



---

**Ausschussdrucksache 20(9)329**

7. Dezember 2023

---

**Prof. Dr. rer. pol. Stefan Zundel**  
**Brandenburgische Technische Universität Cottbus-Senftenberg**  
**03046 Cottbus**

**Stellungnahme**

**Öffentliche Anhörung**

Unterrichtung durch die Bundesregierung  
**Erster Bericht über die Evaluierung des Investitionsgesetzes Kohleregionen**  
**BT-Drucksache 20/8117**

Antrag der Fraktion der CDU/CSU  
**Fairen Strukturwandel in den ostdeutschen Kohleregionen ermöglichen –**  
**Verunsicherungen beenden**  
**BT-Drucksache 20/9141**

**am 13. Dezember 2023**

# Stellungnahme

*Prof. Dr. Stefan Zundel, Brandenburgische Universität Cottbus-Senftenberg*

*Cottbus, der 7.12.2023*

## **Vorbemerkung:**

Die folgende Stellungnahme ist in Teilen eine Reaktion auf den Antrag der Unionsfraktion (Bundestagsdrucksache 20/9141). Der Antrag enthält eine ganze Reihe von Punkten, die diskutiert werden können. \_Die nachfolgende Stellungnahme fokussiert sich auf den aktuellen Stand der Transformation und stützt sich auf die Befunde der wissenschaftlichen Begleitforschung in der brandenburgischen Lausitz (Projekt BeForSt). Selbstverständlich wird die Stellungnahme vom Autor allein verantwortet. Einige Befunde beziehen die sächsische Lausitz mit ein. Da die Lausitz insbesondere im Hinblick auf die demografische Entwicklung in einem peripheren Raum der demografischen Entwicklung in vielen anderen Regionen der neuen Bundesländer „vorausseilt“, können die dargestellten Befunde mit einer gewissen Zeitverzögerung auch auf diese Teilräume ausgedehnt werden.

## **Welche Auswirkungen hätte ein frühzeitiger Kohleausstieg auf den Strukturwandel in den ostdeutschen Kohleregionen?**

Der Sachstand der aktuellen Arbeitsplatzankündigungen sieht für Brandenburg (Aktualität 07/2023) wie folgt aus: ca. 4.650 Arbeitsplätze in der Industrie, ca. 1.050 Arbeitsplätze in wissenschaftlichen Einrichtungen und ca. 650 Arbeitsplätze in Behörden. Diese Zahlen sind noch unvollständig, weil bis zu 1.800 Arbeitsplätze im Industriepark Schwarze Pumpe nicht berücksichtigt sind (der Industriepark liegt genau auf der Grenze zwischen Brandenburg und Sachsen) und weil mögliche zusätzliche Arbeitsplätze durch den Ausbau des Carl-Thiem-Klinikums in Cottbus zu einem Universitätsklinikum (aktuelle Schätzung 1.200) ebenso die Arbeitsplatzeffekte durch den Lausitz Science Park nicht berücksichtigt wurden. Ebenfalls unberücksichtigt in diesen Zahlen sind die indirekten Beschäftigungseffekte. Demgegenüber steht ein Verlust von Industriearbeitsplätzen in der Braunkohleverstromung in der Lausitz, der im Worst Case 13.000 beträgt und zu etwa 2/3 der brandenburgischen Lausitz angerechnet werden können (Markwardt et al., 2023).

Dieser Worst Case wird nach menschlichem Ermessen nicht eintreten, da sowohl die LEAG als auch die meisten ihrer Zulieferer derzeit alternative Geschäftsmodelle entwickeln. Ob und inwieweit diese Geschäftsmodelle erfolgreich sind, lässt sich mit wissenschaftlichen Mitteln nicht vorhersagen. Es erscheint jedoch sehr unwahrscheinlich, dass alle 13.000 Arbeitsplätze, die für diese Wertschöpfungskette veranschlagt wurden (FrondeI et al., 2017), verloren gehen. Auch wenn Ankündigungen noch keine realen Ansiedlungen sind, dürfte das Problem der Kompensation der Arbeitsplätze aus der Braunkohleverstromung bereits jetzt weitgehend gelöst sein. Dieser Teil der Bewältigung des Strukturwandels ist in Brandenburg unabhängig von der Frage, zu welchem Zeitpunkt genau aus der Kohleverstromung ausgestiegen wird. Dies gilt umso mehr, als die demografische Entwicklung in der gesamten Lausitz zu einem gravierenden Fachkräftemangel führt.

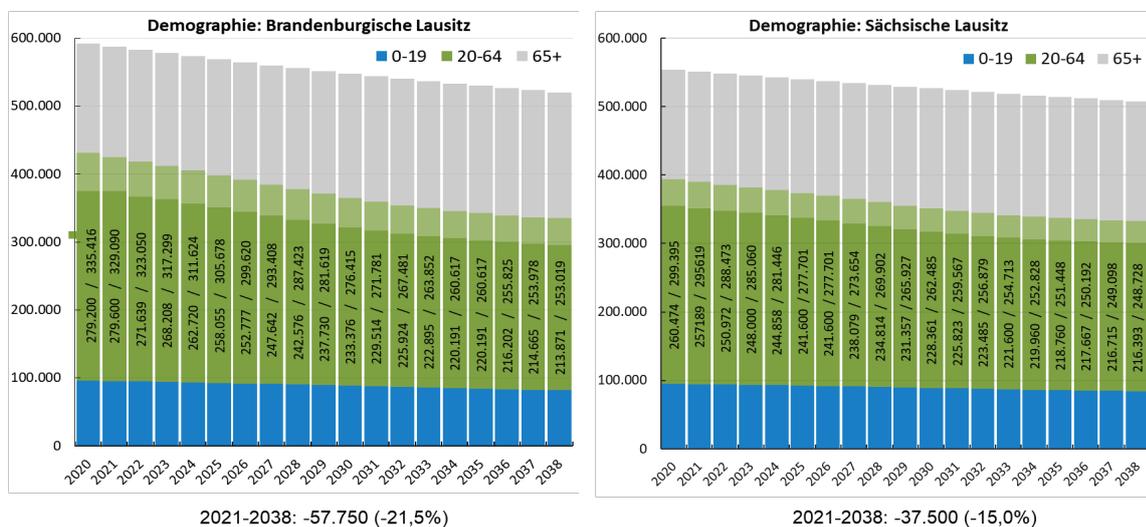
## **Welche Chancen ergeben sich durch den Strukturwandel für die Kohleregionen? Welche Chancen ergeben sich durch die ökologische Transformation?**

Durch die Digitalisierung und durch den ökologischen Strukturwandel findet in erheblichem Umfang eine Neuverteilung der wirtschaftlichen Aktivitäten im Raum statt. Alte Standortvorteile verlieren an

Bedeutung; neue Standortvorteile gewinnen an Bedeutung. Die vom Kohleausstieg betroffenen ostdeutschen Regionen, und das gilt nicht nur für Brandenburg, profitieren vom digitalen und ökologischen Strukturwandel. In Brandenburg ist vor allem die Elektromobilität ein wichtiger Treiber dieser Entwicklung; in Sachsen wird es voraussichtlich die Mikroelektronik sein. In Brandenburg waren es vor allem das gute Angebot an großen Gewerbeflächen und das Angebot an erneuerbaren Energien. Dies waren nicht nur Ansiedlungsargumente für Tesla, sondern auch für die Akteure in der Batteriewertschöpfungskette, die sich in der Lausitz ansiedeln wollen. Die Umsetzung durch die Landesregierung durch ein zügiges Ansiedlungsverfahren im Falle von Tesla und die Nutzung von Strukturfördermitteln für die schnelle Entwicklung von Gewerbeflächen in der Lausitz haben dafür gesorgt, dass eine drohende Massenarbeitslosigkeit in der brandenburgischen Lausitz kein Thema mehr ist.

### Die Entwicklung der Arbeitsplätze und Fachkräfte

Dass der Arbeitsmarkt der entscheidende Flaschenhals für die weitere Entwicklung ist, zeigen die beiden nachfolgenden Abbildungen:



Quelle: Eurostat (2023), eigene Darstellung

Es ist leicht zu erkennen, dass unter Zugrundelegung einer Erwerbsquote von ca. 85% der Anteil der Personen, die prinzipiell dem Arbeitsmarkt zur Verfügung stehen könnten (hier die Alterskohorte von 20 bis 64 Jahre), im Betrachtungszeitraum (bis 2038) in Brandenburg um 21,5% (etwa 58.000 Personen) und in Sachsen um 15 % (rund 37.500 Personen) zurückgeht. Alle anderen derzeit für die Lausitz vorliegenden Bevölkerungsprognosen kommen zu ähnlichen Ergebnissen.

Dem demografischen Defizit stehen nur geringe Reserven auf dem Arbeitsmarkt gegenüber. Die Arbeitslosenquote in den Gebietskörperschaften liegt nur geringfügig über dem bundesdeutschen Durchschnitt und es herrscht auch in der Lausitz annähernd Vollbeschäftigung (dies gilt nicht für Arbeitskräfte ohne Berufsabschluss). Der leicht positive Saldo der Wanderungsbewegung in die Lausitz betrifft vor allem die metropolennahen Gebiete von Berlin und Dresden und ist um eine Größenordnung geringer als die demografischen Defizite. Angesichts der immer noch relativ niedrigen Erwerbstätigenquote in dieser Bevölkerungsgruppe ist auch der Zustrom von potenziellen Arbeitskräften aus der Ukraine zu beachten. Auch hier gilt aber, dass diese Reserve selbst bei sehr positiven Annahmen um eine Größenordnung geringer ist als die demografischen Defizite. Relevant sind die Auspendler, eine fünfstellige Zahl, die durch die neuen Ansiedlungen einen Anreiz haben könnten, eine größere Nähe zwischen Wohn- und Arbeitsort herzustellen. Insbesondere in Sachsen sind die Entfernungen aus der Lausitz heraus kaum geringer als die Entfernungen, die innerhalb der

Lausitz überwunden werden müssen. Eine großräumige Umlenkung von Pendlerströmen würde zudem erhebliche Lücken in die Fachkräftesicherung der umliegenden Regionen reißen.

Daher dürfte gelten: Ohne Anwerbung von Arbeitskräften im Ausland ist der Erfolg des Strukturwandels in diesen Regionen gefährdet.

### **Was muss getan werden, damit diese Chancen genutzt werden und der Strukturwandel erfolgreich ist?**

Da das Halten und die Zuwanderung von Arbeitskräften an Bedeutung gewinnen, sollte sich der Schwerpunkt der Förderung in Abhängigkeit von der Geschwindigkeit der Ansiedlungen in Richtung Angebote der Daseinsvorsorge verlagern. Die Bereitstellung solcher Angebote ist im föderalen System eine genuine Aufgabe der Kommunen, die in der Regel auch von steigenden Steuereinnahmen infolge von Neuansiedlungen und Einwohnerzuwächsen profitieren. Da viele Kommunen in den neuen Bundesländern finanziell eher schlecht aufgestellt sind (Lademann und Markwardt, 2019) und mit solchen Maßnahmen nicht immer gewartet werden kann, bis sie kommunalen Einnahmen steigern, ist in Ausnahmefällen (Ansiedlungsschwerpunkten) eine Unterstützung aus Strukturfördermitteln angezeigt. In dieser Hinsicht unterscheiden sich die Bundesländer Brandenburg und Sachsen. Sachsen hat zu einem frühen Zeitpunkt des Verfahrens Projekte der Daseinsvorsorge zugelassen, auch ohne dass erkennbar gewesen wäre, wo künftige Ansiedlungsschwerpunkte in Sachsen liegen. Die brandenburgische Förderpraxis war bislang reservierter. Hier gilt, dass solche Projekte nur dann als förderfähig erachtet werden, wenn sie in einen Konnex mit Mehrbedarfen durch die Ansiedlung neuer Unternehmen, Wissenschaftseinrichtungen oder Behörden stehen.

Investitionen in die Wissenschaft verbunden mit einem Transfer in die Wirtschaft sind ein weiteres Mittel, um über Produktivitätssteigerungen die absehbaren Ungleichgewichte auf den Arbeitsmärkten in den betroffenen Regionen abzumildern. Solche Aktivitäten sollten jedoch nicht mit der Ansiedlung von Großforschungseinrichtungen in eins gesetzt werden, die einer anderen Entwicklungslogik folgen. Im Kontext des Arbeitskräftemangels geht es vor allem darum, kleine und mittelständische Unternehmen zu unterstützen – beispielsweise bei der Digitalisierung. Diese Art von Transfer ist traditionell eine Domäne von Fachhochschulen.

Angesichts der Größenordnung der Defizite auf den Arbeitsmärkten der Regionen ist eine Zuwanderung von Arbeitskräften aus dem Ausland unabdingbar, wenn die neuen Arbeitsplätze besetzt werden sollen, ohne dass es zu einem Aderlass bei den Belegschaften der bereits vor Ort ansässigen Unternehmen kommt. Für Brandenburg hat die Begleitforschung eine gezielte Anwerbung von Fachkräften aus solchen Ländern mit hoher Jugendarbeitslosigkeit und einem hohen Qualifikationsniveau plädiert. Dies ist eine Aufgabe, der sich die lokalen Unternehmen gemeinsam mit regionalen Akteuren wie den IHKs, den HWKs und der Bundesagentur für Arbeit stellen müssen. Ohne eine entsprechende Willkommenskultur wird es jedoch nicht gelingen, gut qualifizierte Arbeitskräfte aus dem Ausland zu gewinnen.

### **Inwieweit lassen sich diese Befunde auf die anderen Kohleregionen übertragen?**

Die Entwicklung in der brandenburgischen und der sächsischen Lausitz eilt der Entwicklung in anderen, nicht metropolitanen Regionen Deutschlands voraus. Da die Lausitz bisher im Windschatten der wirtschaftlichen Entwicklung lag (periphere Lage) und weil der weitaus größere Abbau der Beschäftigten in der LEAG (und deren Vorgänger) schon lange (von 80.000 auf 8.000) zurückliegt, ist der demografische Aderlass in der Lausitz auch größer als in anderen deutschen Regionen. Gleichwohl gilt überall, dass der Arbeits- und Fachkräftemangel ein zentrales Hemmnis für die weitere wirtschaftliche Entwicklung ist, in der Lausitz früher, im Mitteldeutschen Revier etwas später und im Rheinischen Revier noch etwas später. Ohne eine gezielte und gesteuerte Zuwanderung aus dem

Ausland besteht die Gefahr, dass die bereits heute erkennbaren positiven Entwicklungen erheblich ausgebremst werden (Brachert et al., 2023).

### **Ausgewählte Schlussfolgerungen**

Aktuell kommt es in der Lausitz nicht mehr darauf an, Arbeitsplätze zu zählen, der entscheidende Engpass für die weitere Entwicklung der Braunkohleregionen sind nun die Menschen, die diese Arbeitsplätze besetzen könnten. Eine realistische Betrachtung der vorhandenen Arbeitsmarktreserven, die den Rahmen dieser Stellungnahme sprengen würde, zeigt, dass ohne eine gezielte Arbeitsmigration aus dem Ausland diese Engpässe nicht beseitigt werden können.

Die Begleitforschung des Bundes hat zu Recht darauf hingewiesen, dass eine Flexibilisierung der Förderperioden sinnvoll ist, um Projekte zu vermeiden, die nur deshalb getätigt werden, weil sie innerhalb des vorgegebenen Zeitrahmens umgesetzt werden können.

Der Arbeitskräftemangel macht sich insbesondere dort bemerkbar, wo es um die Beantragung, Bearbeitung und Umsetzung von Projekten geht, die auf der Grundlage des InvKG entstehen. Sowohl auf der Seite der Antragsteller (z.B. Kommunen) als auch auf der Seite der Bearbeiter in den Behörden fehlt Personal. Wenn es im nächsten Schritt zu Ausschreibungen kommt, sind ebenfalls zunehmend Verzögerungen zu erwarten, weil beispielsweise Baufirmen nicht in dem Ausmaß Aufträge bearbeiten können, wie das durch die Vielzahl der Projekte, die gleichzeitig an den Start gehen, erforderlich ist. Auch aus diesem Grund ist eine Flexibilisierung der Förderperioden dringend angezeigt.

Kontakt: zundel@b-tu.de

### Literaturverzeichnis

Brachert, M., Heinisch, K., Holtemöller, O., Kirsch, F., Neumann, U., Rothgang, M., Schmidt, T., Schult, C., Solms, A., Titze, M. (2023). *Begleitende Evaluierung des Investitionsgesetzes Kohleregionen (InvKG) und des STARK-Bundesprogramms: Zwischenbericht vom 60.30.2023*. IWH Studies No. 6/2023. Leibniz-Institut für Wirtschaftsforschung Halle (IWH), Halle (Saale).  
<http://hdl.handle.net/10419/277720>

Frondel, M., Budde, R., Dehio, J., Janßen-Timmen, R., Rothgang, M., & Schmidt, T. (2017). *Erarbeitung aktueller vergleichender Strukturdaten für die deutschen Braunkohleregionen*. Endbericht der RWI für das Bundesministerium für Wirtschaft und Energie. RWI – Leibniz-Institut für Wirtschaftsforschung.  
<https://www.bmwk.de/Redaktion/DE/Publikationen/Wirtschaft/endbericht-rwi-erarbeitung-aktueller-vergleichender-strukturdatendeutsche-braunkohleregionen.html>

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

Markwardt, G., Rettig, J., Schnellenbach, J., Titze, P. D. M., & Zundel, S. (2023). *Im Osten was Neues? Strukturwandel in der Lausitz – eine Zwischenbilanz*. <https://www-docs.b-tu.de/fg-energie-umweltoekonomik/public/BeForSt/BeForSt%20Statusbericht%20I%202023.pdf>