

05.12.2023

HANDLUNGSEMPFEHLUNGEN FÜR DIE STRUKTURPOLITISCHEN MASSNAHMEN ZUR TRANSFORMA- TION VON KLASSISCHEN AUTOMO- BILREGIONEN

1 Ausgangslage

Die Transformation der Automobilindustrie sorgt für einen Strukturwandel in den Regionen. Automobilregionen, die bisher stark von der Produktion von Komponenten für den Verbrennungsmotor geprägt waren, müssen ihre Struktur verändern. Die betroffenen Unternehmen müssen sich zum Teil grundlegend strategisch neu positionieren und neue Wertschöpfungspotenziale erschließen. Gleichzeitig wird neue Wertschöpfung in bisher nicht von der Automobilindustrie geprägten Regionen aufgebaut.

Mit Blick auf die Regionen zeigt sich in verschiedenen Studien, dass die Dynamik in den regionalen Arbeitsmärkten sehr unterschiedlich ausfällt und diese unterschiedlich stark auf den Strukturwandel im Fahrzeugbau reagieren. Während einige Arbeitsmarktregionen die Arbeitsplatzverluste in der Automobilindustrie aufgrund ihrer Wirtschaftsstruktur potenziell besser ausgleichen können, stehen andere Regionen vor weitaus größeren Herausforderungen. Im Zuge der Transformation der Automobilindustrie dürften dort insbesondere kleine und mittelständische Unternehmen (KMU) mit starkem Fokus auf den Verbrennungsmotor aus dem Markt ausscheiden. Damit werden unternehmens- und branchenübergreifende Arbeitsplatzwechsel notwendig. Diesen Prozess gilt es für die Betroffenen möglichst sozialverträglich zu gestalten. Es sind gut aufgebaute Strukturen vor Ort erforderlich, um den bevorstehenden Wandel am Arbeitsmarkt optimal zu begleiten und hierdurch eine gesellschaftliche Akzeptanz für die Transformation der Automobilindustrie zu erreichen.

Das *Bundesministerium für Wirtschaft und Klimaschutz (BMWK)* hat zu diesem Zweck im Rahmen des „Zukunftsfonds Automobilindustrie“ 340 Mio. Euro für ein „Transfergesamtkonzept“ zur Verfügung gestellt. Dies umfasst ein System regionaler Transformationsnetzwerke (RTN), um die relevanten Akteure vor Ort zusammenzubringen und regionale Transformationsstrategien zu entwickeln. Insgesamt sind bundesweit 27 RTN-Verbundprojekte bewilligt worden, die bis 2025 eine Förderung seitens des Bundes in Höhe von 136 Mio. € erhalten. Von diesen 27 Projekten wurden 16 im Rahmen einer Befragung durch die Begleitforschung befragt. Zudem wurden Transformations-Hubs mit ca. 48 Mio. € gefördert, deren Ziel es ist, den Wissenstransfer in bestimmten Themenbereichen und Wertschöpfungsketten insbesondere hin zu KMU zu verbessern. Die Transformations-Hubs wurden von der im ETA eingesetzten Ad-hoc-Gruppe (AhG) nicht explizit untersucht, Betrachtungen waren jedoch Teil der Analyse der Begleitforschung sowie der Anhörung zu der Frage, wie die Zusammenarbeit der RTNs mit anderen Akteuren wie den Transformations-Hubs verbessert werden kann. Das Bundesministerium für Arbeit und Soziales (BMAS) fördert zudem bundesweit 53 Weiterbildungsverbände (WBV) mit unterschiedlichem Branchenbezug. WBV sind Netzwerke, bei denen mehrere Unternehmen und Akteure der Weiterbildungslandschaft sowie regionale Arbeitsmarktakteure

Kooperationen eingehen, sodass Weiterbildungsmaßnahmen ressourceneffizient über Betriebsgrenzen hinaus organisiert und durchgeführt werden können. Die 16 WBV mit direktem Bezug zur Automobilindustrie wurden ebenfalls schriftlich befragt. Insgesamt fünf Initiativen (RTN & WBV) wurden zudem durch die AhG persönlich angehört. Auch die Länder selbst haben zahlreiche Initiativen zur Unterstützung der Transformation der Automobilwirtschaft vor Ort gefördert (Beispiele sind u. a. Strategiedialoge sowie Transformationslotsen zur Beratung von KMU in der Region).

Die Ergebnisse der schriftlichen Befragungen der RTNs und WBVs wurden in einem Gutachten durch die Begleitforschung des Projekts (IW Köln) zusammengefasst und sind hier abrufbar: [\[LINK\]](#).

2 Zielbild

Die in diesem Kurzpapier beschriebenen Handlungsempfehlungen sollen dazu beitragen, die strukturpolitische Transformation im Automobilsektor in den betroffenen Regionen effizient zu begleiten und zu unterstützen. Dazu werden vier Handlungsfelder identifiziert und je nach Handlungsfeld entsprechende Maßnahmen formuliert. Zusammenfassend kann festgehalten werden, dass der ETA empfiehlt,

- die Förderung der RTN über das Jahr 2025 hinaus zu verlängern, wobei die Weiterförderung der RTN an die spürbare Verbesserung der Arbeitsweise noch in der laufenden Förderperiode geknüpft sein muss.
- dass die regionalen Initiativen zielgerichtet KMU ansprechen, um deren Beteiligung an Unterstützungsangeboten zu erhöhen.
- die bürokratische Belastung der RTN durch Abbau von Verwaltungsvorschriften deutlich zu verringern, um mehr Kapazität für die inhaltliche Arbeit zu schaffen.
- die Vernetzung der RTN untereinander sowie zu anderen geförderten strukturpolitischen Maßnahmen zu intensivieren.

3 Handlungsfelder und Handlungsempfehlungen

3.1 Handlungsfeld | Langfristige, verlässliche Strukturen für die Transformation schaffen

Herausforderung

Die Anhörung hat gezeigt, dass die RTN nach eigenen Angaben gut angelaufen sind und bereits eine relativ weitreichende Beteiligung relevanter regionaler Akteure erreicht haben. Sie haben in ihrer bisher noch kurzen Laufzeit bereits gute Strukturen geschaffen. Der Strukturwandel in der Automobilindustrie ist im vollen Gang und viele disruptive Arbeitsmarktprozesse stehen noch bevor. Der Strukturwandel in der Automobilindustrie wird in den kommenden Jahren in eine kritische Phase eintreten. Zur Erfüllung der komplexen Aufgaben der RTN – der Entwicklung und Umsetzung regionaler Transformationsstrategien – wird der bisher bewilligte Förderzeitraum absehbar nicht ausreichen. Damit die geschaffenen Strukturen sich entfalten und Früchte tragen können, sollte die Förderung der RTN über 2025 hinaus für die Dauer der kommenden Legislaturperiode fortgesetzt werden.

Dabei sollte es insbesondere darum gehen, dass die Initiativen vor Ort noch bekannter werden und die am stärksten gefährdeten Unternehmen und Beschäftigten noch stärker in den Blick genommen werden. Nur so kann eine zukunftsweisende Gestaltung des regionalen Strukturwandels organisiert werden, die niemanden zurücklässt. Um die hieraus entwickelten regionalen Transformationsstrategien zu verstetigen, braucht es langfristige Planungssicherheit.

Maßnahmen

- Der ETA spricht sich nachdrücklich für eine Verlängerung der Förderung der RTN über 2025 hinaus aus.
- In einer zweiten Förderperiode muss es darum gehen, die Arbeitsweise und die Effekte der RTN spürbar zu verbessern. Dazu gehört z. B. ein engerer Austausch zwischen den Transformations-Regionen, die geografisch und/ oder inhaltlich nahe liegen sowie zwischen Transformations-Regionen und den vom BWMK geförderten Transformations-Hubs. Die Förderung einzelner Projekte setzt voraus, dass die Effektivität des Konsortiums, das die Transformations-Region trägt, nachweislich erhöht ist. Eine Bewertung des Förderprogramms im Ganzen sowie der einzelnen Projekte im Hinblick auf die Erreichung der in der Förderbekanntmachung genannten Ziele stützt sich auf die Ergebnisse der seit November 2023 laufenden begleitenden Evaluation sowie der Erfolgskontrolle des BWMK gem. § 7 BHO.
- Das Instrument der RTN wurde vom Bund angestoßen und sollte vom Bund weiterhin finanziert werden. Durch eine stärkere Vernetzung der RTN mit anderen, vom Bund geförderten Initiativen ergeben sich Synergieeffekte. Zudem sind die Länder aufgerufen, sich stärker an den RTN zu beteiligen und eigene strukturpolitische Initiativen mit diesen zu verzahnen, um ineffektive Doppelstrukturen zu vermeiden.

3.2 Handlungsfeld | Beteiligung von KMU an regionalen Strukturen zur Bewältigung des Strukturwandels erleichtern

Herausforderung

Neben den großen Automobilherstellern (OEM) sind insbesondere die kleinen und mittelständischen Unternehmen (KMU) der Zulieferbranche stark von der Transformation betroffen. Mit Blick auf diese Zielgruppe ist der Ansatz der RTN entwickelt worden. Es ist festzuhalten, dass aktuell viele KMU noch nicht oder zu wenig durch die RTN erreicht werden. Gründe dafür sind u. a. in den wesentlich geringeren zeitlichen und personellen Ressourcen der KMU zu finden. Gleichzeitig sehen die KMU durchaus Vorteile in einer regionalen Vernetzung: In einer Befragung der IW Consult unter Automobilzulieferbetrieben wurde in vielen Fällen der Wunsch nach Vernetzung geäußert (Befragung in ausgewählten automobilen RTN zwischen März und Juli 2023, n=290).

Die Mehrheit der Unternehmen, die in den RTN aktiv sind, beschäftigt bis zu 250 Mitarbeitende. Es ist anzunehmen, dass mit einer Ausweitung der Aktivitäten auch die kleineren Unternehmen in den Regionen erreicht werden können. Der Handlungsbedarf und die Dringlichkeit, sich auf verändernde Umstände einzustellen, werden in naher Zukunft durch drastischere Veränderungen des Marktumfeldes zunehmen. Schon dadurch ist zu erwarten, dass sich mehr und mehr Unternehmen der jeweiligen Region für die Netzwerkaktivitäten interessieren.

Maßnahmen

- Regionale Initiativen wie die RTN sollten – wie aktuell von einigen bereits durchgeführt – fokussierter auf die KMU zugehen, um die Bekanntheit in dieser Zielgruppe zu verbessern und niedrighschwellige Zugänge in das Netzwerk schaffen – etwa in Form von geeigneten Veranstaltungsformaten. Dabei gilt

es, nicht nur über Chancen zu informieren, sondern auch auf Ängste zu reagieren, Befürchtungen zu sammeln und Aufklärungsarbeit zu betreiben, indem konkrete Chancen und Gestaltungsmöglichkeiten aufgezeigt werden.

- Physische Veranstaltungsformate sollten durch digitale Tools zur Vernetzung ergänzt werden. Viele Unternehmen wünschen sich mehr Zusammenarbeit, konkrete Best Practice Beispiele aus anderen Unternehmen sowie Unterstützung bei der Entwicklung neuer Produkte, Dienstleistungen und Geschäftsmodelle. Das kann gefördert werden, indem für relevante Ansprechpartnerinnen und Ansprechpartner von Forschungseinrichtungen, Start-ups und andere Unternehmen eine „Kompetenzpartnerlandkarte“ entwickelt wird, die je nach ausgewählter Themensuche (wie bspw. Leichtbau, Cybersecurity oder Sensorik) Ansprechpartnerinnen und Ansprechpartner für Entwicklungsprojekte anzeigt. So bieten die Transformations-Hubs beispielsweise gezielte Angebote zur Vernetzung an, welche die RTN ebenfalls an ihre Stakeholder kommunizieren könnten.
- Empfehlenswert ist die Entwicklung einer regionalen Transformationsstrategie, in der auf Basis eines (oder mehrerer) Zielbildes(er) für die jeweilige Region Vision und Ziele abgeleitet werden können. Dies ermöglicht den Akteuren und insbesondere den KMU eine Einschätzung, wie und auf Grundlage welcher vorhandenen Kompetenzen und Kapazitäten ihre Rolle in den neu entstehenden Wertschöpfungsketten aussehen kann.
- Da viele KMU an Fördermöglichkeiten für Transformationsprojekte interessiert sind, oft aber an der Komplexität der Förderangebote scheitern, könnte über die RTN der gezielte Austausch über die vorhandenen Möglichkeiten – etwa bei der Qualifizierung von Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern – unterstützt werden. Neben der Unterstützung bei der Beantragung von Förderprojekten ist es sehr wichtig, die Planungs- und Genehmigungsprozesse sowie Zertifizierungs- und Regulierungsanforderungen zu adressieren und den KMU gezielte Unterstützung bei der Bewältigung dieser Aufgaben zu bieten. Eine solche „hands-on“-Begleitung würde voraussichtlich auch die Nutzenwahrnehmung der KMU und damit das Netzwerkengagement erhöhen.

3.3 Handlungsfeld | Administrative Belastung für die Transformationsnetzwerke senken

Herausforderung

Die Resonanz sowohl in der Anhörung als auch in den durchgeführten Umfragen zeigt, dass die Geschwindigkeit und Qualität der inhaltlichen Arbeit der Transformations-Regionen stark von aufwendigen, administrativen Rahmenbedingungen abhängig sind. Bei einem klaren Konsens, dass Steuermittel verantwortlich ausgegeben werden müssen, zeigt sich, dass die Verwaltungsprozesse zu komplex und zeitaufwendig sind und erhebliche Ressourcen binden. Die Klärung von Detailfragen kostet viel Zeit und kann im ungünstigsten Fall die gesamte Umsetzung des Förderprojekts „on hold“ setzen. Ein Beispiel ist die Debatte um das Besucherstellungsverbot, welche erst langwierig geklärt und in Bezug auf Neuverträge vielfach noch immer nicht zufriedenstellend gelöst worden ist. Die Interpretation der Finanzierungsregeln kann zu unterschiedlicher Auslegung und damit zu unterschiedlichen Finanzierungsspielräumen in den verschiedenen Projekten führen. Beispiele sind hier u.a. unterschiedliche Ansätze zum erlaubten Personaleinsatz, der Entsperrung von prinzipiell bereits anerkannten, förderfähigen Ausgaben, der Übertragung von Haushaltsmitteln in das Folgejahr oder die Verpflichtung zum Abschluss neuer Mietverträge für ein Projekt. Die derzeit geforderte präzise Vorausplanung der Verwendung der finanziellen Mittel für Reisekosten zu Projektbeginn lässt wenig Spielraum im Projektverlauf, um bedarfsorientiert auf Analyseerkenntnisse einzugehen und eine Lernkurve auszuprägen, sodass die Mittel im besten Sinne für die Erreichung der Ziele eingesetzt können.

Maßnahmen

- Die Projektumsetzung sollte stärker an übergreifenden Zielstellungen und weniger entlang detaillierter langfristiger Projekt- und Finanzpläne ausgerichtet werden. Hierzu könnte auch eine entsprechende Strukturreform in der Projektträgerschaft helfen, bei der sich stärker auf Umsetzungsergebnisse und Zielerreichung fokussiert wird, statt auf Planerfüllung und Mittelbindung.
- Verwaltungsabläufe (bspw. bei Vergaben und Ausschreibungen) sollten weiter gestrafft und entbürokratisiert werden, damit sich RTN auf ihre eigentliche Aufgabe konzentrieren können. Die Bereitstellung einheitlicher, öffentlich zugänglicher und einfacher Guidelines für Evaluationsanforderungen, Vergaberecht, Mittelumwidmungen und Personalzeiterfassung sind wünschenswert.
- Einrichtung einer Arbeitsgruppe bestehend aus Vertreterinnen und Vertretern des BMWK und des Projektträgers, die in den kommenden sechs Monaten Vereinfachungsmöglichkeiten im Rahmen des geltenden Zuwendungs- und Verwaltungsrechts vorschlägt.

3.4 Handlungsfeld | Vernetzung der Transformationsnetzwerke sowie anderer regionaler und fachlich operierender Initiativen optimieren

Herausforderung

Ein wesentlicher Grund, für den von den befragten RTN gemeldeten Erfolg besteht in der generell hohen Bereitschaft der Unternehmen, sich an der Vernetzung zu beteiligen. Es scheint den RTN zu gelingen, die Unternehmen auf Augenhöhe anzusprechen und ihnen den Nutzen an einer Beteiligung zu vermitteln. Deshalb ist die noch ausbaufähige Beteiligung von KMU auf deren Kapazitätsengpässe zurückzuführen und nicht darauf, dass sie den Nutzen der RTN generell infrage stellen würden. Dabei scheinen die RTN die relevanten Akteure der Automobilindustrie besser zu erreichen als die WBV, bei denen es nach Anhörung von zwei der 53 Weiterbildungsverbände Hinweise auf Schwierigkeiten beim Zugang zu den Unternehmen gab.

Maßnahmen

- Zur besseren Verzahnung der RTN ist es sinnvoll, den Austausch untereinander zu intensivieren und zu vertiefen. Dazu gehört eine Identifikation von Schnittstellen, Kontakten sowie Doppelstrukturen bzw. passenden Angeboten der jeweiligen Netzwerke, welche die jeweilige Arbeit ergänzen können. Dies kann bspw. durch vom BMWK initiierte thematische Erfahrungsaustauschkreise erfolgen, in denen die RTN von ihren Projekten und Erfolgen berichten und sich gegenseitig beraten. Dies ist durch die Netzwerke und Verbände im Rahmen ihrer bisherigen Förderung aus Eigeninteresse zur Umsetzung ihres bestehenden Auftrages zu organisieren bzw. umzusetzen; eine zusätzliche Förderung ist hierfür nicht einzuführen.
- Gute Praxis, erfolgreiche Arbeit oder Unterstützung von Unternehmen durch die RTN sollte identifiziert, aufbereitet und anderen RTN verfügbar gemacht werden.
- Nach Ablauf der Förderung der WBV ab 2025 könnten relevante und erfolgreiche Weiterbildungsthemen auch in die Arbeit der regionalen RTN integriert werden (Vermeidung von Doppelstrukturen).
- Die RTN sind nicht zuletzt angehalten, die bestehenden Strukturen entlang aller relevanten Netzwerke und Akteure systematisch zu nutzen, um die Vernetzung – originäre Aufgabe der RTN – konsequent voranzutreiben.

Über den Expertenkreis

Der Expertenkreis Transformation der Automobilwirtschaft (ETA) ist ein unabhängiges Beratungsgremium des Bundesministeriums für Wirtschaft und Klimaschutz (BMWK). Der Expertenkreis entwickelt ziel- und adressatenorientierte Handlungsempfehlungen an die Politik, die Wirtschaft und die Gesellschaft, mit deren Hilfe der langfristige Strukturwandel der Branche erfolgreich gestaltet werden kann. Übergeordnetes Ziel ist es, Klimaneutralität zu erreichen sowie Wertschöpfung, Arbeits- und Ausbildungsplätze am Automobilstandort Deutschland zu sichern.

Der ETA besteht aus 13 Personen aus Wissenschaft, Wirtschaft und Gesellschaft, die von Bundesminister Dr. Robert Habeck für die 20. Legislaturperiode berufen wurden. Über flexible und agil operierende Arbeitsformate sind weitere Sachverständige sowie relevante Institutionen und Stakeholder in die Arbeit des ETA eingebunden. Die Mitglieder erhalten keine Vergütung oder Aufwandsentschädigung für ihre Mitwirkung im ETA. Der Expertenkreis wird durch eine vom BMWK beauftragte Prozessbegleitung und wissenschaftliche Begleitung unterstützt. Der ETA hat mit dem Expertenbeirat Klimaschutz in der Mobilität (EKM) ein Schwestergremium beim Bundesministerium für Digitales und Verkehr (BMDV). Beide Gremien sind in die Strategieplattform Transformation der Automobil- und Mobilitätswirtschaft (STAM) der Bundesregierung eingebunden.

Für die Inhalte ist der ETA verantwortlich. Er entwickelt Stellungnahmen, Positionspapiere und Berichte teilweise in seinen Arbeitsgruppen, berät und beschließt sie anschließend im Plenum und veröffentlicht sie dann in eigener Verantwortung.

IMPRESSUM

VERFASSER: Expertenkreis für Transformation der Automobilwirtschaft (ETA), Reinhardtstraße 58, 10117 Berlin | <https://expertenkreis-automobilwirtschaft.de/>

HERAUSGEBER: Bundesministerium für Wirtschaft und Klimaschutz (BMWK)