

Gunther Markwardt, Jan Schnellenbach, Mirko Titze und Stefan Zundel*

Umsetzung der Hilfen für die Flankierung des Kohleausstiegs in der brandenburgischen Lausitz – eine Zwischenbilanz

Die bisherige Vergabe der Hilfen für die Flankierung des Kohleausstiegs in den ostdeutschen Ländern wird zuweilen kritisch gesehen, so auch vor kurzem in dieser Zeitschrift. Wesentlicher Kritikpunkt dabei ist, dass die geplanten Projekte zu einem erheblichen Teil Maßnahmen unterstützen, die zwar die Lebensbedingungen vor Ort verbessern, aber nur einen geringen Beitrag zu einer erfolgreichen Strukturentwicklung leisten. Dieser Beitrag gibt einen detaillierten Einblick in die Mittelvergabe in der brandenburgischen Lausitz. Die wirtschaftspolitischen Entscheidungsträger orientieren sich bei der Mittelvergabe an den im Investitionsgesetz Kohleregionen und im Lausitzprogramm 2038 verankerten Leitbildern. Das wichtigste Kriterium für die Auswahl der Projekte ist ihre Strukturwirksamkeit, welche die Bewilligungsbehörden des Landes in einem mehrstufigen Prozess eingehend evaluieren. Die empirische Bestandsaufnahme zeigt, dass die Mehrzahl der Projekte in der brandenburgischen Lausitz auf die Förderbereiche „wirtschaftsnahe Infrastruktur“ und „Infrastrukturen für Bildung und Forschung“ entfallen, diese Bereiche überproportional mit finanziellen Mitteln untersetzt sind und sich überwiegend in den kernbetroffenen Gemeinden finden.

1 ANLASS

Joachim Ragnitz hat in dieser Zeitschrift (Ragnitz 2021) kürzlich kritisiert, dass in vom Strukturstärkungsgesetz geförderten Regionen die jeweiligen Leitbilder für die Entscheidungen über geförderte Projekte eine nur geringe Steuerungswirkung haben. Vor allem aber sei oft zweifelhaft, ob die bisher für eine Förderung vorgesehenen Investitionsvorhaben tatsächlich die wirtschaftliche Strukturentwicklung in den betroffenen Regionen voranbringen und erleichtern. Insbesondere sieht Ragnitz ein Übergewicht bei Projekten im Bereich der öffentlichen Fürsorge und des Tourismus. Wir wollen im Folgenden für den brandenburgischen Teil der Lausitz diskutieren, inwieweit diese Kritik berechtigt ist.

In der Diskussion um den Strukturwandel in der Lausitz werden zwei Fragenkomplexe verhandelt. 1.) Was kann und was soll unter „Strukturwirksamkeit“ in den betroffenen Regionen verstanden werden, wie spiegelt sich dieses Verständnis im Gesetzestext des Investitionsgesetz Kohleregionen (InvKG) und in den Leitbildern der Regionen wieder und wie manifestiert sich dieses Verständnis in Förderkriterien für zu vergebende Projekte? 2.) Entspricht die Auswahl der geförderten Projekte den Kriterien, die direkt oder indirekt aus dem Verständnis der Strukturwirksamkeit abgeleitet werden? Ragnitz kritisiert, dass die Leitbilder und Programmatiken der Landesregierungen zu vage sind – „Man hat nicht den Eindruck, dass auf dieser Grundlage ein zielgerichteter Einsatz der Fördergelder bereits heute möglich ist.“ (Ragnitz 2021, S. 4) – und dass die Mittelvergabe den Verdacht weckt, dass Kommunen „[...] nunmehr auch wünschenswerte, bislang aber nicht finanzierbare Vorhaben mit Hilfe der Fördermittel des Bundes [...] realisieren (Ragnitz 2021, S. 5).

Die Reihenfolge dieser Fragen strukturiert die Gliederung unseres Beitrages. Nach einer kurzen Diskussion der Leitbilder

und Entwicklungsziele wird im dritten Abschnitt das Problem behandelt, inwieweit Projekte, die sich der Daseinsvorsorge zuordnen lassen, förderungswürdig sind. Im vierten Abschnitt erfolgt eine Zwischenbilanz mit Blick auf neue Ansiedlungen und eine Bestandsaufnahme der Mittelvergabe für das Land Brandenburg. Der Beitrag schließt mit einem kurzen Fazit.

Bei der nachfolgenden Diskussion ist zu beachten, dass gegenwärtig noch niemand eine empirisch fundierte Aussage über die Strukturwirksamkeit der Projekte, die in den betroffenen Regionen in Rede stehen, treffen kann. Die meisten Projekte sind in der Bewilligungsphase oder gerade genehmigt (in Brandenburg 11 von 54), umgesetzt ist noch keines. Aussagen über die Strukturwirksamkeit sind daher nur vor dem Hintergrund theoretisch fundierter Vorerwartungen möglich, welcher Projekttyp die Strukturschwäche der Lausitz adressiert und welcher vermutlich nicht. Wir beschränken uns bei unserer Betrachtung ferner auf die Projekte des so genannten Arm 1¹ in der brandenburgischen Lausitz, weil wir hier Einsicht in die Projektunterlagen haben.

2 LEITBILDER DER ENTWICKLUNG UND DIFFERENZIERUNG DER ENTWICKLUNGSZIELE

Die Aufstellung von orientierenden Leitbildern für die regionale Entwicklung in der Lausitz, die die Strukturschwäche adressieren sollen, ist eine große Herausforderung, weil die Lausitz eine sehr heterogene Region ist. Das Bild einer Gesamtregion

* PD Dr. Gunther Markwardt ist Vertretungsprofessor für VWL, insb. Makroökonomik an der BTU Cottbus-Senftenberg, Prof. Dr. Jan Schnellenbach ist Professor für VWL, insb. Mikroökonomik an der BTU Cottbus-Senftenberg, PD Dr. Mirko Titze ist Leiter des Zentrums für evidenzbasierte Politikberatung (IWH-CEP) am Leibniz-Institut für Wirtschaftsforschung Halle und Prof. Dr. Stefan Zundel ist Professor für VWL mit dem Schwerpunkt Energie- und Umweltökonomik an der BTU Cottbus-Senftenberg.

mit monoindustrieller Prägung im Bereich der Energiewirtschaft trifft nicht einmal auf die brandenburgische Lausitz zu, noch weniger auf die sächsische Lausitz. Vielmehr ist die Wirtschaft der Region geprägt durch eine vergleichsweise hohe Kleinteiligkeit, sektorale Vielfalt, durch geringe Präsenz von Hightech-Branchen und großer, wertschöpfungsintensiver Unternehmenssitze (ZWL 2019). Der Anspruch, Leitbilder der Strukturentwicklung und die Prioritätensetzung gleichermaßen auf den gesamten Raum ausrollen zu können, ist nicht möglich. Die Heterogenität zwischen den berlinnahen Teilregionen, dem Zentrum Cottbus, der kernbetroffenen Kohlelausitz und den peripher-ländlich geprägten Gebieten ist zu groß.

So besitzen die Teilräume der Lausitz gänzlich unterschiedliche Voraussetzungen für eine aufholende, die Strukturschwäche überwindende Entwicklung. Die Chance für eine solche Entwicklung beschränkt sich auf die Teilräume, die als Wissenschaftsregion angesprochen werden können oder die vom ökologischen Strukturwandel profitieren. Solche Teilräume der Lausitz haben gute Voraussetzungen und somit die Chance zum Anschluss an den Bundesdurchschnitt. Anderen Teilräumen wird dies, auch in der langen Frist, realistischerweise nicht gelingen. Etwas pointiert formuliert: Dass aus einer ländlichen Region wie dem Elbe-Elster-Kreis ein Hotspot der Innovationstätigkeit wie etwa Adlershof in Berlin wird, ist weder eine mögliche noch eine erstrebenswerte Entwicklung. Dass Cottbus mit neuen Wissenschaftseinrichtungen und dem Lausitz Science Park eine Wissenschaftsspange mit Adlershof bildet, ist hingegen ein ernstzunehmender Versuch, die Strukturschwäche der Region zu adressieren und eine Entwicklungschance für eine aufholende Entwicklung in einem Teilraum der brandenburgischen Lausitz.

Die Leitplanken für die Strukturförderung und -entwicklung der drei deutschen Kohleregionen sind im Abschlussbericht der Kommission für Wachstum, Strukturwandel und Beschäftigung (BMW i 2019) und dem Strukturstärkungsgesetz Kohleregionen (StStG 2020) verankert. Detaillierter ausformuliert werden das Leitbild für die künftige Entwicklung der brandenburgischen Lausitz und die damit einhergehenden politischen Zielsetzungen im Lausitzprogramm 2038 (Stk-BB 2020) und mit einer längerfristigen Perspektive in der Entwicklungsstrategie Lausitz 2050 (WRL 2020). Die Entwicklungsstrategie Lausitz 2050 enthält viele interessante Anregungen über die gesamte Bandbreite aller relevanten Politikfelder. Es ist jedoch schwierig, aus der Entwicklungsstrategie Lausitz 2050 Prioritäten abzuleiten oder Kriterien für die Förderfähigkeit einzelner Projekte zu entwickeln. Man geht kaum fehl in der Annahme, dass die dort vorgetragenen Ideen den Rahmen der in Aussicht gestellten Strukturhilfen sprengen würden. Weil in diesem Dokument aber keine Rangfolge der zu ergreifenden Maßnahmen erkennbar ist, erschließt sich nicht, in welcher Reihenfolge die Handlungsfelder und Maßnahmen abgearbeitet werden sollen.

In dieser Hinsicht deutlich konkreter ist das Lausitzprogramm 2038. Für die Umsetzung der Ziele wurden für die Strukturförderung in der brandenburgischen Lausitz Priorisierungen und Schwerpunkte festgelegt. Die **1. Priorität** im Strukturentwicklungsprozess hat die Stärkung und Entwicklung der Wettbewerbsfähigkeit der Region. Als strukturpolitische Maß-

nahmen werden u. a. der Aufbau bzw. der Ausbau von Wissenschafts- und Forschungseinrichtungen, die Stärkung der Innovationskraft der Unternehmen, die Digitalisierung, die Verbesserung der wirtschaftsnahen Infrastruktur und die raumwirksame Vernetzung der Lausitz mit den benachbarten Metropol- und Wirtschaftsregionen genannt (vgl. Stk-BB 2020).

Die **2. Priorität** haben Maßnahmen zur Fachkräftegewinnung und -entwicklung. Diese sollen dazu beitragen, die regionale Wirtschaft weiter zu diversifizieren und die vorhandenen Kompetenzen weiterzuentwickeln. Hierbei wird auch der Einsatz von Zukunftstechnologien gefördert. Eine weitere Maßnahme ist ein aktives Marketing für den Imagewandel und die Entwicklung der Marke Lausitz (vgl. Stk-BB 2020).

In der **3. Priorität** finden sich Maßnahmen zur Verbesserung der Lebensqualität und Daseinsvorsorge in der Region. Hierzu gehören u. a. Maßnahmen zur Stadtentwicklung, der sozialen und touristischen Infrastruktur, Kunst, Kultur, Sport und der Landschaftspflege (vgl. Stk-BB 2020).

De facto erfahren die Vorgaben des Lausitzprogramms 2038 eine weitere Konkretisierung im so genannten Werkstattprozess² der Wirtschaftsregion Lausitz, bei dem in fünf Werkstätten ausgewählte Akteursgruppen eine Projektauswahl vornehmen. Für jedes vorgeschlagene Projekt muss einzeln die Frage beantwortet werden, ob das in Rede stehende Projekt strukturwirksam ist oder nicht.

Politökonomisch ist die Vermutung naheliegend, dass ein solcher Bottom-up-Prozess genau zu solchen Verhältnissen führt, die Joachim Ragnitz in seinem Beitrag kritisiert. Die Kommunen schlagen Projekte vor, die sie in Ermangelung auskömmlicher eigener kommunaler Finanzen (vgl. Lademann und Markwardt 2019) nun mit Strukturförderungsmitteln finanzieren möchten. Vermutlich hat das Konsensprinzip in den Werkstätten in Verbindung mit einer starken personellen Repräsentanz der kernbetroffenen Regionen verhindert, dass die Ausreichung der Strukturförderungsmittel durch einen wie auch immer gearteten politischen Proporz zwischen allen Kommunen des Fördergebietes gesteuert worden ist. Weder dominieren Projekte der Daseinsvorsorge, noch zeigt die lokale Verteilung der Projekte, dass die Mittel mit der Gießkanne über das gesamte Fördergebiet verteilt wurden. Wie noch zu zeigen sein wird (siehe Abschnitt 4), deuten die vorliegenden empirischen Befunde darauf hin, dass in Brandenburg die Allokation der Mittel weitgehend strukturstärkend erfolgt.

Eine weitere zu berücksichtigende Restriktion bei der stringenten Umsetzung der Strukturförderung entlang der gesetzten Prioritäten liegt in den unterschiedlichen Ebenen (EU, Bund, Länder und Region), auf denen der Strukturwandel bearbeitet wird. So liegt z. B. das Vorschlagsrecht für Programme und Förderrichtlinien zur Durchführung der Finanzhilfen gemäß Kapitel 1 InvKG beim Land Brandenburg, aber keine der Maßnahmen (im Arm 2³) kann gegen die Stimme des betroffenen Bundesressorts beschlossen werden. Die institutionelle Trennung der Förderung in Arm 1 (Land) und Arm 2 (Bund) erhöht auf der einen Seite die Anforderungen an die Koordination der einzelnen Maßnahmen. Andererseits ermöglicht es die Einnahme einer Zentralperspektive und nimmt etwas den Druck aus den Erfordernissen eines politischen regionalen Proporz.

3 KRITERIEN RICHTIGER MITTELVERGABE ODER DAS „KINDERGARTENPROBLEM“

Oft wird bemängelt, dass aus Strukturförderungsmitteln Projekte der öffentlichen Daseinsvorsorge finanziert werden, die weder mit der Kompensation von wegfallenden Arbeitsplätzen noch mit wirtschaftlich relevanter Infrastruktur etwas zu tun haben: Renovierung von Theatern, neue Sportstätten, Fahrradwege etc. Ein prominentes Beispiel sind die Kindergärten, die im sächsischen Teil der Lausitz vereinzelt gefördert werden. Auch Joachim Ragnitz zählt zu den Kritikern solcher Vorhaben, wenn er die hohe Zahl der Projekte, die sich in die Schublade „Öffentliche Fürsorge“ einsortieren lassen, als Beleg für die These nutzt, dass bei der Vergabe von Strukturförderungsmitteln womöglich etwas schief läuft.

Das InvKG sieht die Gewährung von Finanzhilfen für „besonders bedeutsame“ Investitionen der Länder und ihrer Gemeinden und Gemeindeverbände vor (siehe § 1(1) InvKG). Diese sollen den Förderzielen der Bewältigung des Strukturwandels und der Sicherung von Beschäftigung dienen. Ausdrücklich wird jedoch auch erwähnt, dass die zu verwirklichenden Leitbilder der betroffenen Länder auf eine Entwicklung abzielen, die in ökonomischen, ökologischen und sozialen Aspekten nachhaltig ist. Insofern geht es zwar um die Bewältigung des wirtschaftlichen Strukturwandels; die Verengung auf eine Verfolgung ausschließlich ökonomischer Ziele erscheint aber nicht im Sinne des InvKG.

Eine breitere Perspektive in der Zielsetzung des InvKG ist insbesondere aus demografischen Gründen für die Lausitz wichtig. Der Rückgang der erwerbsfähigen Bevölkerung in den kommenden Jahren, grob genähert durch eine Alterseingrenzung von 18 bis 65 Jahren, verläuft in der Region noch immer deutlich schneller als jeder denkbare Verlust von Arbeitsplätzen in der Braunkohleverstromung bis 2038. Diese Entwicklung wird (noch) nicht kompensiert durch Zuzüge von erwerbsfähigen Personen in die Lausitz, auch wenn hier der Trend für einige Teilgebiete positiv ist (vgl. Nagel und Zundel 2020, S. 16ff.). Die regionalen Wanderungsströme können und sollten daher neben der Beschäftigung selbst eine Zielgröße der Strukturpolitik darstellen. Es muss auch darum gehen, die Braunkohleregionen als Arbeits- und Wohnorte so attraktiv zu machen, dass erwerbsfähige Personen zum Kommen und zum Bleiben motiviert sind.

Das für die wirtschaftliche Regionalentwicklung notwendige Angebot gut qualifizierter Arbeitskräfte stellt ein Scharnier zwischen rein ökonomischen sowie breiteren gesellschaftlichen Kriterien für eine erfolgreiche Strukturpolitik dar. Diese Arbeitskräfte werden nur in die Regionen geholt und gebunden werden können, wenn das Gesamtpaket der Standortbedingungen stimmt. Auch ein gutes Angebot der kommunalen Kinderbetreuung, gute Schulen oder ein interessantes kulturelles oder sportliches Angebot können in diesem Sinne strukturwirksam sein. Daraus folgt jedoch nicht, dass solche Projekte über das gesamte Fördergebiet möglichst gleichmäßig verteilt werden; das wäre auch mit den ausgehandelten Strukturförderungsmitteln nicht finanzierbar. Sie müssen vielmehr dort konzentriert werden, wo der Zuzug besonders benötigt und gewünscht wird, also in der Nähe der alten und neuen Arbeitsplatzzentren der Region.

Überdies ist die Skepsis gegenüber der Politik im Allgemeinen und gegenüber der Fähigkeit der politischen Akteure, den Strukturwandel in der Lausitz erfolgreich zu bewältigen, im Besonderen, in der Lausitz noch immer groß (nur 10% der Befragten bewertet das Handeln der Politik in Bezug auf den Kohleausstieg als positiv, vgl. Lausitz Monitor 2021). Strukturwandel ist ein langer Prozess, der sicher nicht in ein oder zwei Legislaturperioden zu einem guten Ende gebracht werden kann. Die politischen Akteure müssen sich aber auch dann dem Votum der Wähler stellen, wenn die Projekte, die sich in Arm 1 und Arm 2 befinden, noch keine Wirkung entfalten. So dürften sich beispielsweise viele Verkehrsprojekte in den nächsten Jahren eher als ärgerliche Baustelle oder als Verzögerung der Geschwindigkeit der Bahn bemerkbar machen. Vor diesem Hintergrund müssen wir uns auch als Wirtschaftswissenschaftler fragen, inwieweit Abstriche an der Allokationseffizienz steuerlicher Mittelverwendung hingenommen werden müssen, um den sozialen Frieden in der Region mindestens insoweit zu gewährleisten, dass die Kommunen politisch handlungsfähig bleiben. Nichtsdestotrotz stimmen wir mit Joachim Ragnitz überein, dass Maßnahmen zur Beschleunigung der Planungs- und Genehmigungsverfahren in den Kohleregionen ergriffen werden müssen. Durch eine schnelle Verbesserung der Standortbedingungen gewinnt der Transformationsprozess an Dynamik und erhöht die Akzeptanz in der Region.

Es spricht also einiges dafür, eine Verwendung von Mitteln in Bereichen von öffentlicher Fürsorge, Tourismus oder Kultur nicht per se kritisch zu sehen. Ob sie die Strukturentwicklung positiv beeinflussen kann, muss im Einzelfall beurteilt werden; die bloße Zuordnung zur öffentlichen Daseinsvorsorge reicht als Ablehnungsgrund nicht aus.

4 BESTANDSAUFNAHME BRANDENBURG

In der politischen Debatte um den Strukturwandel dominieren zwei Erfolgskriterien: i) Schafft es die Region, die wegfallenden Arbeitsplätze zu kompensieren und, ii) wie eingangs schon angedeutet, werden die Strukturförderungsmittel zieladäquat (Bearbeitung der Strukturschwäche der Region) ausgegeben?

4.1 Arbeitsplätze

Auch wenn die quantitative Bedeutung der unmittelbar von der Braunkohlewirtschaft abhängigen Beschäftigten eher gering ist (ca. 3% der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten bezogen auf das gesamte Fördergebiet, also einschließlich Sachsens), ist die öffentliche Wahrnehmung eine deutlich andere. So lehnt knapp die Hälfte der Lausitzer den Kohleausstieg ab. Jeder vierte voll Berufstätige befürchtet durch den Wandel in den nächsten fünf Jahren, den Arbeitsplatz zu verlieren. 37% der Lausitzer nennen die Arbeitslosigkeit das am dringlichsten zu lösende Problem (für die Umfragezahlen siehe Lausitz Monitor 2020). Daher hat die Bundes- und Landespolitik als ein übergeordnetes Ziel die Schaffung von Ersatzarbeitsplätzen in ausreichender Zahl ausgegeben (§ 1(2) und § 4(2) InvKG).

Die Anzahl der wegfallenden Arbeitsplätze durch Beendigung der Braunkohleverstromung ist mit einer großen Unsicherheitsmarge verbunden. Hierbei müssen direkte und indirekte Beschäftigungseffekte berücksichtigt werden, deren

Umfang (i) von der unternehmerischen Neuausrichtung bestehender Firmen, (ii) von der wirtschaftlichen Verflechtung der Unternehmen in Produktionsketten über Vorleistungen und Nachfrage nach Investitionsgütern und (iii) nachgelagerter Beschäftigungswirkungen durch die Verwendung von Löhnen und Gehältern abhängt. Wie hoch der reale Kompensationsbedarf ist, hängt also auch davon ab, ob und inwieweit es den Unternehmen in der Braunkohleverstromung gelingt, mit neuen Geschäftsmodellen dem drohenden Arbeitsplatzverlust durch den Ausstieg aus der Braunkohleverstromung entgegenzuwirken. Entsprechende Anstrengungen lassen sich auf allen Stufen der Wertschöpfungskette beobachten und werden auch durch einschlägige Beratungsleistungen und Vermarktungshilfen (z. B. MIN GEN TEC, <https://www.mingentec.com/>) unterstützt.

Der vermutete Kompensationsbedarf durch den Wegfall der Braunkohleverstromung liegt in Brandenburg, je nach Schätzung der oben angedeuteten Effekte, bei ca. 5000 bis 10000 Arbeitsplätzen (vgl. z. B. Öko-Institut Berlin 2018; RWI 2018; Holtemöller und Schult 2019). Brandenburg konkretisiert den Kompensationsbedarf auf die Schaffung und den Erhalt „hochwertiger Industriearbeitsplätze“ (vgl. Landesregierung-BB 2018).

Betrachtet man in einem ersten Schritt nur die öffentlichen Ankündigungen zur Schaffung neuer Industriearbeitsplätze in der brandenburgischen Lausitz, scheint ein erheblicher Teil des oben beschriebenen Kompensationsbedarfes bereits gedeckt. Bei vorsichtiger Zählung liegen die mit Arbeitsplätzen hinterlegten Ankündigungen bei über 1500 Industriearbeitsplätzen (z. B. DB Instandhaltungswerk Cottbus 1200, Rock Tech Lithium in Guben 160, BASF in Schwarzeheide 160, Altech Industries in Schwarze Pumpe 150). In dieser Zahl sind noch nicht die Beschäftigungseffekte der unmittelbar an die Lausitz angrenzenden neuen Gigafactory Berlin-Brandenburg von Tesla in Grünheide berücksichtigt.

Rechnet man im zweiten und dritten Schritt die bereits angekündigten Arbeitsplätze in der Verwaltung (ca. 250, z. B. Erweiterung Bundesnetzagentur in Cottbus, Kompetenzzentrum Klimaschutz in energieintensiven Industrien (KEI)) und

in der Wissenschaft (ca. 650, z. B. BBSR, CHESCO, Energie-Innovationszentrum (EIZ) alle Cottbus) hinzu, wird deutlich, dass das zukünftige Risiko von Arbeitslosigkeit in der Lausitz vergleichsweise gering sein dürfte.

Dies gilt umso mehr, wenn man die demografische Entwicklung in der Lausitz berücksichtigt. In den kommenden Jahren wird die Zahl der Erwerbspersonen in der Lausitz durch altersbedingte Abgänge weiter schrumpfen. Ohne Zuwanderung aus dem In- und Ausland werden nicht alle Bedarfe an Fachkräften erfüllt werden können. Vor diesem Hintergrund erscheint eine Verschiebung der politischen Prioritäten angezeigt. Es geht nicht mehr um die Bekämpfung einer drohenden Massenarbeitslosigkeit, vielmehr ist die demografische Entwicklung der entscheidende Flaschenhals. Es müssen erwerbsfähige Personen in die Region kommen, um die Arbeitsplätze zu besetzen, die neu geschaffen werden.

4.2 Übersicht über die Zahl der Projekte differenziert nach Verwendungen und die Höhe der Mittelverwendung differenziert nach Verwendung (Arm 1)

Auch in der Bilanz der Projekte in Arm 1 steht Brandenburg nicht schlecht da, wenn man die Kriterien anlegt, dass strukturbedeutsame wirtschaftsnahe Projekte Priorität haben und diese möglichst den kernbetroffenen Regionen zugutekommen sollten. Bis zum Ende des Jahres 2021 (Stichtag: 9. Dezember 2021) durchliefen 50 Projekte den Qualifizierungsprozess der Bewilligungsbehörden des Landes Brandenburg. Diese Projekte sind mit einem Finanzvolumen von rund 1,1 Mrd. Euro unterlegt (vgl. Tab. 1).

Eine Auswertung nach Förderbereichen gemäß § 4(1) InvKG zeigt, dass 32% der Projekte im Arm 1 auf die „wirtschaftsnahe Infrastruktur“ entfallen, gefolgt von Projekten zur „Daseinsvorsorge“ sowie Projekten aus dem Förderbereich „Infrastrukturen für Forschung, Wissenstransfer sowie Aus- und Weiterbildung“.

Unterlegt man die aktuelle Liste der zur Förderung vorgesehenen Projekte mit den dafür eingeplanten Fördermitteln, ergibt sich ein weit differenzierteres Bild. Hier nimmt der

Tab. 1
Anzahl und Fördersummen nach Förderbereichen gemäß § 4(1) InvKG (Stand: Dezember 2021)

	Anzahl Projekte	Anteil (in %)	Bewilligte Mittel (in Mill. Euro)	Anteil (in %)
(1) Wirtschaftsnahe Infrastruktur	16	32,0	285,5	26,4
(2) Verkehrsinfrastruktur	4	8,0	131,9	12,2
(3) Infrastruktur Daseinsvorsorge	13	26,0	114,2	10,6
(4) Städtebau, Stadt- und Regionalentwicklung	1	2,0	0,5	0,1
(5) Kommunikationsinfrastruktur	1	2,0	22,1	2,0
(6) Touristische Infrastruktur	4	8,0	39,6	3,7
(7) Infrastrukturen F&E, Wissenstransfer, Aus- und Weiterbildung	10	20,0	446,9	41,3
(8) Klima- und Umweltschutz	1	2,0	40,0	3,7
Total	50	100	1080,8	100

Quelle: Eigene Zusammenstellung, Rohdaten: Büro des Lausitzbeauftragten der StK-BB.

Förderbereich „Infrastrukturen F&E, Wissenstransfer, Aus- und Weiterbildung“ den ersten Platz ein, gefolgt von der „wirtschaftsnahen Infrastruktur“. Hinter der herausragenden Rolle des Förderbereichs „Infrastruktur F&E, Wissenstransfer, Aus- und Weiterbildung“ steckt u. a. der Versuch, über Investitionen in den Wissenschaftsstandort Lausitz auch den Wirtschaftsstandort Lausitz zu stärken. Die von den Akteuren gewählte Schwerpunktsetzung adressiert angesichts der Schwächen des regionalen Innovationsgeschehens in der Lausitz ein wichtiges strukturelles Problem der Region.

Zusammengenommen entfallen auf die Förderbereiche 1 „wirtschaftsnaher Infrastruktur“ und 7 „Infrastrukturen für Bildung und Forschung“ 52% der zur Förderung vorgesehenen Projekte und rund 68% der Finanzmittel. Der überwiegende Teil der Bewilligungen entfällt also allein auf diese beiden Förderbereiche, die überproportional mit finanziellen Mitteln unteretzt sind.

Tabelle 2 zeigt die regionale Verteilung der bislang „qualifizierten“ Projekte und der damit verbundenen Fördersummen. Der obere Teil von Tabelle 2 unterscheidet die Gemeinden im brandenburgischen Fördergebiet nach Kernbetroffenheit und dem übrigen Fördergebiet. Diese Unterscheidung ist geboten, da die Festlegung der Fördergebiete im InvKG auf der Ebene der Kreise und kreisfreien Städte erfolgte. Dadurch gehören Gemeinden zum Fördergebiet, die nicht notwendigerweise von den Folgen des Ausstiegs aus der Braunkohleförderung und -verstromung betroffen wären. Als Proxy für die Klassifizierung der Gemeinden innerhalb des Fördergebiets dient der Lokalisationskoeffizient für die Beschäftigung (gemessen am Wohnort) in den Kohleindustrien (Wirtschaftszweige 05200 Braunkohlenbergbau sowie 09900 Dienstleistungen für den Bergbau). Eine Spezialisierung liegt dann vor, wenn der Lokalisationskoeffizient Werte über 1 annimmt. Zusätzlich wird ein Schwellenwert von 5 Beschäftigten in den Kohleindustrien verwendet. Nach Maßgabe dieser Definition gehört eine Gemeinde dann zum Kerngebiet, wenn sie einen Lokalisationskoeffizienten von größer als 1 aufweist und dort mehr als 5 Personen wohnen, die in Kohleindustrien beschäftigt sind. Insgesamt gehören 125 Gemeinden zum brandenburgischen Fördergebiet, wovon 38 als Kerngebiet klassifiziert werden können (30,4%). In den als Kerngebiet definierten Regionen leben 50% der Beschäftigten des Brandenburger Fördergebiets und rund 97% der Beschäftigten in den Kohleindustrien (vgl. Tab. 2). Auf die nicht als Kerngebiet klassifizierten Gemeinden entfallen 12% der qualifizierten Projekte und 8% der damit verbundenen Fördermittel. Das Gros der Mittel kommt demnach den als Kerngebiet definierten Gemeinden zugute.

Unter den begünstigten Gemeinden belegt die Stadt Cottbus mit weitem Abstand den Spitzenrang: 42 aller bislang qualifizierten Projekte sind hier verortet, die weit überproportional mit Fördermitteln – mehr als 60% – hinterlegt sind. Cottbus nimmt zweifelsohne eine Sonderrolle im Fördergebiet ein, da diese Gemeinde zahlreiche zentralörtliche Funktionen auf sich vereint. In Cottbus leben 16% der Beschäftigten im Fördergebiet und fast 30% der Beschäftigten in den Kohleindustrien. Unter den Gemeinden des brandenburgischen Fördergebiets hat Cottbus mit weitem Abstand das höchste Gewicht bei diesen beiden Kenngrößen. Zusätzlich ist zu berücksichtigen, dass der überwiegende Teil der Fördermittel für den Bereich „Infra-

strukturen F&E, Wissenstransfer, Aus- und Weiterbildung“ (vgl. Tab. 1) eingeplant sind. Mit der örtlichen Universität präsentiert Cottbus den dominanten Wissenschaftsstandort im Fördergebiet.

Weitere Gemeinden, die – gemessen am Anteil der Beschäftigung insgesamt, sowie der Beschäftigung in den Kohleindustrien – überdurchschnittlich an der Arm-1-Förderung partizipieren, sind die Gemeinden Lübben, Lübbenau, Schwarzhöhe, Forst sowie Jänschwalde. Der Fall Lübben ist insofern bemerkenswert, da diese Gemeinde nicht als Kerngebiet klassifiziert wurde. Einen hohen Anteil an der Arm-1-Förderung weisen darüber hinaus die Gemeinden Großräschen, Senftenberg sowie Guben auf.

Auffällig sind die Ergebnisse für die Gemeinde Spremberg. Hier leben fast 20% der in den Kohleindustrien beschäftigten Personen. Spremberg gehört damit zweifellos zu den am meisten vom Kohleausstieg betroffenen Gemeinden des Brandenburger Fördergebiets.

Die Kommune partizipiert bislang allerdings nur zu einem vergleichsweise geringen Anteil an den Arm-1-Maßnahmen. Auf Spremberg entfallen 4% der qualifizierten Projekte, womit 2% der Fördersummen verbunden sind. Relativierend zu diesem Befund ist festzuhalten, dass es zusätzlich zu den Arm-1-Maßnahmen auch noch die Arm-2-Maßnahmen gibt, die in direkter Verantwortung des Bundes liegen. Diese Maßnahmen konnten aufgrund fehlender Daten bislang keine Berücksichtigung in der Auswertung finden.

5 ZUSAMMENFASSUNG UND AUSBLICK

Auch in Brandenburg lässt sich in der Einzelbetrachtung nicht jedes Projekt zwanglos aus einer ökonomischen Lesart der Strukturwirksamkeit begründen. Das gilt gleichermaßen für die Bundesprojekte (Arm 2) wie für die Landesprojekte (Arm 1). So ist zum Beispiel die Ansiedlung einer Außenstelle des Robert Koch Institutes (RKI) mit Strukturförderungsmitteln im Dahme-Spree-Kreis nur schwer als strukturfördernde Maßnahme für die Lausitz zu rechtfertigen. Sie ist aber auch nicht das Ergebnis der Begehrlichkeiten der Kommunen, denen das Land nicht entschlossen genug einen Riegel vorgeschoben hat, sondern eine Festlegung des Bundes. Wenn jedoch der Bahnhof in Königswusterhausen saniert wird, dann lässt sich gut begründen, dass diese Maßnahme die Verkehrsanbindung der Kommunen in der Bergbaulaisitz verbessert – auch wenn der Bahnhof 100 km von den kernbetroffenen Regionen entfernt ist.

Auch wenn es Ausnahmen gibt, so muss man den brandenburgischen Akteuren nach Maßgabe der Projekte in Arm 1 attestieren, dass die Mittelvergabe im Großen und Ganzen bislang „strukturwirksam“ erfolgt. Die Projekte sind mehrheitlich wirtschafts- oder zumindest wissenschaftsnah. Das gilt für die Anzahl, aber noch sehr viel deutlicher für die Fördervolumina. Überdies ist die große Mehrzahl der Projekte in jenen Kommunen angesiedelt, die vom Braunkohleausstieg in besonderer Weise betroffen sind. Und auch hier gilt: Insbesondere wegen der herausragenden Rolle von Cottbus beim Ausbau des Wissenschaftsstandortes spiegelt auch der Umfang der Mittelvergabe den Grad der Betroffenheit durch den Braunkohleausstieg.

Die brandenburgische Politik profitiert dabei vom Glück des Tüchtigen, denn es gibt in der brandenburgischen Lausitz

Tab. 2

Anzahl und Fördersummen nach Regionen innerhalb des brandenburgischen Fördergebiets

Gemeinde	Typisierung Fördergebiet ^a	Anzahl Projekte	Anteil (in %)	Bewilligte Mittel (in Mill. Euro)	Anteil (in %)	Anteil Beschäftigung Kohleindustrien im Fördergebiet ^{bc} (in %)	Anteil Beschäftigung insgesamt im Fördergebiet ^b (in %)
	übriges Fördergebiet	6	12,0	86,6	8,0	3,1	50,0
	Kerngebiet	44	88,0	994,2	92,0	96,9	50,0
Cottbus	Kerngebiet	21	42,0	653,3	60,4	29,7	16,0
Königs Wusterhausen	übriges Fördergebiet	1	2,0	6,5	0,6	0,1	6,5
Lübben (Spreewald)	übriges Fördergebiet	2	4,0	44,0	4,1	0,1	2,4
Luckau	übriges Fördergebiet	1	2,0	22,1	2,0	0,1	1,6
Elsterwerda	übriges Fördergebiet	1	2,0	10,4	1,0	0,1	1,3
Massen-Niederlausitz	übriges Fördergebiet	1	2,0	3,5	0,3	0,0	0,3
Großräschen	Kerngebiet	1	2,0	10,0	0,9	2,4	1,4
Lauchhammer	Kerngebiet	1	2,0	12,3	1,1	0,8	2,3
Lübbenau/ Spreewald	Kerngebiet	1	2,0	31,2	2,9	1,2	2,6
Schipkau	Kerngebiet	1	2,0	15,0	1,4	1,3	1,2
Schwarzheide	Kerngebiet	2	4,0	81,1	7,5	0,4	1,0
Senftenberg	Kerngebiet	3	6,0	30,0	2,8	5,3	3,6
Burg (Spreewald)	Kerngebiet	1	2,0	16,5	1,5	0,3	0,8
Drebkau	Kerngebiet	1	2,0	19,1	1,8	3,0	1,0
Forst (Lausitz)	Kerngebiet	4	8,0	41,1	3,8	6,5	2,7
Guben	Kerngebiet	2	4,0	22,6	2,1	2,4	2,4
Jänschwalde	Kerngebiet	1	2,0	28,6	2,6	0,8	0,3
Neiße-Malxetal	Kerngebiet	1	2,0	1,7	0,2	0,8	0,3
Neuhausen/ Spree	Kerngebiet	1	2,0	6,0	0,6	2,5	0,9
Peitz	Kerngebiet	1	2,0	4,5	0,4	1,4	0,8
Spremberg	Kerngebiet	2	4,0	21,2	2,0	19,5	3,7
Übrige Gemeinden	Kerngebiet und übriges Fördergebiet	0	0,0	0	0,0	21,2	47,0
	Insgesamt	50	100,0	1080,8	100,0	100,0	100,0

Anmerkungen: a) Gemeinden mit mehr als 5 Beschäftigten^b in Kohleindustrien^c und einem Lokalisationskoeffizienten der Beschäftigung in den Kohleindustrien^c > 1. – b) Gemessen am Wohnort. – c) Wirtschaftszweige 05200 Braunkohlenbergbau sowie 09900 Dienstleistungen für den Bergbau.

Quelle: Eigene Zusammenstellung, Rohdaten: Förderdaten: Büro des Lausitzbeauftragten der StK-BB, Arbeitsmarktdaten: Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung.

zwei Besonderheiten, die es so in der sächsischen Lausitz nicht gibt: Mit einer technischen Universität an einem zentralen Ort wie Cottbus bietet sie andere Möglichkeiten, kritische Massen an einem Ort mit Blick auf die Entwicklung des regionalen Innovationssystems aufzubauen, als das in Görlitz und in Zittau möglich ist. Diese Möglichkeiten werden durch die Bildung einer Innovationsachse von Berlin-Adlershof bis nach Cottbus und die Bildung des Lausitz Science Parks politisch bereits adressiert.

Die Region ist zudem Nettoprofitierender einer geografischen Neuverteilung der Wirtschaftsaktivitäten im Zeichen des ökologischen Strukturwandels. Die Anfragen von industriellen Ansiedlungen mit einem solchen Profil bei der Wirtschaftsförderung Land Brandenburg sind in den letzten Jahren signifikant gestiegen, und das betrifft keineswegs nur Tesla. Die brandenburgische Lausitz hat im Unterschied zum Stadtrand von Berlin mit großen Gewerbeflächen – die allerdings noch entwickelt werden müssen – und einem sichtbaren Anknüpfungspunkt in der Wissenschaft mit der BTU eine echte Chance, von dieser Entwicklung zu profitieren.

LITERATUR

BMWi – Bundesministerium für Wirtschaft und Energie (Hrsg.) (2019), Kommission „Wachstum, Strukturwandel und Beschäftigung“ – Abschlussbericht, Bundesministerium für Wirtschaft und Energie (BMWi), Berlin.

Holtemöller, O. und C. Schult (2019), „Zu den Effekten eines beschleunigten Braunkohleausstiegs auf Beschäftigung und regionale Arbeitnehmerentgelte“, *Wirtschaft im Wandel*, 25 (1), S. 5-9.

Lademann, S. und G. Markwardt (2019), „Anreizkompatibilität und Effizienz von kommunalen Zuweisungseinnahmen außerhalb der kommunalen Finanzausgleiche“, in: Schweißfurth, T. und W. Wallmann (Hrsg.): *Haushalts- und Finanzwirtschaft der Kommunen in der Bundesrepublik Deutschland*, Berliner Wissenschafts-Verlag, S. 415-435.

Landesregierung-BB (Hrsg.) (2018), *Strukturentwicklung in der Lausitz – Bericht des Lausitz-Beauftragten*, Bericht der Landesregierung, Landtag Brandenburg, Drucksache 6/10239.

Lausitz Monitor (2020): *Ergebnisse zum Strukturwandel*, Download unter <https://lausitz-monitor.de/ergebnisse-2020/>.

Lausitz Monitor (2021): *Ergebnisse zum Strukturwandel*, Download unter <https://lausitz-monitor.de/ergebnisse-2021/>.

Nagel, M. und S. Zundel (2020), *Wat den Eenen sin Uhl!, is den Annern sin Nachtigall – ausgewählte Aspekte der Standortqualität der Lausitz*. Cottbus, Download unter <https://www-docs.b-tu.de/fg-energie-umweltoekonomik/public/Schriftenreihe-pdf/sr01.pdf>.

Öko-Institut Berlin (Hrsg.) (2018), *Beschäftigungsentwicklung in der Braunkohleindustrie: Status quo und Projektion*, Studie im Auftrag des Umweltbundesamtes, Berlin.

Ragnitz, J. (2021), „Anmerkungen zur Umsetzung der Hilfen für die Flankierung des Kohleausstiegs in den ostdeutschen Bundesländern“, *ifo Dresden berichtet*, 28 (06), S. 3-6.

RWI (Hrsg.) (2018), *Erarbeitung aktueller vergleichender Strukturdaten für die deutschen Braunkohleregionen*, Projektbericht für das Bundesministerium für Wirtschaft und Energie, RWI – Leibniz-Institut für Wirtschaftsforschung, Essen.

StStG (2020), *Strukturstärkungsgesetz Kohleregionen*, Bundesgesetzblatt Jahrgang 2020 Teil I Nr. 37, Bonn.

Stk-BB – Staatskanzlei Brandenburg (Hrsg.) (2020), *Das Lausitzprogramm 2038*, Staatskanzlei Land Brandenburg, Lausitz-Beauftragter des Ministerpräsidenten, Potsdam.

WRL – Wirtschaftsregion Lausitz (Hrsg.) (2020), *Entwicklungsstrategie Lausitz 2050*, Wirtschaftsregion Lausitz GmbH, Projekt Zukunftswerkstatt Lausitz, Cottbus

ZWL – Zukunftswerkstatt Lausitz (Hrsg.) (2019), *Standortpotentiale Lausitz*, Studie im Auftrag der Zukunftswerkstatt Lausitz, Bad Muskau.

-
- 1 Gemeint sind hier die Finanzhilfen im Umfang von 14 Mrd. Euro, die der Bund den Ländern Nordrhein-Westfalen, Brandenburg, Sachsen und Sachsen-Anhalt für die Braunkohlereviere zur Verfügung stellt. Auf das Land Brandenburg entfallen 3,6 Mrd. Euro.
 - 2 Im Sommer 2020 hat die brandenburgische Landesregierung die Wirtschaftsregion Lausitz GmbH (WRL) als Landesstrukturentwicklungsgesellschaft eingesetzt. Ihre Aufgabe besteht darin, den Einsatz der Finanzhilfen für den brandenburgischen Teil zu koordinieren und zu begleiten. Die WRL setzt diese Aufgabe im Rahmen eines sogenannten „Werkstattprozesses“ um. Ziel dieses Prozesses ist es, nur diejenigen Projekte auszuwählen und weiterzuentwickeln, die einen substantiellen Beitrag zur Lösung der Strukturwandelprobleme liefern.
 - 3 Gemeint sind hier die Maßnahmen des Bundes, die ergänzend zu den Landesmaßnahmen des Arms 1 zur Anwendung kommen (Kapitel 3 und 4 InvKG). Hierunter fallen weitere Investitionen in Bundesfernstraßen und Bundes-schiene.