

An den  
Wirtschaftsausschuss  
Dt. Bundestag

11. Oktober 2019

## Stellungnahme zum Entwurf der Bundesregierung für ein Strukturstärkungsgesetz Kohleregionen, BT-Drs. 19/13398

Sehr geehrter Herr Ernst, sehr geehrte Damen und Herren Abgeordnete,

Ich wurde um eine Stellungnahme zum Thema der Anhörung vom 16.10.2019 gebeten. Da ein Fragenkatalog nicht vorgegeben wurde, werde ich in dieser Stellungnahme kurze Antworten zu drei Fragenbereichen geben, nämlich A. der Aufgabe des Gesetzes, B. den vorgeschlagenen Maßnahmen und C. den Voraussetzungen für seine Wirksamkeit.

### Dabei gehe ich auf folgende Einzelfragen ein:

1. Was sind die Ziele dieses Gesetzes? ..... 2
2. Wie kann das Gesetz so formuliert werden, dass es die Kohleunternehmen in den Strukturwandel einbezieht statt sie auszugrenzen? ..... 2
3. Wie kann das Gesetz seinem Ziel Rechnung tragen, Arbeitslosigkeit unter ehemaligen Kohlebeschäftigten zu verhindern? ..... 3
4. Wie kann das Gesetz nachhaltig wirken? ..... 4
5. Beschreibt das Gesetz die betroffenen Regionen korrekt? ..... 5
6. Decken die Förderbereiche nach §4 den Bedarf ab? ..... 5
7. Warum sollten die Förderbereiche um die soziale Infrastruktur ergänzt werden? ..... 5
8. Was fehlt um Attraktivität der Standorte zu erhöhen? ..... 6
9. Welche Aspekte der Transport-Infrastruktur fehlen? ..... 6
10. Welche Aspekte der Wirtschaftsförderung fehlen? ..... 7
11. Wurden die Leitbilder in den Regionen konsultiert? ..... 8
12. Wie kann der Fördermittelabfluss verbessert werden? ..... 8

## A. Brauchen wir dieses Gesetz?

Dieses Gesetz ist ein wichtiger Teilschritt in der Umorientierung unserer Wirtschaft hin zu einer nachhaltig und zukunftsorientierten Wirtschaftsweise. Es hat jedoch deutliche Schwachstellen, die im parlamentarischen Verfahren nachgebessert werden sollten. Insbesondere muss es die Zusammenarbeit mit den Unternehmen suchen, und eine Beschäftigungsgarantien für Kohlebeschäftigte sowie eine Nachhaltigkeitsprüfung aller Maßnahmen beinhalten.

### 1. Was sind die Ziele dieses Gesetzes?

Das Gesetz hat zwei klare Ziele:

- a. Das Auffangen von möglichen Arbeitsplatzverlusten in der Kohle,
- b. die langfristige nachhaltige Entwicklung der strukturschwachen Kohleregionen entsprechend den in den Regionen formulierten Leitbilder.

Diese Ziele sollten im Gesetzestext und der Begründung klar formuliert werden. Die bisherige Zielformulierung (der „Ausgleich unterschiedlicher Wirtschaftskraft“) ist schlecht definiert, unzureichend und nicht zutreffend. In der Sprache der Bundesregierung sollte es **zumindest um die Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse** gehen. „Unterschiedliche Wirtschaftskraft“ „auszugleichen“ ist zudem zwangsläufig mit klaren Vorstellungen zur **wirtschaftlichen Resilienz und Krisensicherheit** zu verbinden. Diversifizierung wird in §4(2) zwar für die Einzelinvestitionen als Auswahlkriterium genannt – die Dominanz eines Sektors mit der eines anderen Sektors abzulösen, sollte aber auch nicht in den Leitbildern verankerbar sein.

Das Gesetz sollte folgende quantitative Ziele formulieren, die für jeden der in §2 und 20 definierten geographischen Bezugsräume gemessen und evaluiert werden sollten:

- a. keine Zunahme der Arbeitslosigkeit unter ehemaligen Kohlebeschäftigten
- b. positive Veränderung der Alterspyramide in den Regionen
- c. deutliche Verringerung der Treibhausgasemissionen der Regionen

### 2. Wie kann das Gesetz so formuliert werden, dass es die Kohleunternehmen in den Strukturwandel einbezieht statt sie auszugrenzen?

Das Ziel „Arbeitsplatzsicherung“ macht erforderlich, dass die Mittelvergabe zielgenau auf die Arbeitsplätze zugeschnitten wird, die in der Kohle tatsächlich verlorengehen werden. Die Zahl und Art der Arbeitnehmer in der Kohlebranche, die sich wegen des Kohleausstiegs umorientieren müssen, ist klar quantifiziert (z.B. durch die WSB Kommission, Debriv, oder in Arepo 2017). Auch die indirekten Arbeitsplätze sind qualitativ und quantitativ beschrieben (z.B. durch die WSB Kommission oder bei

Arepo 2017). Der Zeitpunkt für mögliche Arbeitsplatzverluste wird direkt vom Kohleausstiegsgesetz diktiert. **Daher kann und sollte dieses Gesetz nicht losgelöst von dem geplanten Kohleausstiegsgesetz beraten und beschlossen werden. Die Abgeordneten sollten dieses laxe Regierungshandeln als schlechte Praxis zurückweisen.**

Insbesondere eröffnet die getrennte Beratung die Möglichkeit, dass die Kohleunternehmen sich nicht an der Umsetzung des Strukturwandels beteiligen, wenn sie sich im Rahmen des Kohleausstiegsgesetzes höhere Kompensationen erhoffen. Eine Studie der Arepo Consult (2017) hat gezeigt, dass erfolgreicher Strukturwandel sehr gut „innerhalb“ der Unternehmen der Kohleindustrie stattfinden kann, wenn die ihre Kernkompetenzen in anderen Feldern wirtschaftlich verwerten können. Die Studie zitiert das Beispiel der MIBRAG, die auf der Basis dieser Kernkompetenzen verschiedene Tochterfirmen gegründet hat, die erfolgreich in von der Kohle unabhängigen Geschäftsfeldern tätig sind. Solche Zweige sind z.B. Garten- und Landschaftsbau, Ver- und Entsorgung, Ingenieurgeologie und -hydrologie, Automatisierungstechnik uvm.. Solche Umorientierungen erhöhen die Beschäftigungssicherheit in den betroffenen Gebieten und sind auch für Zulieferer der Braunkohleunternehmen denkbar.

In jedem Fall sollten die Bundesregierung und der Gesetzgeber die „Verhandlungen“ und Konsultationen mit den (wenigen) betroffenen Firmen nicht für das Ausstiegsgesetz und das Strukturwandelgesetz separat führen, sondern die Transformation als ein Gesamtprojekt betrachten, und den Dialog mit den betroffenen Firmen dafür suchen und nutzen.

### **3. Wie kann das Gesetz seinem Ziel Rechnung tragen, Arbeitslosigkeit unter ehemaligen Kohlebeschäftigten zu verhindern?**

Es ist sehr wahrscheinlich, dass der Kohleausstieg arbeitsplatzschonend vollzogen werden kann. Die Altersstruktur in der Braunkohle der Lausitz insbesondere lässt einen sozialverträglichen Ausstieg zu. Dennoch sollte das Gesetz **Beschäftigungsgarantien und klare Regelungen für die Beschäftigungssicherung bei Schließung von Kohleanlagen** enthalten, und die Finanzierung für diese Beschäftigungssicherung an die Schließung der Kohleanlagen binden. Das Gesetz bekennt sich dazu (z.B. für Braunkohle in § 1 Absatz 2), enthält jedoch keine Vorkehrungen (z.B. für Auffanggesellschaften oder andere arbeitsmarktpolitische Maßnahmen), die geeignet sind, Vertrauen bei den Belegschaften zu erzeugen.

In diesem Zusammenhang sei darauf hingewiesen, dass es aktuell keine Beschäftigungsgarantien für Kohlebeschäftigte gibt. Viele der Arbeitsplätze in der Kohle sind unter Umständen bereits heute gefährdet, da schon heute aufgrund veränderter Brennstoffpreise und gestiegener CO<sub>2</sub>-Zertifikatskosten Kohlekraftwerke ihre Pro-

duktion drosseln. Wenn dieses Gesetz klar regeln würde, unter welchen Bedingungen bei der Schließung von Anlagen eine Beschäftigungsgarantie besteht, könnte ein Anreiz zum schnelleren Schließen von Anlagen bestehen. Damit könnte eine Beschäftigungssicherung unter Umständen sogar positive Auswirkungen auf Klimaschutz und Strommarkt zeigen. Das Gesetz sollte daher für die Zeit nach einer Schließung eines Kohlekraftwerks oder Tagebaus klare Beschäftigungsperspektiven bzw. -garantien beinhalten.

Die in §6 (5) definierten Bestimmungen zur zeitlichen Abgrenzung stehen im übrigen einer solchen Anreizwirkung entgegen. Die Abgrenzung nach Förderperioden von 6 Jahren Länge ist deutlich zu langsam für die Geschwindigkeit der Entwicklung. Hier müssen die Regierungen und Unternehmen in der Lage sein, wesentlich schneller zu reagieren.

#### 4. Wie kann das Gesetz nachhaltig wirken?

Das Gesetz fordert bereits (z.B. in §1 sowie den Leitbildern) die nachhaltige Entwicklung in den drei Bereichen Ökonomie, Ökologie und Soziales. Glaubwürdige Maßnahmen zur Umsetzung dieser Leitlinie fehlen jedoch. So ist der Mittelabfluss an keinerlei inhaltliche Standards, auch nicht an Sozialstandards gebunden. Nicht einmal die bestehenden Regeln des Green Procurement werden berücksichtigt. Hier muss nachgebessert werden.

Noch wichtiger: Das Gesetz ermöglicht eine große und langfristige Investition in Infrastrukturen. Im Jahr 2016 hat die Bunderepublik Deutschland das Paris Agreement ratifiziert, das uns praktisch zur langfristigen Klimaneutralität verpflichtet. Im Jahr 2019, unter dem Eindruck von Fridays for Future, ist es daher nicht mehr verteidigbar, Infrastrukturinvestitionen zu tätigen, die nicht mit diesem Abkommen in Einklang zu bringen sind. Zudem ist es unverantwortlich, Investitionen zu tätigen, die nicht gegen Klimarisiken abgesichert bzw. im Einklang mit dem Nationalen Anpassungsplan stehen. **Für alle Investitionen und Finanzhilfen im Rahmen des Strukturwandelgesetzes müssen daher folgende Analysen gefordert werden:**

- Treibhausgasemissionen der Investition (Scope 1,2 and 3) und Minimierungsstrategien
- Klimaanpassungsprüfung

Das Gesetz muss zudem die dem Ausstiegspfad entsprechende Löschung der äquivalenten Mengen an ETS-Zertifikaten beinhalten, die zusätzlich auch im Kohleausstiegsgesetz verankert werden muss.

## **B. Ist die Abgrenzung der Fördergebiete und Förderbereiche sinnvoll und vollständig?**

### **5. Beschreibt das Gesetz die betroffenen Regionen korrekt?**

In §2 beschreibt das Gesetz einige Landkreise, in denen Maßnahmen gefördert werden können. Diese Landkreise sind teilweise (insbesondere in Brandenburg) sehr groß, was die Zielgenauigkeit der Förderung einschränkt – etliche Maßnahmen werden daher nicht zum Strukturwandel beitragen. So würde die aktuelle Formulierung es z.B. erlauben, Maßnahmen im direkten Umfeld der Flughäfen Schönefeld und BER als Strukturförderung zu deklarieren, obwohl hier im Berliner Speckgürtel bereits Arbeitskräftemangel herrscht, und die Wirtschaft stark im Aufschwung ist. Die Abgrenzung des Rheinischen Reviers beinhaltet den Kreis Euskirchen, der nicht von der Kohlewirtschaft profitiert. Hier muss nachgeschärft werden, z.B. dadurch, dass insbesondere diese Landkreise nicht als Ganzes unter dieses Gesetz fallen sollten, sondern die Förderung zielgenauer über § 20 stattfindet.

Der Nachweis von Arbeitsplatzverlusten in der Braunkohle sollte kommunenscharf geführt werden. Zudem ist den Ländern die Möglichkeit zu geben, einzelne, nachweislich negativ vom Kohleausstieg betroffenen Kommunen in §20 einzuführen.

Aus wissenschaftlicher Sicht angemessen wäre insgesamt der Übergang zu einem kriteriengesteuerten Verfahren, das nicht die Landkreise sondern kommunenscharf wirtschaftsgeographische Aspekte berücksichtigt, die die tatsächliche Betroffenheit ausdrücken, wie z.B. (nach Gramm) Nähe zum Tagebau bzw. Kraftwerksstandort, direkte Betroffenheit von Bergschäden oder Umsiedlungen, Anteil der Kohlebeschäftigten an den sozialversicherungspflichtig Beschäftigten.

### **6. Decken die Förderbereiche nach §4 den Bedarf ab?**

Nein. Neben den bereits in Frage 3 angesprochenen Beschäftigungsgarantien fehlen die Investitionen in die soziale Infrastruktur, die klassische Wirtschaftsförderung, sowie die erneuerbaren Energien.

### **7. Warum sollten die Förderbereiche um die soziale Infrastruktur ergänzt werden?**

Die großen Kohleunternehmen waren traditionell auch die Träger von Sportvereinen, Gesangsvereinen und anderen Orten gesellschaftlichen Lebens, und – nicht zu vergessen – auch wichtige Identitätsstifter. Mit ihrem Bedeutungsverlust bricht in vielen Bereichen der Locus für sozialen Zusammenhalt zusammen. Dies ist ein Prozess, der schon seit langem mit negativen Auswirkungen läuft. So betreibt die

LEAG heute schon nur noch „Akzeptanzsponsoring“, und nimmt diese Funktion bereits nicht mehr wahr. Damit fehlen sinnstiftende Begegnungsorte. Diese müssen der Zivilgesellschaft im Rahmen dieser Förderung wieder gegeben werden.

Leider bleibt der Gesetzentwurf gerade in diesem Bereich stumm. Während der Maßnahmenkatalog im Bereich der Straßeninfrastruktur sehr detailliert ist, wird vergessen über wichtige Bereiche wie Bildung, Soziales, Sport und Ortsverbindungsverkehr und -infrastrukturen nachzudenken. Klassisch wären diese natürlich in den Landeshaushalten zu verorten, jedoch sollte hier auch eine Maßgabe im Bundesgesetz verankert werden.

Speziell in der Lausitz hat die Zivilgesellschaft hierfür bereits sehr konkrete Vorschläge erarbeitet. Der Lausitzfonds sollte unbedingt in dieses Gesetz mit aufgenommen und direkt der Bundesbeauftragten für Kultur und Medien oder dem „Beauftragten der Bundesregierung für die neuen Bundesländer“ unterstellt werden.

#### **8. Was fehlt um Attraktivität der Standorte zu erhöhen?**

Wenn die durch den Braunkohletagebau zerstörten Landschaften rekultiviert werden, können hier attraktive Landschaften entstehen. Dem Parlament wird in diesem Zusammenhang nahegelegt, die Sicherung der Finanzmittel für die Rekultivierung noch einmal zu überprüfen.

Für echte Standortattraktivität fehlt es bisweilen jedoch noch an offensichtlichen Manifestationen von positiver Stimmung und Weltoffenheit. Bundesmittel für Austausch- und Twinningprogramme sowie die Dokumentation von Narrativen (z.B. durch sogenannte Erzählsalons), Kulturförderung und Festivalveranstaltungen sind dringend notwendig, um den Regionen eine noch attraktivere Außenwirkung zu ermöglichen, und in den Regionen Internationalität und Extroversion positiv erfahrbar zu machen.

#### **9. Welche Aspekte der Transport-Infrastruktur fehlen?**

Der Bereich der Schiene wird im Entwurf sehr lückenhaft bearbeitet. Es bleibt unbeachtet, dass in Bahnhöfen, die nicht mehr von der DB bedient werden (z.B. Görlitz) und wo die Kommunalverwaltungen vor die Wahl „Fahrkartenautomat oder Reisezentrum“ gestellt wurden. Dies macht die Bahnnutzung unattraktiv. Neben den Investitionen in die physische Infrastruktur müssen solche Missstände auch im Detail beseitigt werden.

Dazu gehört auch die Verdichtung der Takte – was nützen uns Schienen, wenn keine Züge fahren?

## **10. Welche Aspekte der Wirtschaftsförderung fehlen?**

Die Wirtschaftsförderung insbesondere in der Lausitz wird zum allergrößten Teil von den Landkreisen und Kommunen umgesetzt. Damit fehlt eine systematische Vermarktung der regionalen Standortfaktoren an mögliche Investoren, die in einem gemeinsamen Regionalmarketing sinnvoller kommuniziert werden könnten. Gerade in diesem Moment suchen z.B. etliche britische Unternehmen, deren Lieferketten oft stark mit Kontinentaleuropa verflochten sind, nach Standorten auf dem Kontinent. Eine systematische Ansprache durch die Gesamtregion wäre vermutlich mit höheren Erfolgsaussichten gesegnet.

Weiterhin fehlt fast vollständig die Orientierung auf die Außenwirtschaft. Zwei der drei Kohleregionen liegen in Grenzregionen zu anderen europäischen Ländern, und die Kernkompetenzen aus der Braunkohle werden weltweit gesucht. §17 Satz 11 reicht hierfür vermutlich nicht aus, und sollte ergänzt und erweitert werden.

**C. Sind die Voraussetzungen erfüllt, dass das Gesetz Wirkung entfalten kann ?  
Wie kann seine Wirksamkeit erhöht werden?**

**11. Wurden die Leitbilder in den Regionen konsultiert?**

Eine mangelhafte Verankerung der Leitbilder in den Regionen gefährdet die politische Wirkung der Förderprogramme. Es ist ein schlechtes Zeichen, dass z.B. das Leitbild für die Lausitz für die Lausitzforscher eine Überraschung war, und in der Vorbereitung zu dieser Stellungnahme keine lokalen Akteure in der Lausitz gefunden wurden, die an der Entwicklung des Lausitzer Leitbild beteiligt waren. Es enthält zwar einige gute Ideen, wie z.B. das Selbstverständnis an einer zentralen Schnittstelle in Europa, das jedoch vor Ort kaum geteilt wird. Und es ist lückenhaft – es enthält kaum Ansatzpunkte für die Entwicklung der sozialen Infrastruktur, die eindeutig von der Kommission WSB gefordert wird. Die Identifikation der lokalen Stakeholder mit diesem Leitbild ist stark von lokaler Partizipation abhängig, die im Gesetzentwurf als notwendig verankert werden sollte.

Das Gesetz muss zudem einen **Überprüfungsmechanismus** für die Leitbilder der Länder beinhalten, der die Einhaltung von §1 Absatz (3) sicherstellt, und überprüft, dass die Leitbilder der nachhaltigen Entwicklung in einem umfassenden Verständnis entsprechen.

**12. Wie kann der Fördermittelabfluss verbessert werden?**

Bereits heute stehen Millionen Euro für Förderprogramme bereit, die nicht genutzt werden. Bei den Evaluierungen von Förderprogrammen stellen wir insbesondere fest, dass die Nutzung der Förderung in Ostdeutschland deutlich hinter der in Westdeutschland zurückfällt. Umfragen, z.B. im Rahmen der Nationalen Klimaschutzinitiative des BMU, haben gezeigt, dass ein Faktor hierfür die mangelnde Kapazität ostdeutscher Kommunen ist, überhaupt nur Personal für das Schreiben von Anträgen auf Förderung bereitzustellen.

Der Gesetzesvorschlag ignoriert diesen strukturellen Mangel. Dabei bietet sich hier zum ersten Mal die Gelegenheit, ihn gezielt zu beseitigen. Entsprechende Maßnahmen zur **Stärkung der kommunalen Verwaltungen** müssen in das Gesetz aufgenommen werden, da sonst der Mittelabfluss nicht gesichert sein kann.

Für Rückfragen stehe ich gerne zur Verfügung.

Mit freundlichen Grüßen  
Dr. Christine Wörten

Arepo Consult