenzial des „Mittelstandes“ hervor. Er verfüge auch häufiger über eine über viele Jahre hinweg gewachsene Bindung an die Region, in der er ansässig ist. Vielfach fungierten mittelständische Unternehmen dabei sogar als Kerne regional verankerter Milieus und wirkten bei der Bewältigung von strukturellen Krisen stabilisierend.

In der Zusammenschau der Beiträge zeigt sich einmal mehr, dass Strukturwandel und strukturpolitische Steuerungsansätze in Deutschland mit ihren regional je eigenen Rahmenbedingungen, Verlaufsformen und Ergebnissen erst auf der Mesebene differenziert zu durchdringen sind. Die Verlagerung von ökonomischen Potenzialen im Raum ist nicht prognostizierbar. Damit in subnationalen räumlichen Einheiten wirtschaftlicher Wandel angestoßen und im Idealfall Wachstum generiert wird, bedarf es einer Fülle von positiv zusammenwirkenden Faktoren, deren jeweiliges Gewicht nur in ökonomisch informierter, historisch-kontextualisierender Betrachtung zu erschließen ist: Natürliche Ressourcen und Kapital, Arbeitskräftepotenziale und Bildungsmöglichkeiten, geeignete Infrastruktur und Kommunikationswege, unternehmerische Initiative und technisches Innovationsvermögen, aber auch die Bedeutung kollektiver Mentalitäten, Werthaltungen und Bilder sind in den Beiträgen dieses Bandes benannt worden. Strukturpolitisches Eingreifen stellt sich daher stets nur als Teil eines umfassenden Wirkungszusammenhangs dar, für den die Tragweite steuernder Impulse lediglich falsifiziert und nie verifiziert werden kann, also allenfalls durch gewichtende Einschätzung des Einzelfalles zu erfassen sein wird.

Anhand der Fülle der Befunde, die die Autorinnen und Autoren dieses Bandes erarbeitet haben, lassen sich dennoch zwei Schlussfolgerungen erhärten. Zum einen bekräftigen die historiographischen Analysen zentrale Resultate der ökonomischen Forschung zu den Zusammenhängen von sektorialem und regionalem Strukturwandel im Deutschland des 20. Jahrhunderts. Offenkundig beruhte Erfolg oder Misserfolg von Wirtschaftsregionen im großen Veränderungsprozess weniger auf dem „generelle[n] Vorhandensein bestimmter regionaler Ressourcen“ als auf der „Offenheit der Region, Neues aufzunehmen“ sowie der „Flexibilität, diesem Neuen auch regionale Ressourcen für die Weiterentwicklung zur Verfügung zu stellen“.⁵⁸ In eben dem Sinne liefern mehrere Beiträge dieses Bandes aufschlussreiche Ursachenanalysen für geglückte, aber auch für misslungene Initiativen regionaler Akteure, vorhandene Ressourcen – zumeist im Zusammenspiel mit übergeordneten Förderinstanzen – an die Erfordernisse zukunftsträchtiger Leitsektoren der ökonomischen Entwicklung anzupassen.

Zum anderen bietet das Erarbeitete nach Ansicht der Herausgeber hinreichend Material, um ältere Annahmen zur ökonomischen Bedeutung kleinerer räumlicher Einheiten zusätzlich zu untermauern. Gemeint ist hier die These, wonach subnationale Wirtschaftsräume seit dem frühen 19. Jahrhundert vor allem dann industrielle Wachstumsdynamik entfalten konnten, wenn sie gegenüber dem Nationalstaat relativ ausgeprägte wirtschaftspolitische Handlungsfreiheit besaßen – ein Effekt, der dann sowohl den Regionen als

⁵⁸ Als grundlegend sei genannt: Gornig: Gesamtwirtschaftliche Leitsektoren, hier S. 270, 265.

auch dem Gesamtstaat zugutekam.⁵⁹ Denn so gesehen erweist sich die grundsätzlich föderal verzahnte Praxis der bundesdeutschen Strukturpolitik, die Ländern und Kommunen nach wie vor ein gewisses, wenngleich offenkundig abnehmendes Maß an Gestaltungsräumen überlässt, trotz der Gefahr von Reibungsverlusten als kompetitive Stärke gegenüber eher zentralstaatlich organisierten Fördersystemen oder gar zentralistischen Planwirtschaften.

Die Publikation eines Sammelbandes ist kein Solokonzert, sondern eine Gemeinschaftsleistung, an der zahlreiche Personen und Institutionen beteiligt sind. Allen „Mitspielern“ soll an dieser Stelle noch einmal sehr herzlich für ihr Engagement und ihre Ausdauer gedankt werden: Die dem Sammelband zugrunde liegende Konferenz in Augsburg wurde vom Lehrstuhl für Neuere und Neueste Geschichte der Universität Augsburg, der Fachhochschule für öffentliche Verwaltung Nordrhein-Westfalen und dem Institut für Zeitgeschichte München – Berlin getragen. Sie erfuhr dabei großzügige Unterstützung durch das Institut für Zeitgeschichte, allen voran dessen Direktor Prof. Dr. Andreas Wirsching, durch die Gesellschaft der Freunde der Universität Augsburg e.V. sowie die Kurt und Felicitas Viermetz Stiftung Augsburg. Der Publikation von Beiträgen und Ergebnissen dieser Veranstaltung hat das Institut für Zeitgeschichte mit der Aufnahme des Tagungsbandes in die Schriftenreihe der Vierteljahrshefte für Zeitgeschichte den Weg gebahnt. Hier haben sich insbesondere Prof. Dr. Thomas Raitchel, Prof. Dr. Johannes Hürter und Angelika Reizle kundig und engagiert des Projekts angenommen, auf Seiten des De Gruyter Oldenbourg Verlages danken wir Gabriele Jaroschka herzlich. At last but not at least gilt unser Dank den Autorinnen und Autoren, die mit ihren gehaltvollen Beiträgen diese Publikation überhaupt erst ermöglicht haben.

Erlangen und Duisburg, im Dezember 2016

Stefan Grüner und Sabine Mecking

⁵⁹ Kiesewetter: Raum und Region, S. 119f.; ders.: Industrielle Revolution, S. 290-293.