

Prof. Dr. Joachim Ragnitz (ifo Institut, NL Dresden)

Stellungnahme zur öffentlichen Anhörung des Ausschusses für Wirtschaft und Energie des Deutschen Bundestags zum Entwurf eines Strukturstärkungsgesetzes Kohleregionen (BT-Drs. 19/13398), Berlin, 16.10.2019

Die Bundesregierung hat zugesagt, den vom beschleunigten Ausstieg aus der Kohleverstromung betroffenen Regionen umfangreiche Hilfen zur Flankierung des zu erwartenden Strukturwandels zu gewähren. Mit den „Eckpunkten zur Umsetzung der strukturpolitischen Empfehlungen der Kommission ‚Wachstum, Strukturwandel und Beschäftigung‘ für ein ‚Strukturstärkungsgesetz Kohleregionen‘“ vom 22.5.2019 und dem nunmehr vorgelegten Entwurf des „Strukturstärkungsgesetzes Kohleregionen“ (BT-Drs. 19/13398) wurde diese Zusage konkretisiert. Im Mittelpunkt steht dabei das geplante „Investitionsgesetz Kohleregionen – InvKG“ (Artikel 1 des Gesetzentwurfs Strukturstärkungsgesetz Kohleregionen). Zum vorliegenden Gesetzentwurf nimmt das ifo Institut wie folgt Stellung:

1. Die im Entwurf des InvKG vorgesehenen Maßnahmen müssen danach beurteilt werden, ob sie einen Beitrag zur strukturellen Erneuerung der Kohleregionen leisten können (§1 Abs. 2 Entwurf InvKG). Nach der Gesetzesbegründung (S. 32) sind dies der „Aufbau neuer Wertschöpfungschancen“ und „die Schaffung von neuen, der bisherigen Beschäftigung in Zahl und Qualifikationsniveau entsprechenden Arbeitsplätzen“. Diese Ziele sollen in ähnlicher Form auch der vorgesehenen Evaluierung der Maßnahmen (§ 25 Entwurf InvKG) zugrunde gelegt werden. Nicht alle im Entwurf des InvKG genannten Vorhaben erscheinen geeignet, dieses Ziel zu erreichen.¹ Insbesondere ist es problematisch, dass ein Teil der geplanten Maßnahmen primär der Verwirklichung von Nachhaltigkeitszielen im Rahmen der Deutschen Nachhaltigkeitsstrategie (§ 4 Abs. 2 Nr. 3 Entwurf InvKG) dienen soll und damit keinen Zusammenhang zu den originären Zielen des InvKG aufweisen (insbesondere lfd. Nr. 3, 8 und 9 der Förderbereiche nach §4 Abs. 1 Entwurf InvKG). Da die Deutsche Nachhaltigkeitsstrategie grundsätzlich gesamtdeutsch angelegt ist, sollten Maßnahmen zu ihrer Umsetzung auch in gesamtdeutsch geltenden Maßnahmepaketen verankert werden.
2. Im Kern sieht der Entwurf des InvKG Finanzhilfen für besonders bedeutsame Investitionen der Länder und Gemeinden nach Art. 104b GG sowie eigene Investitionen des Bundes in (Verkehrs-) Infrastrukturen in den betroffenen Regionen vor. Die Förderung zielt somit primär auf die Verbesserung der Standortbedingungen in den Kohleregionen ab, um auf diese Weise Beschäftigung und Wertschöpfung zu sichern. Empirische Untersuchungen zur Neuabgrenzung der Regionalfördergebiete der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ (GRW) ab 2021 zeigen allerdings, dass die Standortqualität in den und insbesondere die verkehrliche Anbindung der Braunkohlereviere nicht grundsätzlich negativ zu beurteilen ist.² Es ist daher fraglich, ob es in den betroffenen Regionen tatsächlich einen vordringlichen Investitionsbedarf in den genannten Infrastrukturbereichen gibt. Die Konzentration der Förderung nach InvKG auf öffentliche Investitionen kann daher nicht überzeugen.

¹ Im „Eckpunktepapier“ (S. 16-18) sind darüber hinaus weitere, von den Ländern vorgeschlagene Maßnahmen aufgelistet, die wegen einer noch ausstehenden Prüfung durch die Bundesressorts keinen Eingang in den Entwurf des InvKG gefunden haben. Bei einem großen Teil dieser Vorschläge erscheint der Zusammenhang zu den Zielen des Strukturstärkungsgesetzes ebenfalls fraglich.

² Vgl. Maretzke, S./Ragnitz, J./Untiedt/G., Betrachtung und Analyse von Regionalindikatoren zur Vorbereitung des GRW-Fördergebiets am 2021 (Raumbeobachtung), Studie im Auftrag des BMWi, ifo Dresden Studie 83/2019, S. 118-135.

3. Ohnehin ist fraglich, ob Maßnahmen zur Verbesserung der standörtlichen Bedingungen geeignet sind, die wirtschaftliche Dynamik in den Kohleregionen zu erhöhen, da sie bestenfalls indirekt auf die private Investitionstätigkeit wirken. Gerade weil eine allgemeine Standortschwäche hier nicht auszumachen ist, erscheint es sinnvoller, Investitionen von Unternehmen direkt zu fördern. Der Entwurf des InvKG sieht jedoch zumindest für die Braunkohlereviere keine direkten Unternehmensbeihilfen vor.³

Empfehlenswert wäre es aus Sicht des ifo Instituts deshalb, einen Teil der vorgesehenen Mittel zur Aufstockung der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ zu verwenden und die Kohlereviere außerhalb des GRW-Bevölkerungsplafonds als besondere Fördergebiete auszuweisen und hier höhere Fördersätze zu ermöglichen.⁴ Es wäre dann allerdings dafür Sorge zu tragen, dass eine finanzielle Mehrbelastung der Kohleländer vermieden wird (beispielsweise durch eine Verringerung des Kofinanzierungsanteils der Länder oder durch die Bereitstellung eines Teils der InvKG-Mittel als Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen nach § 11 FAG anstelle von Finanzhilfen gemäß Art. 104b GG).

Alternativ wäre es auch denkbar, das geplante Bundesförderprogramm „Zukunft Revier“ (§ 15 Entwurf InvKG) für die Unternehmensförderung zu öffnen. Dies hätte gegenüber einer GRW-Förderung den zusätzlichen Vorteil, dass eine finanzielle Beteiligung der Länder nicht erforderlich wäre und dass auch nicht-investive Vorhaben (z.B. Beratungsleistungen für Unternehmen) förderfähig würden.

Nicht zu befürworten ist demgegenüber aus Sicht des ifo Instituts die von einigen Ländern⁵ vorgebrachte Forderung nach Sonderabschreibungen für Investitionen in Ostdeutschland. Da a priori nicht abgeschätzt werden kann, wie hoch die Steuerausfälle in diesem Fall wären, ergäben sich unwägbar Risiken für die öffentlichen Haushalte weit über das Jahr 2038 hinaus. Zudem würde eine steuerliche Förderung wegen des damit verbundenen Rechtsanspruchs hohe Mitnahmeeffekte auslösen; sinnvoller erscheint ein Förderinstrument, das die Förderentscheidung von den zu erwartenden strukturpolitischen Wirkungen einzelner Investitionsvorhaben abhängig macht.

4. Neben der Investitionsförderung i.e.S. wird in neueren regionalökonomischen Ansätzen die Verbesserung der technologischen Wettbewerbsfähigkeit von Unternehmen als wichtiger Ansatzpunkt zur Stärkung der regionalen Wirtschaftskraft betont. Hierbei geht es primär um die Stärkung unternehmerischer Innovationen, zum Beispiel durch eigene Forschung und Entwicklung oder durch verstärkten Technologietransfer. Dies wird in ähnlicher Weise auch im Bericht der Kommission „Wachstum, Strukturwandel und Beschäftigung“ („Kohlekommission“) (S. 92ff.) hervorgehoben. In den Braunkohleregionen besteht hierfür auch deswegen ein besonderer Bedarf, weil sich viele Unternehmen wegen des Wegfalls bisheriger Geschäftsfelder als Zulieferer für die Kohleindustrie neu werden orientieren müssen. Die im Entwurf des InvKG vorgesehenen Maßnahmen adressieren dies jedoch nicht. Sinnvoll erscheint es daher, entweder durch Erweiterung des geplanten Programms „Zukunft Revier“ (§15 Entwurf InvKG) oder durch besondere Präferenzregeln in den einschlägigen Förderprogrammen von BMWi und BMBF innovationsorientierte Aktivitäten von Unternehmen in den Kohleregionen besonders zu unterstützen. Die im Entwurf des InvKG (§ 17) vorgesehenen Maßnahmen sind hierfür wenig

³ In den Steinkohlerevieren bzw. dem ehemaligen Braunkohlerevier Helmstedt wird hingegen durch die Verwendung des Begriffs „Strukturhilfen“ auch eine Förderung von Unternehmensinvestitionen nicht ausgeschlossen, vgl. BT-Drs. 19/13398, S. 40.

⁴ Hierzu bedarf es allerdings einer beihilferechtlichen Ausnahmegenehmigung der Europäischen Kommission.

⁵ Vgl. Bundesrat, Empfehlungen der Ausschüsse zum Entwurf eines Strukturstärkungsgesetzes Kohleregionen (BR-Drs. 400/1/19) Ziffer 53 bzw. Ziffer 54. Die Einführung von Sonderabschreibungen war zudem auch im ursprünglichen Referentenentwurf des Strukturstärkungsgesetzes enthalten, wurde jedoch nachfolgend aufgegeben.

geeignet, da sie sich primär auf die Förderung von Forschungsinfrastrukturen richten bzw. nicht technologieoffen angelegt sind.

5. Die für die Braunkohlereviere (§ 2 Entwurf InvKG) vorgenommene Konzentration der Hilfen auf öffentliche Investitionen erscheint auch deshalb zu eng, weil neuere Ergebnisse der Regionalökonomik zeigen, dass regionale wirtschaftliche Dynamik insbesondere durch das Zusammenwirken privater und öffentlicher Akteure in vernetzten Strukturen zustande kommt. Nicht zuletzt deshalb wurde die regionale Wirtschaftsförderung von Bund und Ländern zuletzt auch zunehmend auf die Unterstützung von „Clustern“ und Netzwerken einerseits und nicht-investive Tätigkeiten andererseits ausgeweitet. Gerade in den in der Vergangenheit durch hohe Abwanderung („brain drain“) geprägten ostdeutschen Braunkohlerevieren ist es darüber hinaus erforderlich, privates Engagement gezielt auch für die Gestaltung des Strukturwandels anzuregen, beispielsweise durch Stärkung zivilgesellschaftlicher Strukturen. Es erscheint daher ratsam, einen Teil der Fördermittel nach InvKG auch für die Finanzierung derartiger Maßnahmen zu verwenden. Dies ist jedoch bei einer Mittelvergabe in Form von investiv gebundenen Finanzhilfen nach Art. 104b GG nicht möglich.

In diesem Zusammenhang ist es zudem problematisch, dass ausschließliche Empfänger der geplanten Finanzhilfen nach Art. 104b GG die Bundesländer sind. Da sich das Mitteldeutsche und das Lausitzer Revier über jeweils zwei Bundesländer erstrecken, kann es zu Schwierigkeiten bei der Finanzierung grenzüberschreitender Maßnahmen kommen. Eine Lösung wäre es, im Rahmen des geplanten Bundesprogrammes „Unternehmen Revier“ (§ 15 Entwurf InvKG) auch die Finanzierung von lokalen und regionalen Initiativen⁶ zur Stärkung der Wirtschaftskraft einer Region zu ermöglichen (anstelle einer bloßen Konzentration auf „Modellregionen einer treibhausgasneutralen, ressourceneffizienten und nachhaltigen Entwicklung“). Hinsichtlich der Ausgestaltung könnte das BMBF-Programm „Wandel durch Innovation in der Region“ (WIR!) ein Vorbild darstellen.

6. Zu erwarten ist, dass durch den Strukturwandel in den Kohleregionen vorhandene Qualifikationen der Erwerbstätigen entwertet werden. Um die Wiederbeschäftigungschancen der Betroffenen zu sichern, können Fortbildungs- und Umschulungsmaßnahmen ebenso hilfreich sein wie spezifische Maßnahmen zur Vermittlung von Arbeitnehmern in neue Beschäftigungsmöglichkeiten. Hierfür sieht der Entwurf des Strukturstärkungsgesetzes Kohleregionen jedoch keine spezifischen Hilfen vor. Eine Erweiterung der nach Kapitel 3 InvKG geplanten Maßnahmen um entsprechende Förderungen erscheint sinnvoll.⁷ Alternativ könnten entsprechende Maßnahmen in einem zusätzlichen Artikel des Strukturstärkungsgesetzes Kohleregionen (also außerhalb des InvKG) verankert werden.
7. Nicht überzeugend ist die im Gesetzentwurf des InvKG vorgenommene Abgrenzung der Braunkohleregionen, da diese deutlich über das jeweilige „Kernrevier“ hinausgehen. Auch Pendlerverflechtungen rechtfertigen diese weite Definition nicht. Sinnvoller als die Einbeziehung ganzer Landkreise wäre daher eine engere Abgrenzung der Braunkohlereviere auf der Basis von Unternehmens- und Pendlerverflechtungen auf Gemeindeebene, so dass die geplanten Maßnahmen tatsächlich auf die vom Ausstieg aus der Kohleverstromung besonders betroffenen Gebiete begrenzt bleiben. Dabei sollten ggf. auch Teile des LK Altenburger Land (Thüringen)

⁶ Auch der Bericht der „Kohlekommission“ (S. 83) sowie das „Eckpunktepapier“ (S. 11) heben die besondere Rolle von lokal agierenden „Projektentwicklungsgesellschaften“ hervor; im Entwurf des InvKG finden diese hingegen keine Erwähnung mehr.

⁷ Gleiches gilt für die in den „Eckpunkten“ (S. 24) angekündigte Einführung eines Anpassungsgeldes für ältere Beschäftigte der Braunkohlewirtschaft.

einbezogen werden, das nach derzeitiger Definition nicht zum Mitteldeutschen Revier gezählt wird.

Eine Ausnahme von dieser Grundregel sollte dabei allerdings für solche Investitionen in die Verkehrsinfrastruktur gemacht werden, die der großräumigen Anbindung der Braunkohlereviere an die wirtschaftlichen Agglomerationszentren Ost- und Westdeutschlands dienen sollen.

8. Der Gesetzentwurf benennt in Kapitel 3 und 4 (und daraus abgeleitet in den Anlagen 4 und 5) eine ganze Reihe konkreter Maßnahmen des Bundes, mit denen der Strukturwandel in den Kohleregionen begleitet und unterstützt werden soll. Insbesondere die Verkehrsprojekte nach § 22 Entwurf InvKG spiegeln dabei die heutigen Wünsche der Beteiligten wider; vor dem Hintergrund eines raschen Wandels im Mobilitätsverhalten der Menschen einerseits und veränderter technischer Möglichkeiten andererseits erscheint es fragwürdig, bereits heute für einen Zeitraum von 20 Jahren Vorfestlegungen über künftige Investitionen vorzunehmen. Da sich die einzelnen Projekte ohnehin nicht zeitgleich verwirklichen lassen werden, erscheint es aus Sicht des ifo Instituts sinnvoll, eine Priorisierung der einzelnen Verkehrsprojekte vorzunehmen und diese im geplanten Koordinierungsgremium (§ 24 Entwurf InvKG) abzustimmen. Im Falle veränderter Leitbilder (§ 1 Abs. 2 Entwurf InvKG) ist diese Priorisierung ggf. entsprechend anzupassen.

Ähnliche Vorbehalte stellen sich auch gegenüber den Vorhaben, die auf die Ansiedlung und Förderung von Forschungseinrichtungen u.ä. in den Braunkohlegebieten abzielen (§ 17 Entwurf InvKG). Auch hier können sich in den kommenden Jahren veränderte Bedingungen ergeben, die weitere bzw. andere Prioritätssetzungen erforderlich machen können. In den Gesetzentwurf sollte daher eine Formulierung aufgenommen werden, die klarstellt, dass die Auflistung der Vorhaben nicht als abschließend zu verstehen ist.

9. Das ifo Institut begrüßt die in § 7 Abs. 1 Entwurf InvKG vorgenommene Begrenzung des Bundesanteils an Fördermaßnahmen der Länder auf maximal 90% der Fördersumme. Durch die Eigenbeteiligung der Empfänger wird ein Anreiz zu sorgsamer Projektauswahl gegeben; dieser könnte sogar noch verstärkt werden, wenn der Kofinanzierungsanteil der Länder/Gemeinden⁸ noch höher ausfiele; allerdings bedürfte es dann einer Abstimmung mit anderen Finanzhilfen des Bundes, die ähnlich niedrige Kofinanzierungsquoten der Empfänger vorsehen.

Alternativ wäre es auch möglich, die Mitsprachemöglichkeiten des Bundes bei der Projektauswahl zu erhöhen. Entsprechend § 7 Absatz 3 Entwurf InvKG obliegt die Auswahl der zu fördernden Projekten den Ländern in enger Abstimmung mit den Gemeinden; dem Bund werden lediglich Informationsrechte eingeräumt. Das in § 24 Entwurf InvKG vorgesehene Bund-Länder-Koordinierungsgremium kann diese Rolle hingegen (trotz des vorgesehenen Vetorechts des Bundes) nicht erfüllen, da dieses nur nicht-bindende Empfehlungen abgeben darf.

10. Maßnahmen zur Flankierung des Strukturwandels müssen der Stilllegung von Tagebauen und Kraftwerken zeitlich vorangehen, um Anpassungsfriktionen zu vermeiden. Dies wird grundsätzlich auch durch den Gesetzgeber so gesehen (BT-Drs. 19/13398, S. 39). Die Koppelung der Vergabe von Fördermitteln in den Förderperioden 2 und 3 an Stilllegungsmaßnahmen in der jeweils *vorausgehenden* Förderperiode erscheint insoweit nicht schlüssig.
11. Investitionen in die öffentliche Infrastruktur scheitern heute häufig an Widerständen der örtlichen Bevölkerung und weniger an der Finanzierung. Angesichts der Dringlichkeit der Maßnahmen zur Gestaltung des Strukturwandels in den Kohleregionen wäre zu prüfen, inwieweit der Sofortvollzug

⁸ Das Argument, dass die Gemeinden aufgrund ihrer Finanzlage oftmals nicht in der Lage sind, einen höheren Finanzierungsanteil aufzubringen, überzeugt nicht, weil der Eigenanteil der Gemeinden nach § 7 Abs. 1 auch durch Landesmittel gegenfinanziert werden kann.

(§ 23 Entwurf InvKG) auch für ausgewählte Maßnahmen der Anlage zu § 22 Entwurf InvKG zugelassen werden kann.

12. Laut Entwurf des InvKG sind für Strukturanpassungsmaßnahmen in den Kohleregionen insgesamt bis zu 41,09 Mrd. Euro vorgesehen, durchschnittlich also bis zu 2,28 Mrd. Euro pro Jahr. Davon entfallen auf Finanzhilfen nach Art. 104b GG bis zu 14 Mrd. Euro (0,78 Mrd. Euro pro Jahr), aufgeteilt auf drei unterschiedlich lange Förderperioden, und bis zu 26 Mrd. Euro auf eigene Maßnahmen des Bundes (1,44 Mrd. Euro pro Jahr).⁹ Eine Nachschusspflicht des Bundes ist dabei nicht vorgesehen, so dass unvermeidliche Kostensteigerungen zu einer Verringerung der Zahl der umsetzbaren Projekte führen können. Dies spricht gegen die Festlegung von fixen Geldbeträgen, sondern eher für eine an der Umsetzung von relevanten Projekten orientierte Planung. Zumindest sollte die Möglichkeit einer Aufstockung der Mittel in Höhe der Inflationsrate vorgesehen werden.

Zudem ist nicht sicher, dass es sich bei den geplanten Maßnahmen nach Kapitel 3 und 4 InvKG tatsächlich in jedem Einzelfall um „zusätzliche“ Investitionen handelt. Ein Teil der hier genannten Infrastrukturmaßnahmen dürfte lediglich zeitlich vorgezogen werden. Es ist nicht überzeugend, wenn diese Investitionen vollständig auf das im Kohlekompromiss vereinbarte Mittelvolumen angerechnet werden.

13. Sofern zusätzliche Maßnahmen zugunsten der Kohleregionen durch Umschichtungen im laufenden Haushalt finanziert werden (BT-Drs. 19/13398, S. 46), besteht die Gefahr, dass Investitionen an anderer Stelle reduziert werden, was gesamtwirtschaftlichen Wachstumszielen entgegenstehen könnte (crowding-out). Es sollte deshalb Vorkehrungen dahingehend getroffen werden, dass die Finanzierung von Regionalfördermaßnahmen für die Kohleregionen nicht zu Lasten von sonstigen regionalen Fördermaßnahmen gehen wird.

⁹ Insgesamt 1,09 Mrd. Euro entfallen auf die Strukturhilfen für Steinkohlestandorte/den ehemaligen Braunkohlestandort Helmstedt, für die im Gesetzentwurf keine nähere Konkretisierung vorgenommen wird.