

Krise und Strukturwandel am Beispiel der Region Schweinfurt Nach langer Flaute wieder im Aufwind

Die Wirtschaftskrise zu Beginn der 1990er Jahre traf den Raum Schweinfurt besonders hart. Er galt als „Krisenregion Nr. 1 in Westdeutschland“; die Arbeitslosigkeit erreichte Rekordwerte. Dies hat sich deutlich zum Besseren gewendet. Obwohl die Wirtschaftsleistung in der jüngsten Krise 2008/2009 ebenfalls massiv einbrach, stieg die Arbeitslosigkeit kaum. Der Großraum Schweinfurt steht daher exemplarisch für Regionen, die den Strukturwandel von Regionalwirtschaft und Arbeitsmarkt erfolgreich bewältigt haben.



Die Stadt Schweinfurt ist das wirtschaftliche Zentrum einer fränkischen Region, die im Norden an Thüringen und an Hessen grenzt. Die Stadt hat fast so viele sozialversicherungspflichtige Arbeitsplätze wie Einwohner – eine Besonderheit im Vergleich mit anderen deutschen Städten. Diese Besonderheit resultiert aus einer historisch gewachsenen Konzentration von mehreren Großbetrieben, die für eine Stadt mittlerer Größe untypisch ist. Eine Reihe global tätiger Zulieferer aus der Maschinen- und Fahrzeugbauindustrie ist mit Großbetrieben am Standort vertreten: die Schaeffler Gruppe (ehemals FAG Kugelfischer), SKF, Bosch-Rexroth (ehemals Deutsche Star) und ZF Sachs (ehemals Fichtel & Sachs). Dank sehr ähnlicher Absatzmärkte durchlaufen diese standortprägenden Unternehmen gemeinsame Konjunkturzyklen.

Wegen des konjunkturellen Einbruchs der internationalen Märkte im Automobil- und Maschinenbau Anfang der 1990er Jahre und massiver struktureller Probleme einzelner Großbetriebe entwickelte sich die Stadt Schweinfurt in der öffentlichen und politischen Wahrnehmung 1993 zur „Krisenregion Nr. 1 im Westen der Republik“, wie aus einem Beitrag von Uwe Blien aus jenem Jahr zu den Ursachen und Auswirkungen auf den Arbeitsmarkt in Schweinfurt hervorgeht. Im Zuge der jüngsten Wirtschaftskrise in den Jahren 2008 und 2009 wurden Befürchtungen laut, dass Schweinfurt erneut eine der Verliererregionen sein könnte. Diese Befürchtungen haben sich indes nicht bewahrheitet.

Die Entwicklung einer Monostruktur auf dem Schweinfurter Arbeitsmarkt

Die Stadt Schweinfurt ist für die umgebende Region von überragender beschäftigungspolitischer Bedeutung – was sich an einer Einpendlerquote von mehr als 75 Prozent ablesen lässt. Damit nimmt Schweinfurt unter den kreisfreien Städten deutschlandweit seit jeher eine Spitzenposition ein. Die Strahlkraft des Schweinfurter Arbeitsmarktes für das Umland ist der seit mehr als einem Jahrhundert dort ansässigen Großindustrie zu verdanken. Die Konstruktion der weltweit ersten automatischen Kugelschleifmaschine in einem Schweinfurter Handwerksbetrieb Ende des 19.

Jahrhunderts markierte den Ausgangspunkt für die weitere industrielle Entwicklung des Standorts. Diese stützt sich maßgeblich auf die vier bereits genannten Industrieunternehmen aus dem metallverarbeitenden Gewerbe, die sich auf die Herstellung von Kugel- und Wälzlagern sowie auf Antriebstechnik für die Maschinen- und Fahrzeugbauindustrie spezialisiert haben. Diese vier Unternehmen, die auch den Kern der standortprägenden Monostruktur Schweinfurts bilden, beschäftigten zeitweise zusammen rund 30.000 Arbeitskräfte. Das sind über die Hälfte aller in der Stadt Beschäftigten, bezogen auf das Verarbeitende Gewerbe sogar mehr als 80 Prozent. Die vier Unternehmen konkurrieren somit auf einem begrenzten regionalen Arbeitsmarkt um Arbeitskräfte. Zum anderen stehen sie mit ihren Produkten auf dem Weltmarkt im Wettbewerb.

Für die regionalen Akteure war diese Monostruktur lange Zeit von Vorteil. Die Industrie konnte ihren Arbeitskräftebedarf mangels konkurrierender Industriezweige relativ problemlos aus der Region selbst decken. Hinzu kam der auf produktionsbezogene Berufsfelder spezialisierte Arbeits- und Ausbildungsmarkt – eine wichtige Voraussetzung für eine effiziente und international wettbewerbsfähige industrielle Massenproduktion. Durch die hohe Fertigungstiefe wurden Transaktionskosten eingespart, indem beispielsweise wichtige Sondermaschinen selbst gefertigt wurden und so nicht extern zugekauft werden mussten. Eine vergleichsweise hohe Arbeitsplatzsicherheit und ein gemessen an den anderweitigen Verdienstmöglichkeiten überdurchschnittliches Lohnniveau machte die Schweinfurter Industriebetriebe zu einem interessanten Arbeitgeber. Zudem spülten die Großbetriebe dauerhaft hohe Steuereinnahmen in den Stadtsäckel, mit denen sich die notwendige industriespezifische Infrastruktur finanzieren ließ.

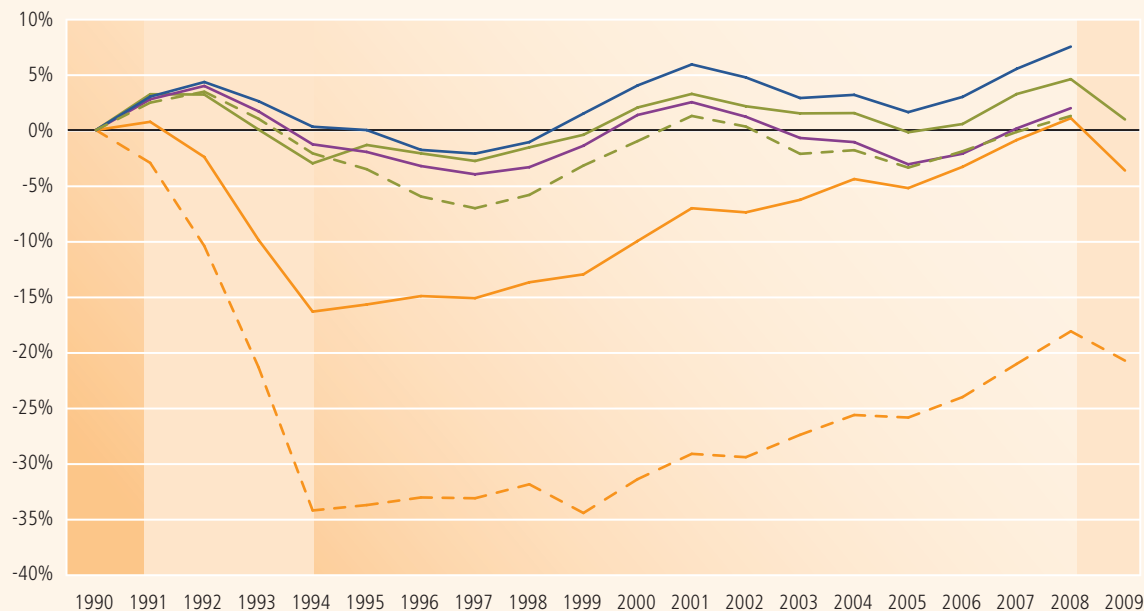
Die Krise Anfang der 1990er Jahre

Die Krise zu Beginn der 1990er Jahre traf die regionale Wirtschaft mit ihrer ausgeprägten Monostruktur unerwartet heftig. In nur drei Jahren gingen am Standort Schweinfurt knapp 9.000 der rund 50.000 Arbeitsplätze verloren (vgl. Abbildung 1 auf Seite 54). Im Jahr 1993, in dem

Abbildung 1

Entwicklung der Beschäftigung im Raum Schweinfurt

in Prozent



Anmerkung: Sozialversicherungspflichtig Beschäftigte am 30. Juni bezogen auf das Jahr 1990.

Quelle: Eigene Auswertung der Integrierten Erwerbsbiographien des IAB (IEB, 1990-2009), Stichprobe der Integrierten Arbeitsmarktbiographien (SIAB, 1990-2008).

©IAB

die krisenbedingten Massenentlassungen in der Industrie ihren Höhepunkt erreichten, verloren binnen weniger Monate knapp 14 Prozent der Beschäftigten in Schweinfurt ihren Arbeitsplatz.

Die Arbeitslosenquote stieg bis 1994 auf über 14 Prozent, einige Jahre später sogar auf fast 17 Prozent. Damit belegte die Stadt Schweinfurt einen traurigen Spitzenplatz in Westdeutschland (vgl. Abbildung 2 auf Seite 55).

Die massiven Beschäftigungsverluste in der Großindustrie trafen die hoch spezialisierte regionale Wirtschaft mit voller Wucht. Kurzzeitig stand das Überleben der Schweinfurter Großindustrie generell in Frage, da die Massenproduktion nach bisherigem Muster keinen Ge-

winn mehr abwarf. Die Krise betraf zum einen die Nachfrage, denn der Absatz der industriellen Großbetriebe brach drastisch ein. Zum anderen deckten die Preise, zu denen die Produkte absetzbar waren, kaum noch die Kosten der Produktion.

Einst waren in Schweinfurt gefertigte Wälzlager Paradebeispiele fortgeschrittener Ingenieurskunst, deren Herstellung spezielle Kenntnisse erforderte. Inzwischen verfügten jedoch auch Wettbewerber über die entsprechenden Fähigkeiten, so dass die Produktion vielfach in Schwellenländer mit deutlich niedrigeren Lohnkosten verlagert werden konnte. Zudem drängten die Automobilhersteller die großen Zulieferer dazu, ihre Produkte

kostengünstiger zu fertigen und sich in der Organisation der Wertschöpfungskette neu zu verorten.

Der regionale Strukturwandel

Dieser Druck veranlasste die Großbetriebe, rasch strukturelle Änderungen vorzunehmen und sich von der traditionellen Massenproduktion am Fließband zu verabschieden. Die neu eingeführten Produktionsverfahren folgten dabei einem „Postfordistischen Muster“. Im Kern geht es dabei um die Flexibilisierung und effizientere Gestaltung der vormals starren Produktionsabläufe und Managementstrukturen. Die Großbetriebe können so viel schneller die Produktion umstellen und auf Marktveränderungen reagieren. Durch „Lean Management“ wurde die betriebliche Organisationsstruktur auf Effizienz getrimmt. Einheiten, die nicht zum industriellen Kerngeschäft zählten, wurden

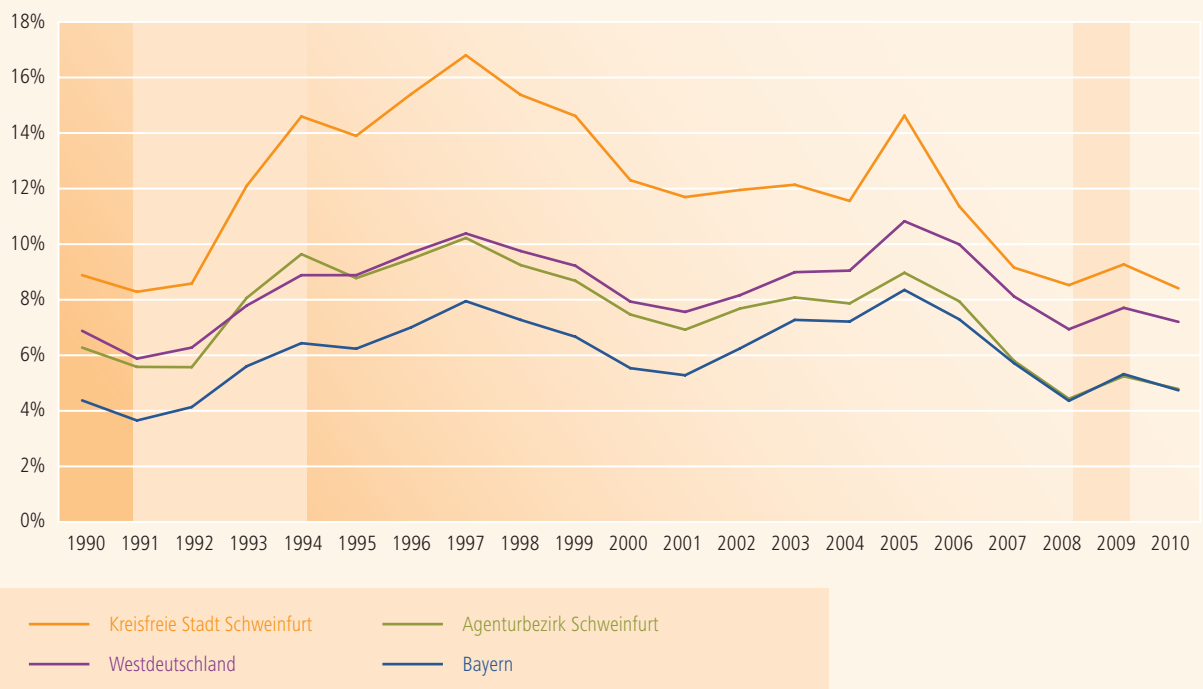
geschlossen oder ausgegliedert, die Produktpalette überarbeitet. Von der Herstellung vergleichsweise einfacher Wälzlager gingen die Betriebe dazu über, Produkte mit höherer Wertschöpfung (zum Beispiel Speziallager) beziehungsweise modular aufgebaute Komponenten (beispielsweise Achsensysteme) zu fertigen. Die Herstellung reifer Standardprodukte wurde an kostengünstigere Standorte im Ausland verlagert. Die Rationalisierungsmaßnahmen trugen neben den konjunkturell bedingten Kapazitätsreduktionen maßgeblich dazu bei, dass in der Großindustrie in den 1990er Jahren rund ein Drittel der Arbeitsplätze verloren gingen.

Parallel dazu wurden in der Region wirtschafts- und arbeitsmarktpolitische Maßnahmen eingeleitet, um die Krise abzufedern. So wurde die Region Schweinfurt als Fördergebiet deklariert. Auf diese Weise konnten Mittel

Abbildung 2

Entwicklung der Arbeitslosenquoten im Raum Schweinfurt

in Prozent



Anmerkung: Stichtag jeweils 30. Juni, Bezugsgröße: abhängige Erwerbspersonen.

Quelle: Statistik der Bundesagentur für Arbeit.



aus Fördertöpfen der regionalen Strukturpolitik eingesetzt werden, um die Diversifizierung der örtlichen Industriestruktur zu beschleunigen. Zudem setzten Arbeitsverwaltung und Kommune gemeinsame Projekte zur Beschäftigungsförderung und Qualifizierung mit Erfolg um. Diese Maßnahmen haben die Monostruktur zwar nicht gänzlich aufgelöst, aber die industrielle Basis der Region erweitert.

Nach der Jahrtausendwende entwickelte sich die regionale Beschäftigung sehr positiv (vgl. Abbildung 2 auf Seite 55). Dies galt nicht nur für die Großindustrie, sondern auch für andere Bereiche der regionalen Ökonomie wie die Medizintechnik und die wirtschaftsnahen Dienstleistungen. Zwischen den Jahren 2000 und 2008 wuchs die Beschäftigung in Schweinfurt, getrieben von der Entwicklung in der Großindustrie, unabhängig vom Konjunkturzyklus stetig, während andere Regionen Beschäftigungsverluste verzeichneten (vgl. Abbildung 1 auf Seite 54). Auch die Arbeitslosigkeit entwickelte sich in dieser Zeit günstiger als im allgemeinen Trend. Im Jahr 2008 erreichte die Arbeitslosenquote erstmals das Niveau, das

sie vor der tiefen Strukturkrise Anfang der 1990er Jahre hatte (vgl. Abbildung 2 auf Seite 55).

Die Weltwirtschaftskrise 2008/2009

Die jüngste Weltwirtschaftskrise traf die Wirtschaftsregion Schweinfurt mit ihrer hohen sektoralen Spezialisierung in voller Härte. Zwischen den Jahren 2008 und 2009 brach das regionale Bruttoinlandsprodukt um 9,4 Prozent ein – der Spitzenwert in Bayern. Unter diesen Vorzeichen rückte auch der Arbeitsmarkt der Stadt Schweinfurt als potenzielle Krisenregion erneut in den Fokus. Dennoch schlug die jüngste Krise auf den regionalen Arbeitsmarkt weit weniger durch als die Krise in den 1990er Jahren – und als die Stärke des Konjunkturreinbruchs hätte erwarten lassen.

Angesichts des erfolgreich bewältigten Strukturwandels konnte die regionale Ökonomie die Folgen der Rezession wesentlich besser verkraften, als dies früher der Fall gewesen war. Den zeitweise dramatisch schrumpfenden Industrien standen zahlreiche, weitgehend krisenunabhängige (Wachstums-)Bereiche gegenüber,

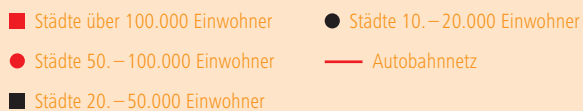
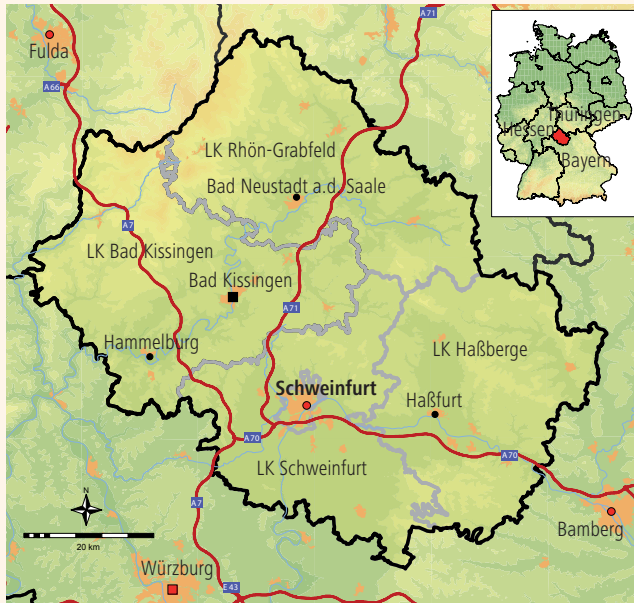


selbst innerhalb der vom Einbruch besonders betroffenen Großindustrie. Dank der vorangegangenen Rationalisierungsmaßnahmen waren die Kostensituation und die Organisationsstruktur der Betriebe günstiger als in der Krise zu Beginn der 1990er Jahre. Dadurch verfügten die Firmen über ein Polster, das es ihnen erlaubte, Auftrags-einbrüche besser zu überbrücken als in der Vergangenheit.

Dies beeinflusste auch die Personalpolitik der Betriebe. Anders als noch in den 1990er Jahren baute die Großindustrie in den Krisenjahren 2008 und 2009 kaum Beschäftigung ab. Vielmehr wollten die Betriebe trotz hoher Kosten ihre produktiven und qualifizierten Fachkräfte so weit wie möglich halten – auch deswegen, weil Fachkräfte in der Region knapp sind und künftig aus demografischen Gründen zukünftig noch knapper werden dürften. Denn Arbeitskräfte, die in der Krise entlassen werden, werden im Aufschwung vielfach wieder dringend benötigt. Wenn die Betriebe dann wieder neues Personal einstellen müssen, sind die Such- und Einstellungskosten unter diesen regionalen Voraussetzungen oftmals erheblich.

Die Bereitschaft der Betriebe, ihre Beschäftigten zu halten, wurde von der Arbeitsmarktpolitik unterstützt. In Abstimmung mit der örtlichen Arbeitsverwaltung machte die Großindustrie in hohem Maße vom Instrument der konjunkturellen Kurzarbeit Gebrauch. So waren in der Hochphase der Rezession im Sommer 2009 mit rund 14 Prozent der Beschäftigten im gesamten Agenturbezirk Schweinfurt prozentual mehr als doppelt so viele Arbeitnehmer in Kurzarbeit als im Bundesdurchschnitt. In der Stadt Schweinfurt, für die keine Zahlen vorliegen, dürfte der Anteil noch höher liegen. Parallel zur Kurzarbeit wurden im großen Umfang Qualifizierungsmaßnahmen durchgeführt. Somit konnte der krisenbedingte Arbeitsausfall in den Betrieben genutzt werden, um die langfristige Produktivität der Betriebe und die Zukunftschancen der Beschäftigten auf dem Arbeitsmarkt zu verbessern. Alle diese Maßnahmen zahlten sich aus. Die Beschäftigung in Schweinfurt sank im Jahr 2009 nur leicht, die Arbeitslosigkeit stieg nur moderat um einen halben Prozentpunkt. Bereits im Jahr 2010 wurde das Vorkrisenniveau wieder erreicht (vgl. Abbildung 2 auf Seite 55).

Abbildung 3

Region Schweinfurt

Quelle: Eigene Darstellung.

©IAB

Regionale Wirtschaftsstruktur und Produktzyklus

Wie eine aktuelle Studie von Barbara Schwengler und Veronika Loibl zeigt, hat die globale Wirtschaftskrise in den Jahren 2008 und 2009 die deutschen Regionen unterschiedlich stark getroffen (siehe hierzu auch den Beitrag „Gestärkt aus der Krise. Ostdeutsche Regionen haben aufgeholt“ von Barbara Schwengler und Veronika Hecht auf Seite 26 dieser Ausgabe). Dies liegt vor allem an den strukturellen Charakteristika einer Region. Während auf der Ebene einer Volkswirtschaft der Mix aus unterschiedlichen Branchen zu einer gewissen Abfederung krisenhafter Entwicklungen beiträgt, führen die Anpassungslasten insbesondere in stärker spezialisierten oder sogar monostrukturierten Re-

gionen zu stärkeren Verwerfungen und Instabilitäten auf dem Arbeitsmarkt. Diesen Zusammenhang hat Roberto Ezcurra jüngst für die Regionen in der Europäischen Union nachgewiesen.

Wenn ein konjunktureller Einbruch eine Region mit einer kleinräumigen sektoralen Monostruktur trifft, die ihren Produktionsschwerpunkt zusätzlich noch auf vergleichsweise „reifen“ Gütern hat, welche eine stagnierende oder gar rückläufige Nachfrage aufweisen, können sich langanhaltende Strukturkrisen entwickeln. Im Extremfall kann dies zum Niedergang vormals standortprägender Industrien führen. In jedem Fall drohen der Region enorme Beschäftigungsverluste und eine langfristig hohe Sockelarbeitslosigkeit, da die freigesetzten Arbeitskräfte – selbst dann, wenn theoretisch genügend (Ersatz-)Arbeitsplätze zur Verfügung stünden – nicht ohne weiteres in anderen Branchen, Berufen oder Regionen unterkommen.

In Schweinfurt ist es gelungen, durch die Neuausrichtungen der Produktpalette in der Großindustrie die Güternachfrage wieder anzukurbeln. Beispiele hierfür sind die Fertigung von Hybridantrieben für Kraftfahrzeuge oder die Produktion von High-Tech-Wälzlagern für den Einsatz in der Luft- und Raumfahrt beziehungsweise Energietechnik. Fraglich ist allerdings, ob die hohe Nachfrage angesichts der bereits fortgeschrittenen technologischen Reife der Produktpalette zukünftig ausreicht, um das Beschäftigungsniveau aufrechtzuerhalten. Nach einem vor allem von Eileen Appelbaum und Ronald Schettkat in einem Aufsatz aus dem Jahr 1999 propagierten ökonomischen Theorem (vgl. hierzu auch einen Beitrag von Uwe Blien aus dem Jahr 2010) kann technischer Fortschritt gegensätzliche Auswirkungen auf die Beschäftigung haben: Technischer Fortschritt erhöht die Beschäftigung bei elastischer Güternachfrage, senkt jedoch die Beschäftigung, wenn die Nachfrage inelastisch ist. Elastisch ist die Nachfrage dann, wenn Preissenkungen – etwa als Folge von Produktivitätssteigerungen – zu überproportionalen Absatzsteigerungen führen. Typischerweise ist die Nachfrage bei innovativen Produkten eher elastisch, wird jedoch inelastisch, wenn ein Produkt schon länger am Markt ist.

Fazit

Auch wenn die Struktur der regionalen Ökonomie und des Arbeitsmarktes in der Stadt Schweinfurt in gewisser Weise einmalig ist, lassen sich doch allgemeine Folgerungen aus diesem Fallbeispiel ableiten. Die Ausbildung einer Monostruktur stellt für einen regionalen Arbeitsmarkt immer auch ein Risiko dar. Wenn die Mehrzahl der ortsansässigen Unternehmen von Konjunkturkrisen massiv betroffen ist, verschärft dies regionale Ungleichgewichte. Entlassene Arbeitskräfte tun sich unter diesen Umständen besonders schwer, vor Ort alternative Arbeitsplätze zu finden. Ist eine derart spezialisierte Region von einer Abschwungphase im Produktzyklus betroffen, wie dies in Schweinfurt der Fall war, sind die Verwerfungen auf dem Arbeitsmarkt besonders hart und langwierig. In Schweinfurt ist es zum einen der Industrie gelungen neue Absatzfelder zu erschließen, so dass die Beschäftigung während der jüngsten Krise auf hohem Niveau stabilisiert werden konnte. Zum anderen sind im Zuge des Strukturwandels neue kleinere Unternehmen in innovativen Feldern aktiv geworden. Dies hat in der jüngsten Krise stabilisierend gewirkt.

Hinzu kommt der erfolgreiche Einsatz der Kurzarbeit. Mit der konjunkturellen Kurzarbeit besitzt die Arbeitsmarktpolitik ein Instrument, um bei Konjunkturunbrüchen zukunftsfähige Strukturen zeitlich begrenzt zu erhalten und damit Beschäftigung in regionalen Brennpunkten zu sichern. Daher ist, wie Uwe Blien und Stefan Fuchs in einem Beitrag im IAB-Forum Spezial aus dem Jahr 2009 darlegen, eine dezentrale Steuerung der Arbeitsmarktpolitik sinnvoll. Zudem haben die Arbeitsmarkt- und die regionale Strukturpolitik seit den 1990er Jahren zum erfolgreichen Strukturwandel beigetragen – und damit auch zur beeindruckenden Stabilität des regionalen Arbeitsmarkts in der jüngsten Krise.

Literatur

Appelbaum, Eileen; Schettkat, Ronald (1999): Are Prices Unimportant? In: *Journal of Post-Keynesian Economics*, Jg. 21, H.3, S. 387-398.

Blien, Uwe (1993): Arbeitsmarktprobleme als Folge industrieller Monostrukturen – das Beispiel der Region Schweinfurt. In: *Raumforschung und Raumordnung*, Jg. 51, H. 6, S. 347-356.

Blien, Uwe (2010): Arbeitsmarkteffekte von technischem Fortschritt und strukturellem Wandel, In: Blien, Uwe; Flieger, Wolfgang; Schmitt, Rebecca (Hrsg.): *Ökonomie, Technologie und Region. Voraussetzungen, Formen und Folgen des Strukturwandels*. Regensburg: Roderer, S. 301-320.

Blien, Uwe; Fuchs, Stefan (2009): Arbeitsmarkt- und Wirtschaftspolitik vor Ort. Regionale Eigenarten. In: *IAB-Forum Spezial*, S. 64-67.

Ezcurra, Roberto (2011): Unemployment Volatility and Regional Specialization in the European Union. In: *Regional Studies*, Jg. 45, H. 8, S. 1121-1137.

Schwengler, Barbara; Loibl, Veronika (2010): Beschäftigung, Arbeitslosigkeit und Kurzarbeit. Aufschwung und Krise wirken regional unterschiedlich. IAB-Kurzbericht Nr. 1.

Die Autoren



Prof. Dr. Uwe Blien

ist Leiter des Forschungsbereichs „Regionale Arbeitsmärkte“ am IAB.
uwe.blien@iab.de



Matthias Dörner

ist wissenschaftlicher Mitarbeiter im Forschungsdatenzentrum der Bundesagentur für Arbeit im IAB.
matthias.dorner@iab.de