



Ausschussdrucksache 20(9)330

11. Dezember 2023

Prof. Dr. oec. habil. Jan Schnellenbach
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 zur öffentlichen Anhörung zum Strukturwandel in ostdeutschen Braunkohleregionen im Wirtschaftsausschuss des Deutschen Bundestages am 13.12.2023.

Cottbus, den 10.12.2023

1) Der aktuelle Stand des Strukturwandels in der Lausitz

Das Investitionsgesetz Kohleregionen (InvKG) sieht für die vom Strukturwandel betroffenen Braunkohleregionen finanzielle Unterstützung bei der Umsetzung von Projekten im Umfang von 41 Mrd. Euro bis 2038 vor. Dies ist u.a. damit zu begründen, dass der Strukturwandel in diesem Fall politisch angestoßen wurde. Er folgt aus der Notwendigkeit einer Reduktion von CO₂-Emissionen und erfordert bis zum avisierten endgültigen Ausstiegsdatum im Jahr 2038 erhebliche Anpassungen in den betroffenen Regionen.

Insbesondere die ostdeutschen Braunkohleregionen verbinden hiermit stark negative historische Erfahrungen aus der Nachwendezeit. In dieser Phase verursachte der Strukturwandel erhebliche ökonomische und gesellschaftliche Belastungen in den betroffenen Regionen. So erfolgte zwischen 1989 und 1995 in der Lausitz ein extrem schneller Beschäftigungsabbau in der Braunkohleförderung und -verstromung um rund 60.000 Stellen auf rund 20.000 Arbeitsplätze. In den darauffolgenden fünf Jahren halbierte sich die Stellenanzahl nochmals und blieb seitdem auf einem relativ stabilen Plateau.

Nimmt man auch die indirekt von der Braunkohleförderung und -verstromung abhängigen Arbeitsplätze in der Lausitz hinzu, dann bewegen sich Schätzungen der Anzahl der vom Strukturwandel potentiell noch betroffenen Arbeitsplätze in einem Rahmen zwischen 12.000 und 16.000 Stellen. Es ist aber nicht zu erwarten, dass alle diese Arbeitsplätze mit dem Kohleausstieg wegfallen. So ist beispielsweise die LEAG bereits mit der Erschließung neuer Geschäftsfelder beschäftigt. Hierzu sollen die Produktion von Strom aus erneuerbaren Energien gehören, die Bereitstellung von Speicherkapazitäten, sowie die Elektrolyse von grünem Wasserstoff.

Lehrstuhlassistenz

Anja Konzack
T +49 (0)355 69 2907
E konzack@b-tu.de

Wissenschaftliches Personal

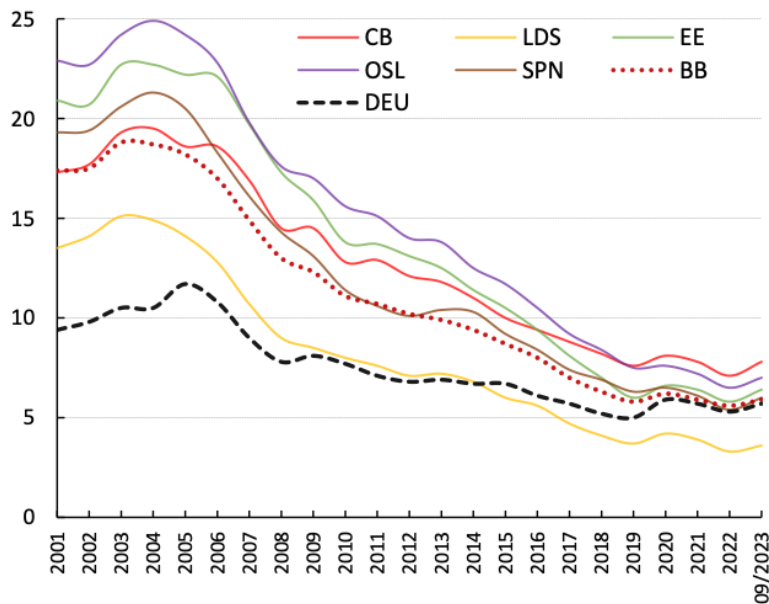
apl. Prof. Dr. Steffen Groß
Steffen.Gross@b-tu.de

Dr. rer. pol. habil. Gunther Markwardt
Gunther.Markwardt@b-tu.de

Martin Höppner, M.Sc.
Martin.Hoepfner@b-tu.de

Max Zombek, M.Sc.
Max.Zombek@b-tu.de

Der aktuelle Strukturwandel wird also mit an Sicherheit grenzender Wahrscheinlichkeit nicht zu Szenarien führen, in denen es zu erneuter Massenarbeitslosigkeit in der Region kommt. Denn nicht nur ist die Zahl der betroffenen Arbeitsplätze im Vergleich zur Nachwendezeit gering. Hinzu kommt noch ein prognostizierter Rückgang des Erwerbspersonenpotentials bis 2035 um 70.000 bis 80.000 Personen allein in der Brandenburgischen Lausitz im Vergleich zu 2020.



Anmerkung: Arbeitslosenquoten bezogen auf alle zivilen Erwerbspersonen.

Arbeitslosenquoten in Cottbus (CB), Oberspreewald-Lausitz (OSL), Spree-Neiße (SPN), Elbe-Elster (EE), Dahme-Spreewald (LDS), Brandenburg (BB) und Deutschland insgesamt (DEU).

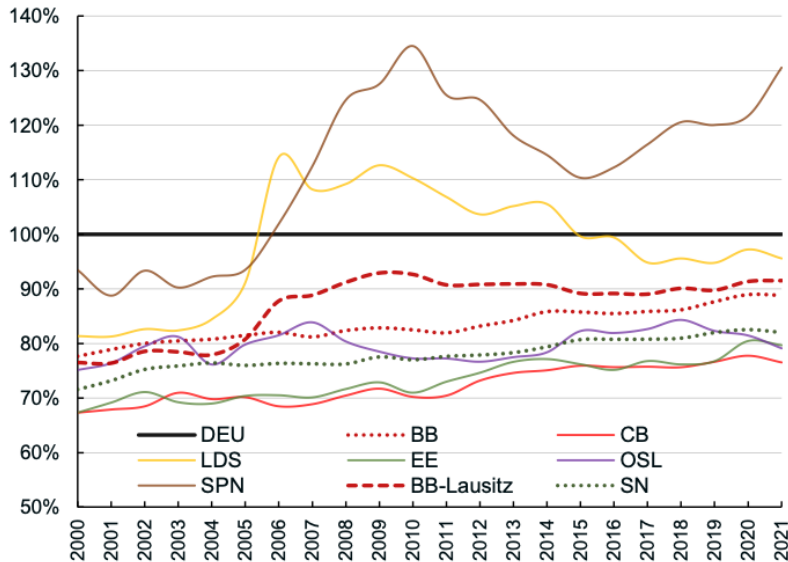
Quelle: Berger/Markwardt/Rettig/Schnellenbach/Titze/Zundel (2023), S. 9.¹

Ein oft geäußertes Einwand gegen die Prognose geringer Arbeitsmarkteffekte lautet, dass mit dem Kohleausstieg vor allem hoch produktive, gut bezahlte Industriearbeitsplätze in der Region gefährdet seien. Das ist grundsätzlich richtig. Hinzu kommt, dass in der Lausitz insgesamt verglichen mit dem Bundesdurchschnitt noch deutlich unterdurchschnittliche Produktivitätsniveaus zu finden sind. Hier besteht also noch ein Aufholbedarf, der u.a. damit zusammenhängt, dass es in der Region sehr viele sehr kleine Unternehmen gibt, die bisher wenig gewachsen sind und vermutlich auch nur ein geringes zukünftiges Wachstumspotential haben.

Das Problem der relativ geringen Produktivität wird durch bereits angekündigte oder umgesetzte Ansiedlungen in der Lausitz adressiert. Zu nennen sind hier insbesondere das Instandhaltungswerk der Deutschen Bahn in Cottbus mit 1.200 neuen Arbeitsplätzen, die Kathodenfabrik von BASF in Schwarzheide mit 200 neuen Arbeitsplätzen, sowie die Unternehmen Altech und Rock Tech als Teile einer sich in der Lausitz neu herausbildenden Batterie-Wertschöpfungskette. Rund 1.400 Arbeitsplätze, die größtenteils im Bereich der Forschung angesiedelt sind, entstehen in Strukturwandelprojekten der BTU Cottbus-Senftenberg sowie in Fraunhofer- und DLR-Instituten, die neu im Umfeld der

¹ Vgl. Berger et al. (2023), *Engpass Arbeitsmarkt? Chance und Risiko für den Strukturwandel in der brandenburgischen Lausitz*. Cottbus.

Universität angesiedelt sind. Weitere 1.000 Arbeitsplätze wird das neue Zentrum für Astrophysik in Görlitz beherbergen. Die Ansiedlung von Behörden wird allein Cottbus gut 500 neue Verwaltungsarbeitsplätze verschaffen. Hinzu kommt absehbar die Einrichtung der neuen Medizinischen Hochschule in Cottbus.



Arbeitsproduktivität (BIP je Erwerbstätigen) in den Kreisen der Lausitz, Deutschland, Sachsen und Brandenburg.

Quelle: Berger/Markwardt/Rettig/Schnellenbach/Titze/Zundel (2023), S. 32.

Eine für die zukünftige Entwicklung wichtige Frage ist, ob sich im Umfeld all dieser Einrichtungen und Unternehmen auch eine breiter aufgestellte, wachstumsorientierte Unternehmenslandschaft, insbesondere mit einem starken Mittelstand, entwickeln wird. Ein Potential hierfür besteht insbesondere im Umfeld derjenigen Forschungseinrichtungen, die angewandte Forschungsgebiete bearbeiten und aus denen Ausgründungen hervorgehen könnten. Ob diese sich aber auch in der Lausitz ansiedeln werden, ist nicht klar. Wichtig hierfür ist nicht zuletzt das regionale Arbeitskräfteangebot, aber auch der Ausbau von unternehmensrelevanter Infrastruktur.

Die Entwicklung des Arbeitskräftepotentials ist ein zentraler Hebel für die weitere Entwicklung der Lausitz. Dies gilt aber generell für die ostdeutschen Braunkohlereviere. Es wäre daher zu empfehlen, einen Schwerpunkt der zukünftigen Förderpolitik auf die Fachkräftegewinnung zu legen. Dazu sollte sowohl die Aus- und Weiterbildung in der Region als auch die internationale Gewinnung von Arbeitskräften ambitioniert verfolgt werden. Projekte wie das Internationale Fachkräfte-College im Industriepark Schwarze Pumpe oder ein Bildungscampus in Spremberg sind Beispiele, wie diese Ziele verfolgt werden können.

Wichtig ist aber auch, die Braunkohlereviere insgesamt zu Orten zu machen, die attraktiv für Zuwanderer sind und gleichzeitig bereits ansässige Personen binden und eine Abwanderung aus der Region begrenzen. Dabei sollte man auch innerhalb der Regionen die Fläche im Blick behalten. Denn eine mehr oder weniger vollständige demographische Entleerung der stärker peripheren Teilregionen dürfte politisch und gesellschaftlich nicht erwünscht sein. Maßnahmen wie eine Stärkung lokaler Infrastruktur, kultureller Angebote und ein

Ausbau von Verkehrswegen und ÖPNV-Angebot zur Erleichterung des Pendelns innerhalb der Regionen erscheinen in dieser Hinsicht sinnvoll.

Fazit: Die Situation ist grundsätzlich anders als in früheren Phasen des Strukturwandels in Braunkohleregionen. Massenarbeitslosigkeit ist absehbar kein Problem. Der Schwerpunkt sollte nunmehr insbesondere auf der Gewinnung und Sicherung des Arbeitskräftepotentials liegen.

2) Kurze Stellungnahmen zu einzelnen Punkten des Antrags "Fairen Strukturwandel in ostdeutschen Kohleregionen ermöglichen – Verunsicherung beenden"

a) Zu Punkt II.1

Die finanzielle Absicherung des Strukturwandels steht aus meiner Sicht derzeit grundsätzlich nicht in Zweifel. Ein Problem könnte sich lediglich daraus ergeben, dass die Verwendung von Mitteln zu einem großen Teil bereits früh festgelegt wurde und wird. Über den langen Zeitraum bis 2038 existieren aber sicherlich einige Unsicherheiten, z.B. hinsichtlich der weiteren technologischen Entwicklung. Es könnte sinnvoll sein, finanziellen Spielraum freizuhalten, um auf bisher nicht absehbare Entwicklungen noch reagieren zu können. Wie man hiermit umgehen will, ist aber letztlich eine Frage von politischen Präferenzen. Wenn Landesregierungen die Regionalentwicklung sehr schnell anschieben und die Mittelverwendung klären wollen, dann kann man auch dies mit guten Argumenten begründen.

b) Zu Punkt II.2

Eine zusätzliche Verunsicherung durch politische Diskussionen um einen vorgezogenen Kohleausstieg ist vor allem ein politisches Problem. Zweifellos könnte dies einen Vertrauensverlust in der Region zur Folge haben, mit entsprechenden politischen Konsequenzen. Aus ökonomischer Sicht bleibt die Feststellung, dass Unternehmen immer mit einer gewissen Unsicherheit über die weitere Entwicklung politischer Rahmenbedingungen leben müssen.

Auch zeigt das Beispiel des für NRW vereinbarten vorgezogenen Kohleausstiegs, dass dieser grundsätzlich im Konsens und ohne zusätzliche Kompensationszahlungen für Unternehmen vereinbart werden kann. Ob dies bei entsprechendem politischem Willen auch auf die ostdeutschen Reviere übertragbar ist, wäre dann Verhandlungssache.

Vor allem aber ist darauf hinzuweisen, dass bei planmäßig ansteigenden CO₂-Preisen und je nach zukünftiger Entwicklung der Energiepreise immer auch die Möglichkeit besteht, dass Braunkohleverstromung und -förderung bereits vor 2038 schlicht unwirtschaftlich werden. Ein solches Risiko besteht in einer Marktwirtschaft immer und wird auch durch politische Vereinbarungen über ein finales Ausstiegsdatum im Jahr 2038 nicht negiert. Angesichts der oben skizzierten Entwicklung des Strukturwandels handelt es sich dabei aber nicht um ein existentielles Risiko für die betroffenen Regionen.

b) Zu Punkten II.7 und II.8

Energieökonominnen und Netzplaner weisen seit langem auf die zentrale Bedeutung von Speichern für die Energiewende hin, da ohne massive Speicherkapazitäten eine zuverlässige Versorgung mit erneuerbaren Energien nicht möglich sei. Weniger eindeutig scheint in dieser Fachdiskussion, welche relative Bedeutung jeweils dezentrale Speicher in Haushalten oder Unternehmen und zentrale Großspeicher haben werden.

Zu beobachten ist allerdings, dass die LEAG auf ihrer Suche nach neuen Geschäftsfeldern auch Großspeicher an ihren bisherigen Kraftwerksstandorten installiert. Gleiches gilt für die Produktion von grünem Wasserstoff aus in der Region gewonnenem nachhaltigem Strom. Insofern erscheint es sinnvoll, auf der Ebene der notwendigen Infrastruktur (Stromleitungen, Wasserstoffnetze) eine zukünftige Rolle der Kohleregionen als Speicherstandorte und Wasserstoffproduzenten mitzudenken. Im aktuellen Entwurf für das Wasserstoff-Kernnetz ist dies auch der Fall.²

c) Zu Punkt II.9

Der Einsatz von CCS-Technologien gilt inzwischen unter Klimaforschern als unumgänglich, um ambitionierte Ziele zur Kontrolle des Klimawandels noch erreichen zu können. Das gilt einerseits für die Abscheidung von CO₂ bei Produktionsprozessen, die (jedenfalls zu vertretbaren Kosten) noch nicht vollständig zu dekarbonisieren sind. Es gilt aber auch für den direkten Entzug von CO₂ aus der Atmosphäre (Direct Air Capture), um absehbar zu langsame Abbaupfade von Emissionen zu kompensieren.

Grundsätzlich könnten diese Technologien in ostdeutschen Kohleregionen in zweifacher Hinsicht eine Rolle spielen. Einerseits bei der tatsächlichen Abscheidung von CO₂ bei der Energieproduktion und in Industrieprozessen. Einzelne Vorschläge gehen sogar so weit, mittels CCS die Kohleverstromung CO₂-neutral zu machen. Jedenfalls auf dem aktuellen Stand der Entwicklung sprechen Kostenargumente klar dagegen. Auch perspektivisch dürfte die Stromproduktion aus erneuerbaren Energien günstiger sein als der Einsatz von CCS in der Kohleverstromung.

In einzelnen energieintensiven Industrieprozessen könnte der Einsatz von CCS dagegen eine Rolle spielen. Inwieweit das geschieht, sollte aber betriebswirtschaftlichen Überlegungen unter Einbeziehung der Erwartung steigender CO₂-Preise überlassen bleiben. Das Wissen um die relative Effizienz technischer Lösungen liegt auf der Unternehmensebene, nicht bei der Politik.

Eine andere Frage ist, ob die ostdeutschen Kohleregionen bei der Lagerung von abgedichtetem CO₂ eine Rolle spielen können. In Brandenburg wurde (allerdings in Beeskow im Havelland) eine Pilotanlage zur CO₂-Lagerung im Boden vom Geoforschungszentrum Potsdam erfolgreich und langfristig sicher eingerichtet und betrieben. Grundsätzlich spricht aus Sicht der Naturwissenschaftler nichts dagegen, CO₂ im Boden zu lagern; die Sicherheit steht außer Zweifel.

² Siehe

https://www.bundesnetzagentur.de/DE/Fachthemen/ElektrizitaetundGas/Wasserstoff/Kernnetz/Downloads/Antragsentwurf_FNB.pdf?__blob=publicationFile&v=3

Dennoch herrschen bei der lokalen Bevölkerung oft irrationale Ängste vor dieser Technologie vor. Allein die Verwendung des Begriffs der „Endlagerung“ von CO₂ evoziert in deutschen Debatten offensichtlich regelmäßig panische, wissenschaftlich nicht zu begründende Abwehrreaktionen. Dies wiederum lässt das Thema politisch uninteressant oder gar gefährlich erscheinen; die Landesregierung in Brandenburg jedenfalls sperrt sich nach aktuellem Stand dagegen, das Thema zu diskutieren.

Ob sich an dieser Gemengelage etwas ändern lässt, ist zweifelhaft. Am ehesten wären vielleicht Lösungen erfolgversprechend, bei denen Anwohner und Kommunen an Orten, in denen abgeschiedenes CO₂ gelagert werden soll, auch wirtschaftlich direkt an den Erträgen beteiligt werden.

d) Zu Punkt II.13

Dem Punkt, dass „keine neuen ideologischen Hürden“ aufgestellt werden sollten, kann grundsätzlich zugestimmt werden. Allerdings sollte das Pendel auch nicht in die andere Richtung ausschlagen: Es sollte vermieden werden, dass z.B. mittels Autarkie-Argumenten eine eigentlich unwirtschaftliche Rohstoffgewinnung in Deutschland gefordert und gefördert wird.

e) Zu Punkt II.14

Den Argumenten von Brachert et al. (2023)³ zur Sinnhaftigkeit der n+-Regel ist zuzustimmen. Die Abgrenzung von Förderperioden muss nicht immer mit sinnvollen Projektlaufzeiten übereinstimmen, so dass eine solche Flexibilisierung absolut sinnvoll ist.

f) Zu Punkt II.17

Insbesondere bei Infrastrukturprojekten sind lange Planungsphasen zweifellos auch im Rahmen der Bewältigung des Strukturwandels in den ostdeutschen Kohleregionen ein Problem. Stellvertretend sei hier der Bau eines zweiten Bahngleises zwischen Cottbus und Lübbenau erwähnt. Das zweite Gleis wurde nach dem Zweiten Weltkrieg von sowjetischen Truppen als Reparationsleistung abgebaut. Der frühere Streckenverlauf parallel zum noch existierenden Gleis ist aber noch klar erkennbar, der alte Bahndamm teils noch existent. *Not in My Backyard*-Probleme mit Anwohnern, die bei Neubaustrecken oft zu Verzögerungen führen, spielen hier keine Rolle. Trotz dieser nahezu idealen Startbedingungen vergehen zwischen dem Planungsbeginn im Jahr 2021 und der voraussichtlichen Fertigstellung mindestens sieben Jahre – sofern es nicht zu Verzögerungen kommt. Eine Beschleunigung und Entschlackung von Planungsverfahren wäre also generell zu begrüßen. Versuche in dieser Hinsicht waren aber in der Vergangenheit nur selten durchschlagend erfolgreich.

Cottbus, den 10. Dezember 2023

Univ.-Prof. Dr. Jan Schnellenbach

³ Vgl. Matthias Brachert et al. (2023), *Begleitende Evaluierung des InvKG und des STARK-Bundesprogramms: Zwischenbericht*, Halle und Essen.