

Deutscher Bundestag
Ausschuss für Wirtschaft und Energie

Platz der Republik 1
11011 Berlin

Prof. Dr. Jens Südekum

Telefon +49 211 81 11622
suedekum@dice.hhu.de

Düsseldorf, 11.10.2019

Stellungnahme zum Gesetzentwurf der Bundesregierung

Entwurf eines Strukturstärkungsgesetzes Kohleregionen
BT-Drs. 19/13398

**Heinrich-Heine-Universität
Düsseldorf**
Universitätsstraße 1
40225 Düsseldorf
Gebäude 24.31
Ebene 01 Raum 34
www.dice.hhu.de
www.hhu.de

Der vorliegende Entwurf für das Investitionsgesetz Kohleregionen umfasst ein öffentliches Mittelvolumen von bis zu 40 Milliarden Euro bis ins Jahr 2038. Hiervon entfallen gemäß Kapitel 3 und 4 insgesamt bis zu 26 Milliarden Euro auf direkte Investitionen des Bundes in der Lausitz, dem Rheinischen und dem Mitteldeutschen Revier in den Bereichen Forschung & Entwicklung, Verkehrsinfrastruktur und weiterer Förderprogramme. Bis zu 14 Milliarden Euro werden den Bundesländern NRW, Brandenburg, Sachsen und Sachsen-Anhalt gemäß Kapitel 1 als Finanzhilfen zur Verfügung gestellt, um die in Anlagen 1-3 beschriebenen Leitbilder zur Strukturentwicklung der drei großen Braunkohlereviere zu unterstützen. Schließlich werden gemäß Kapitel 2 das Helmstädter Revier und Steinkohlestandorte mit weiteren 1,09 Milliarden Euro gefördert.

Düsseldorf Institute
for Competition Economics

Dieses Fördervolumen – rund 2 Milliarden Euro jährlich über einen Zeitraum von 20 Jahren – erscheint sehr hoch im Vergleich zur gesamtwirtschaftlichen Bedeutung der Braunkohleindustrie. Die Beschäftigung in dieser Branche ist seit den 1990er Jahren stark rückläufig. In den drei großen Revieren waren 2016 insgesamt nur noch 19,852 Beschäftigte direkt in der Braunkohleförderung tätig (siehe Tabelle 1). Durch die Einbeziehung von Vorleistungsverflechtungen oder Nachfrageimpulsen steigt die Gesamtbeschäftigung auf 31,774 Personen, deren Arbeitsplätze direkt oder indirekt an der Braunkohleindustrie hängen. Dieses Volumen fällt selbst lokal nicht mehr allzu stark ins Gewicht. In der Lausitz beträgt dessen Anteil an der Gesamtzahl der sozialversicherungspflichtigen Arbeitsplätze 3,3%. Im Durchschnitt aller Reviere sind es 1,4% (siehe Tabelle 2).

Tabelle 1

Direkte, indirekte und induzierte Beschäftigungseffekte im deutschen Braunkohlesektor
2016; Personen

	Beschäftigungseffekte					insg.
	direkt	indirekt und induziert durch			Summe	
		Vorleis- tungen	Löhne u. Gehälter	Investi- tionen		
Lausitzer Revier	8.278	3.311	828	828	4.967	13.245
Rheinisches Revier	8.961	3.584	896	896	5.376	14.338
Mitteldeutsches Revier	2.414	966	241	241	1.448	3.862
Helmstedter Revier	199	80	20	20	120	329
Reviere insgesamt	19.852	7.941	1.985	1.985	11.911	31.774
Deutschland	19.852	21.837	5.956	7.941	35.734	55.586

Tabelle 2

Beschäftigungs- und Bevölkerungsanteil der direkten indirekten und induzierten Beschäftigung durch den Braunkohlesektor in Deutschland
2016; Personen

Revier	Direkte, indirekte und induzierte Beschäftigung des Braunkohlesektors	Anteil an den		
		SV-Beschäftigten insg. in %	im VG in %	Einwohnern insg. in %
Lausitzer Revier	13.245	3,3	17,5	1,1
Rheinisches Revier	14.338	1,8	10,2	0,6
Mitteldeutsches Revier	3.862	0,5	3,5	0,2
Helmstedter Revier	329	0,1	0,3	0,03
Reviere insgesamt	31.774	1,4	8,0	0,5
Deutschland	55.586	0,2	0,8	0,07

Quelle: RWI Essen (2018), Erarbeitung aktueller vergleichender Strukturdaten für die deutschen Braunkohleregionen – Projektbericht für das Bundesministerium für Wirtschaft und Energie (BMWi), Projekt I C 4 – 25/17

Hinzu kommt, dass aufgrund des langen Zeithorizonts des Braunkohleausstiegs nur ein Teil dieser Beschäftigten direkt von einem individuellen Arbeitsplatzverlust und möglichen Umschulungserfordernissen betroffen sein wird. Viele der aktuell Beschäftigten werden ihr Arbeitsleben bis zum Eintritt in den Ruhestand in der Braunkohleindustrie verbringen können und der langfristige Beschäftigungsabbau kommt vor allem durch rückläufige Zuflüsse neuer Arbeitsverhältnisse zustande.

Vor diesem Hintergrund sollte das Investitionsgesetz nicht als regionalpolitischer Notfallplan interpretiert werden. Ein komplettes Wegbrechen der industriellen Basis durch den Kohleausstieg ist in den drei Revieren ebenso wenig zu befürchten wie eine drohende Welle der Massenarbeitslosigkeit.

Ein so erheblicher Einsatz öffentlicher Investitionsmittel wie im vorliegenden Gesetzesentwurf (rund 200,000 Euro pro direkt betroffenen Arbeitsplatz) ist dann gerechtfertigt, wenn hiervon industriepolitische Impulse ausgehen, die über die Braunkohlereviere hinaus ausstrahlen.

Industriepolitische Herausforderungen

Bei der Entwicklung und Umsetzung neuer Technologien gehört Deutschland weiterhin international zur Spitzengruppe, wie der Global Competitiveness Report 2019 des World Economic Forum gerade kürzlich wieder bestätigt hat.¹ Diese positive Momentaufnahme sollte aber nicht darüber hinwegtäuschen, dass das deutsche Industriemodell vor großem Innovations- und Veränderungsdruck steht.

Handlungsbedarf ergibt sich nicht bloß durch die Herausforderungen des Klimaschutzes, der eine weitaus stärkere Entkopplung von Wirtschaftswachstum und Treibhausgasemissionen als bisher verlangt. Auch die Digitalisierung und die veränderten internationalen Marktconstellations (insbesondere die Systemkonkurrenz zu China und die Expansion des Silicon Valley in immer neue Geschäftsmodelle) erzeugen spürbaren Wettbewerbsdruck auf die Kernbereiche der deutschen Industrie. Exemplarisch sei hier die Unsicherheit darüber genannt, welchen Wertschöpfungsanteil Deutschland zukünftig in der Automobilindustrie für sich reklamieren können, wenn neue Antriebstechnologien und plattform- und KI-basierte Mobilitätsformen weiter an Bedeutung gewinnen.

Befürchtungen vor einem zunehmenden Bedeutungsverlust der deutschen Industrie haben zu einer Reihe von wirtschaftspolitischen Initiativen geführt, etwa der KI-Strategie der Bundesregierung oder der „nationalen Industriestrategie“ von Bundesminister Peter Altmaier. Ihre Ziele bestehen darin, den deutschen Rückstand bei etlichen Zukunftstechnologien zu reduzieren und die Basis für Wohlstand und qualitativ hochwertige Industriearbeitsplätze auch über das Jahr 2030 hinaus zu legen.

Bislang wurden dafür aber bloß geringe Summen bereitgestellt. Die KI-Strategie wurde mit 3 Milliarden Euro ausgestattet, hiervon lediglich 500 Millionen zusätzliche Mittel. Im Rahmen der Industriestrategie sollen Konsortien für die Batteriezellfertigung mit 1 Milliarde Euro unterstützt werden. Diese Volumina wurden vielfach als deutlich zu gering kritisiert.

An dieser Stelle kann das vergleichsweise üppig ausgestattete Investitionsgesetz Kohleregionen eine wichtige Lücke schließen. Zwar ist es räumlich auf die Braunkohlereviere festgelegt. Inhaltlich ist es aber komplementär zu den erwähnten Strategien. Im Kern geht es um die Schaffung von nachhaltigen Industriestrukturen und Arbeitsplätzen in Zukunftsbereichen (mit einem besonderen Fokus auf „grüne“ Technologien) durch umfangreiche Investitionen. Dies ist der richtige Ansatz für eine zukunftsweisende Modernisierungsstrategie der deutschen Volkswirtschaft, der prinzipiell flächendeckend in ganz Deutschland notwendig wäre.

¹ Siehe <https://www.weforum.org/reports/how-to-end-a-decade-of-lost-productivity-growth>

Strukturpolitik in den Kohleregionen als industriepolitischer Nukleus

Der Gesetzentwurf wird häufig in den Medien so dargestellt, dass es dabei ausschließlich um die Kompensation der Regionen für den Wegfall der Braunkohle als wichtiger lokaler Wirtschaftszweig ginge. Dieser Aspekt ist aber quantitativ, wie oben gezeigt, eigentlich gar nicht so vordringlich, da die Zahl der betroffenen Arbeitsplätze selbst innerhalb der Reviere nicht mehr allzu groß ist. In Wirklichkeit geht es bei der gezielten Förderung der Kohlereviere um etwas anderes: Nämlich darum, einen Nukleus für eine gesamtwirtschaftliche Strategie des Strukturwandels und der ökonomisch-ökologischen Transformation zu schaffen. Ansonsten wäre die finanzielle Größenordnung der Maßnahmenpakete bei weitem überzogen.

Die Strukturförderung der Kohleregionen sollte als Grundstein für eine breit angelegte „grüne Industriepolitik“ begriffen und ausgestaltet werden. Das wesentliche Ziel muss darin bestehen, in den Regionen nachhaltige Industriestrukturen bei modernen Umwelttechnologien aufzubauen. Diese Wirtschaftszweige (z.B. Energiespeicherung, Wasserstoff, Power-to-X usw.) müssen mittelfristig nicht nur den Wertschöpfungskern der regionalen Industrie bilden, sondern als Inkubator für die deutsche Industrie insgesamt dienen und international wettbewerbsfähige Produkte und Verfahren hervorbringen. Die immense Investitionsförderung in Höhe von 40 Milliarden Euro kann hierfür einen entscheidenden Grundstein legen. Aber dieses Geld muss dafür effizient und zielführend eingesetzt werden.

Hieraus folgt, dass das Investitionsgesetz keinesfalls als Aufstockung herkömmlicher regionalpolitischer Fördermaßnahmen wahrgenommen werden darf. Mit den Mitteln sollten keinesfalls kleinteilige Projekte finanziert werden, wie man sie in der GRW, bei EFRE oder ELER vorfindet. Auf eine intra-regionale Verteilung nach Lokalproporz muss verzichtet werden. Konsumtive lokale öffentliche Güter (z.B. Radwege oder Schwimmbäder) sollten nur in wohl begründeten Ausnahmefällen berücksichtigt werden, wenn sie deutlich in eine industriepolitische Gesamtstrategie für die Region eingebettet sind. Leider ging der Abschlussbericht der Kohlekommission diesbezüglich in eine falsche Richtung, denn er umfasste im Anhang ein Sammelsurium von Kleinstprojekten ohne erkennbaren strategischen Wert.

Die Leitbilder der drei großen Reviere

Die nun vorgelegten Leitbilder der drei Kohlereviere kommen dem Ziel einer in sich geschlossenen industriepolitischen Strategie näher. So setzt die Lausitz vornehmlich auf die Bereiche Energiewirtschaft, Sektor-Kopplung und Power-to-X, das Rheinische Revier sieht seinen zukünftigen Schwerpunkt in den Bereichen Energieversorgung und Ressourcensicherheit und das Mitteldeutsche Revier nennt insbesondere die chemische Industrie und den Logistikbereich. Es ist gut und richtig, dass diese industriellen Schwerpunkte vor Ort definiert werden und auf bestehenden Industriestrukturen und Kompetenzen der Regionen aufbauen.

Konkret soll hierfür, insbesondere in den ostdeutschen Regionen, ein Fokus auf die Verkehrsinfrastruktur und die Anbindung an die nahe gelegene

nen urbanen Zentren Berlin, Leipzig und Dresden gelegt werden. Außerdem wird ein klarer Schwerpunkt auf der gezielten Ansiedlung und Förderung von Forschungsinstituten vor Ort sowie dem Ausbau der digitalen Infrastruktur (z.B. 5-G Netz) definiert. Diese Maßnahmen sind folgerichtig und begrüßenswert. Sie reichen für die Umsetzung einer erfolgreichen und nachhaltigen industriepolitischen Strategie aber nicht aus.

Hierbei liegt die Rolle des Staates nämlich nicht nur in der Bereitstellung einer exzellenten Verkehrs-, Digital- und Wissensinfrastruktur als notwendige Bedingungen für Grundlagenforschung. Darüber hinaus muss es ein funktionierendes Zusammenspiel mit der anwendungsbezogenen Forschung und der Produktion geben. Neue Produkte und Verfahren dürfen nicht nur als Prototyp entwickelt, sondern müssen auch umgesetzt und skaliert werden. Hierfür ist es erforderlich, dass der Staat gerade in der Frühphase der Entwicklung Planungssicherheit für die Akteure der Privatwirtschaft schafft. Dies kann durch nachfrageseitige Instrumente wie Abnahmegarantien oder durch angebotsseitige Instrumente wie Subventionen oder Sonder-AfA geschehen. Entscheidend ist, dass der Staat bei unsicheren Innovationen einen längeren Atem haben kann als relativ kurzfristig orientierte private Investoren und Risikokapitalgeber, die unmittelbare Renditen verlangen. So können neue Geschäftsmodelle mit einer initialen Verlustphase über einen kritischen Punkt gehoben werden. Für eine zielführende Umsetzung bedarf es auf Seiten der industriepolitischen Akteure also eines gewissen Durchhaltevermögens, allerdings auch die notwendige Distanz, um aus gescheiterten Projekten so rechtzeitig wieder auszuweichen, dass den Steuerzahlern kein übermäßiger Schaden entsteht.

Dieser wesentliche Aspekt einer industriepolitischen Strategie kommt in den vorgelegten Leitbildern praktisch nicht vor. Er ist aber notwendig, wenn der anvisierte Strukturwandel erfolgreich bewältigt werden soll.

Fazit

Die Leitbilder müssen im Sinne einer langfristigen industriepolitischen Strategie weiterentwickelt werden. Die zu entwickelnden Industriebereiche müssen dabei klar und ohne Rücksicht auf intra-regionale Befindlichkeiten definiert werden. Dabei muss von Seiten des Staates lediglich das Entwicklungsziel definiert werden (z.B. emissionsneutrale Energieerzeugung), aber nicht der detaillierte technologische Weg dorthin.

Der eingeschlagene Fokus auf Infrastrukturinvestitionen und F&E-Förderung ist zunächst richtig, aber er muss durch nachfrage- und angebotsseitige industriepolitische Instrumente flankiert werden. Hierfür ist ein hinreichend großes Mittelvolumen zu reservieren. Nur so kann es gelingen, dass die Kohlereviere einen Vorbildcharakter für andere Regionen in Deutschland und Europa übernehmen und letztlich den Grundstein für die technologische Modernisierung der gesamten deutschen Industrie legen.

Die Steuerung dieses Prozesses muss von zentraler Ebene erfolgen und kann nicht allein von kommunaler Seite geleistet werden. Das Bund-Länder-Koordinierungsgremium sollte hierbei eine wichtige Rolle übernehmen.

Insgesamt gilt es zu betonen, dass das vorliegende Investitionsgesetz kein Ersatz für eine unzureichende finanzielle Grundausstattung der Kommunen ist. Die jetzt zu verteilenden 40 Milliarden Euro dienen also nicht zur Aufstockung oder zur Nachholung zuvor unterlassener kommunalpolitischer Projekte. Die Leitbilder sind in dieser Hinsicht nochmals kritisch zu hinterfragen.

Abschließend ist zum gesamten Prozess des Kohleausstiegs kritisch anzumerken, dass offenbar keine Stilllegung von CO₂-Zertifikaten im Rahmen des EU-ETS geplant ist, der sich im Umfang an den erzielten Reduktionserfolgen bei den Treibhausgasemissionen orientiert. Zumindest ist dieser Aspekt nicht Teil des vorliegenden Gesetzesentwurfs. Wird die Stilllegung der Zertifikate aber unterlassen, droht ein sog. „Wasserbett-Effekt“: die deutsche Nachfrage nach Zertifikaten sinkt, das EU-weite Angebot bleibt aber konstant. Es ist also mit einem fallenden Gleichgewichtspreis zu rechnen und die freien Zertifikate können von anderen Akteuren innerhalb des EU-ETS absorbiert werden. Auf europäischer Ebene findet durch den deutschen Braunkohleausstieg dann aber effektiv keine Senkung der Treibhausgasemissionen statt. Es wäre daher sehr begrüßenswert, wenn diese Stilllegung von Zertifikaten im Rahmen eines weiteren Gesetzgebungsverfahrens nachgeholt würde.