

Pressekonferenz, 26. Mai 2020

**Sonderwirtschaftsregionen zur Flankierung
des Strukturwandels in Kohlerevieren –
Vorfahrt für Bildung und Investitionen**
Zehn Vorschläge, wie Kohlerevieren der Strukturwandel gelingt

Statement

Dr. Hubertus Bardt
Geschäftsführer und Leiter Wissenschaft
Institut der deutschen Wirtschaft

Es gilt das gesprochene Wort

Dr. Hubertus Bardt

Warum Sonderwirtschaftsregionen?

Gleichwertige Lebensverhältnisse sind in den vergangenen Jahren in der politischen Diskussion wieder verstärkt in das Blickfeld gerückt. Das liegt sicherlich auch an etlichen Wahlergebnissen, die die traditionell hohe politische Stabilität der Bundesrepublik zumindest regional in Frage stellen. Mit den Kommissionen „Gleichwertige Lebensverhältnisse“ sowie „Wachstum, Strukturwandel und Beschäftigung“ haben sich zwei von der Bundesregierung eingesetzte Gremien intensiv mit der Frage befasst, wie der regionale Zusammenhalt in Deutschland gestärkt und gleichzeitig der Strukturwandel durch die Umstellung auf CO₂-arme Energien erfolgreich bewältigt werden kann.

Nun plant die Bundesregierung innerhalb der kommenden zwei Jahrzehnte umfangreiche regionale Hilfen, um den Ausstieg aus der Braunkohleförderung und -verstromung zu flankieren. Das sogenannte Strukturstärkungsgesetz soll die Kohleregionen auffangen – allerdings sind viele Vorschläge daraus nicht zielführend. Der Gesetzentwurf setzt bisher auf sehr kleinteilige, nahezu planwirtschaftliche Einzelvorhaben und die Schaffung von Stellen in staatlichen Behörden. Letztlich werden damit jedoch vor allem die ohnehin gut aufgestellten städtischen Zentren gestärkt. Was in den Plänen bislang fehlt, ist ein klarer **Fokus auf Investitionen der Wirtschaft** durch finanzielle Anreize, aber auch durch weniger Bürokratie und schnellere Planungs- und Genehmigungsverfahren. Dabei plant die Bundesregierung mit ihren Klimaschutzzielen bereits bis 2030, deutlich weniger Strom aus Braunkohle zu produzieren. Daraus folgt ein großer Wertschöpfungsverlust der

Kohlewirtschaft von etwa 70 Prozent gegenüber dem Stand von 2018. Die Zeit für kompensierende Maßnahmen ist entsprechend knapp.

Hohe Produktivität in den drei Braunkohlerevieren

Die drei Reviere sind aktuell keineswegs strukturschwach, wenn wir uns die Wirtschaftsleistung je Erwerbstätigen oder das Bruttoinlandsprodukt je Einwohner anschauen. Sie sind durch ihre Ausrichtung auf die Braunkohlewirtschaft jedoch teilweise monostrukturiert. Dies gilt vor allem für die Lausitz: Hier ist der Wertschöpfungs- und Beschäftigungsanteil der Kohlewirtschaft etwa doppelt so hoch wie im Mitteldeutschen und im Rheinischen Revier. Mit dem **Ausstieg aus der Kohlenutzung droht** daher eine **Strukturschwäche**, auch wenn diese bislang aufgrund der hohen Wertschöpfung in der Braunkohlewirtschaft nicht gegeben ist.

Das **Rheinische Revier** liegt in der für das vorliegende Gutachten gewählten relativ engen Abgrenzung mit einer **Bruttowertschöpfung je Erwerbstätigen in Höhe von 69.100 Euro** (2017) an der Spitze. Damit wird sogar der westdeutsche Durchschnittswert minimal – um 0,3 Prozent – übertroffen. Ähnliches zeigt sich für die beiden ostdeutschen Reviere. Das **Mitteldeutsche Revier erreicht eine Bruttowertschöpfung von 58.700 Euro je Erwerbstätigen**, das **Lausitzer Revier** liegt trotz seiner peripheren Lage mit **55.900 Euro** je Erwerbstätigen nur wenig dahinter. Der **Durchschnittswert für die ostdeutschen Flächenländer wird** um 8 beziehungsweise um etwa 3 Prozent **übertroffen**. Herausragende Werte bei der Bruttowertschöpfung erreichen innerhalb der drei Reviere der Rheinkreis Neuss, der Kreis Spree-Neiße und der Saalekreis (Abbildung 1). Der Kreis Spree-Neiße weist mit 73.600 Euro je

Einwohner sogar einen der höchsten Wertschöpfungswerte Ostdeutschlands auf.

Eine **Sonderwirtschaftsregion für die drei aktiven Braunkohlereviere Rheinland, Mitteldeutschland und Lausitz** soll deshalb den Regionen dabei helfen, den Strukturwandel bis zum Ausstieg aus der Kohleförderung und -verstromung 2038 erfolgreich zu gestalten. Die drei Regionen, die in der bewusst eng gewählten Abgrenzung jeweils vier Kreise und kreisfreie Städte mit Tagebauaktivitäten und Kohlekraftwerken umfassen, sollen durch **vereinfachte Planungs- und Genehmigungsverfahren, einen Ausbau der Universitäten und Hochschulen** sowie eine **Förderung von privatwirtschaftlichen Innovationen und Investitionen** in die Lage versetzt werden, den Wegfall der kohlebezogenen Wertschöpfung zu kompensieren. Sie sollen zudem **in 20 Jahren zu führenden Innovationsregionen aufsteigen**.

Gelingt dies, könnten die wertschöpfungsstarken Arbeitsplätze in der Kohlewirtschaft durch ebenso produktive Stellen in neuen Industrien ersetzt werden. Diese Entwicklung könnte Vorbildcharakter für den Strukturwandel in anderen Regionen erlangen. Das Kurzgutachten widmet sich mit konkreten Vorschlägen zur Ausgestaltung der Sonderwirtschaftsregion vorrangig der Lausitz: Sie liegt peripher, ist relativ strukturschwach und steht vor besonderen Herausforderungen.

Sonderwirtschaftsregionen: Zehn Vorschläge zur Ausgestaltung

Mit den folgenden zehn Vorschlägen für die Etablierung einer Sonderwirtschaftsregion sollen regionalpolitische Impulse gesetzt werden, um den Strukturwandel im Rheinischen Revier, in Mitteldeutschland und in der

Lausitz parallel zum Ende der Kohleverstromung bis 2038 erfolgreich gestalten zu können.

1. **Reduktion des Gewerbesteuerhebesatzes auf den Mindestsatz von 200 Prozent.** Niedrigere Gewerbesteuern wären der **wichtigste Baustein zur Stärkung der regionalen Wirtschaft.** In den vergangenen Jahren ist die durchschnittliche Gewerbesteuerbelastung in Deutschland spürbar gestiegen, dies gilt auch für die Braunkohlereviere. Für die drei Regionen lag der Mittelwert des Hebesatzes im Jahr 2018 bei 410 Prozent - und damit noch oberhalb des Bundesdurchschnitts von 363 Prozent. Eine Halbierung des **Hebesatzes** würde die **Unternehmen um 880 Millionen Euro pro Jahr** entlasten – das könnte deutliche Investitionsanreize setzen.

Kommunen, die hoch verschuldet sind oder denen Einnahmen wegbrechen, neigen dazu, die Hebesätze zu erhöhen, um den Haushalt auszugleichen. Dies schwächt aber die wirtschaftliche Dynamik in den betroffenen Regionen weiter. Einen solchen Teufelskreis gilt es in den Braunkohlerevieren unbedingt zu vermeiden. Denn die Gewerbesteuer bestimmt maßgeblich die steuerlichen Rahmenbedingungen eines Standorts und spielt auch für Unternehmensansiedlungen eine wichtige Rolle. Um aus Sicht der Unternehmen nachhaltig an Attraktivität zu gewinnen, wäre ein **Herabsetzen des Hebesatzes auf 200 Prozent** empfehlenswert.

Die Verringerung der Steuerlast für die Unternehmen in den Regionen um 880 Millionen Euro pro Jahr bedeutet keine Steuerausfälle in gleicher Höhe. Der **Selbstfinanzierungsanteil** einer Senkung der Unternehmenssteuern liegt Untersuchungen zufolge bei knapp **40 Prozent.** Dies bedeutet, dass sich der **negative Aufkommenseffekt für den Fiskus** um rund 350 Millionen Euro auf **530 Millionen Euro** reduzieren würde. Die geringeren

Gewerbesteuereinnahmen in den 12 Kreisen und Städten der drei Regionen sollten durch die zugesagten Kohlestrukturhilfen kompensiert werden. Mit einem **Viertel der** veranschlagten **Strukturmittel** für die Braunkohleregionen in Höhe von zwei Milliarden Euro pro Jahr wäre die Reduktion der Gewerbesteuer fiskalisch gut darstellbar. Diese Maßnahme ließe sich relativ einfach umsetzen, da der Gewerbesteuerhebesatz nicht der Genehmigungspflicht seitens der EU unterliegt.

2. **Investitionen anregen.** Kern der deutschen Regionalpolitik ist die „Gemeinschaftsaufgabe zur Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“, kurz **GRW**, die Investitionszuschüsse für Unternehmen in strukturschwachen Regionen gewährt. Die ostdeutschen Braunkohleregionen sind bereits GRW-Fördergebiet, das Rheinische Revier zum Teil. Im Rahmen der Sonderwirtschaftsregionen sollten diese Zuschüsse in den drei betroffenen Regionen erhöht werden und bis 2038 auf stetig hohem Niveau bleiben, um industrielle Investitionen anzuregen. Hierfür wären etwa 50 Millionen Euro pro Jahr notwendig.

3. **Stärkung von Forschung und Entwicklung.** Innovationen sind die Triebfedern der wirtschaftlichen Entwicklung. Unternehmen in strukturschwachen oder monostrukturierten Regionen sind aber oft wenig innovativ. In den Sonderwirtschaftsregionen brauchen die Firmen deshalb bessere Förderbedingungen, um die **regionale Innovationskraft** zu **steigern**. Das könnte über eine Innovationsorientierung der GRW ab 2021 oder über

Sonderkonditionen in den Programmen der Bundesministerien für Forschung sowie für Wirtschaft wie WIR!, REGION.innovativ oder ZIM geschehen.

4. **Ausbau der universitären Bildungseinrichtungen.** Universitäten, Hochschulen und Institute sollten in den drei Sonderwirtschaftsregionen ausgebaut werden. So könnten mehr **Fachkräfte** ausgebildet werden, es würden **Anknüpfungspunkte für regionale Innovationen** entstehen und junge Menschen würden in der Region gehalten werden. Für das Lausitzer Revier empfiehlt sich die Gründung einer länderübergreifenden „Lausitzuniversität“ mit Standorten in Brandenburg und Sachsen.

5. **Technologieparks sowie Technologie- und Gründerzentren** können gemeinsam mit den Universitäten und Hochschulen neue Wachstumsbranchen hervorbringen, weil sie Gründungen und Ansiedlungen erleichtern. Dabei sollte auf die bestehende Energiekompetenz der Regionen aufgebaut werden, ohne die technologischen Schwerpunkte zu stark einzugrenzen: Die Zukunft ist und bleibt schwer planbar und erfordert dementsprechend Technologieoffenheit.

6. **Digitale Netze zügig ausbauen.** Die digitalen Netze von der Breitbandversorgung bis zum 5G-Mobilfunkstandard sind unverzichtbarer Bestandteil der regionalen Infrastruktur. Gerade ländliche Regionen in Deutschland weisen einen vollkommen unzureichenden Ausbaustandard auf. Dies gilt auch für weite Teile der drei Braunkohlereviere. In den drei Sonderwirtschaftsregionen braucht es deshalb einen schnellen Ausbau der

Glasfaser-Breitbandnetze. Die verfügbaren **Bundesmitten für den Aufbau schneller Breitbandnetze müssen in den Braunkohlerevieren fokussiert eingesetzt werden**, um zügig eine flächendeckende Versorgung mit mindestens 100 Mbit/s und Hochgeschwindigkeits-Glasfaseranschlüsse mit 500 Mbit/s für Unternehmen und Schulen bis 2025 sicherzustellen. Bereits geplante 5G-Testfelder müssen zügig auf die gesamten Braunkohleregionen ausgedehnt werden.

7. **Testfeld Intelligente Netzsteuerung.** Der Energiesektor steht durch die Abkehr von Strom, der mithilfe von Braunkohle erzeugt wird, vor dramatischen Umbrüchen. Testfelder für eine intelligente Netzsteuerung könnten hier helfen: Sie könnten regionale und überregional verfügbare erneuerbarer Energieträger einbinden. Mit Hilfe von neuen und etablierten Speichertechnologien können die Regionen ihre Sonderstellung in der deutschen Energieversorgung zukünftig aufrechterhalten. Dabei kann die hervorragende Einbindung in die überregionalen Hochvoltnetze weiter genutzt werden.

Einfache Planungs- und Genehmigungsverfahren

Finanzielle Investitionsanreize sind notwendig, um den Wegfall der Braunkohlewirtschaft zu kompensieren. Ebenso wichtig sind aber Maßnahmen, die gar kein Geld kosten: Durch einfachere und schnellere Planungs- und Genehmigungsverfahren für Infrastrukturinvestitionen wie unternehmerische Ansiedlungen ließe sich der Strukturwandel in den drei Regionen beflügeln und die knappe Zeit bis 2038 besser nutzen.

8. **Planungsbeschleunigung für Verkehrsinfrastrukturen.** Bis neue Straßen und Bahnlinien in Deutschland gebaut werden, dauert es aufgrund von planungs- und genehmigungsrechtlichen Hürden inzwischen Jahrzehnte. Angesichts der knappen Zeit bis zum Ausstieg aus der Kohleverstromung ist dieser Zustand für Investitionen in den drei Revieren unhaltbar. Durch **integrierte Planungs- und Genehmigungsverfahren**, vereinfachte Verfahren für Ersatzneubauten und Erweiterungen sowie Maßnahmengesetze können Infrastrukturplanungen in den Sonderwirtschaftsregionen beschleunigt werden.

9. **Vereinfachung bürokratischer Verfahren und „smarte“ Regulierung.** Für einen erfolgreichen Strukturwandel in den drei Revieren braucht es dringend zügige Genehmigungen industrieller Ansiedlungen. In den **Planungs- und Genehmigungsverfahren für Industrieansiedlungen** müssen daher **Freiräume für Vereinfachungen** geschaffen werden. Vereinfachte Verfahren und Instrumente bei Vorhaben der Energiewende und generell für Investitionen sollten hier erprobt werden. In diesem Zusammenhang sollte die **Digitalisierung von Antragsunterlagen** getestet werden. Alle Beteiligten hätten dann gemeinsam über eine Cloudlösung Zugriff darauf.

Anknüpfungspunkte könnten die „Entfesselungspakete“ der nordrhein-westfälischen Landesregierung bieten. In Nordrhein-Westfalen wurde kürzlich im Rahmen des Entfesselungspakets IV eine **Experimentierklausel im Planungsrecht** eingeführt. Diese ist als Einladung an die Regionen zu verstehen, Ideen zu entwickeln, um Vorhaben der Energiewende, der Digitalisierung und

der Anpassung an den Klima- und Strukturwandel planerisch zu beschleunigen und zu vereinfachen. Bereits im III. Entfesselungspaket hat das Bundesland eine Änderung des Landesplanungsgesetzes auf den Weg gebracht, die Planungsverfahren vereinfacht und strafft.

10. **Evidenzbasierte Politikgestaltung und Partizipation.** Effizientere und schnellere Planungs- und Genehmigungsverfahren sind allerdings kein Selbstzweck und werden nur gesellschaftliche Akzeptanz finden, wenn die divergierenden Interessen der Betroffenen berücksichtigt und abgewogen werden. Dafür braucht es eine stärker **evidenzbasierte Politikgestaltung** und **mehr Partizipation** der (potenziell) von beabsichtigten Regeländerungen Betroffenen durch eine **verfahreneffiziente Integration der verschiedenen Interessen. Reallabore** unter Einbeziehung der Bevölkerung können die Entscheidungsfindung bei regionalen Vorhaben verbessern. In digitalen Verfahren ist die frühzeitige Einbindung von Expertenwissen oder die Beteiligung von Unternehmen und Bürgern via Crowdsourcing erheblich einfacher. International gibt es vielversprechende Beispiele:

Das **Vereinigte Königreich legt einen Schwerpunkt auf evidenzbasierte Politikgestaltung** und Partizipation. Bevor neue Regulationsmaßnahmen eingeführt werden, wird eine vorläufige Gesetzesfolgenabschätzung durchgeführt, welche das Problem unter Berücksichtigung und Evaluierung möglicher regulatorischer und nicht regulatorischer Lösungen umreißt. Zu den Maßnahmen gehört eine schnelle **regulatorische Sichtungsbewertung** (sogenannte „**Fast Track Regulatory Triage Assessment**“). Dies wird durch weitere Maßnahmen wie One-in, two-out und Sunset-Legislation flankiert.

Auch in den **USA und Skandinavien** gibt es vorbildliche Verfahren zur frühzeitigen und effizienten Einbindung von Bürgern und Öffentlichkeit. Regionen in den USA experimentieren seit etlichen Jahren mit innovativen und kooperativen Instrumenten der Politikgestaltung wie dem **Crowdsourcing** oder mit **Wiki-Methoden**, um bei komplexen Entscheidungen die Wirkungszusammenhänge zu berücksichtigen. In den USA soll ein „ExpertNet“ nach dem Crowdsourcing-Prinzip die Mitwirkung von externen Fachleuten ermöglichen. Diese und andere Maßnahmen, etwa den in Dänemark eingeführten Design Thinking Workshops mit betroffenen Bürgern, können die **Partizipation schon in der Planungsphase verbessern** und Hürden verringern.

Mit diesen 10 Maßnahmen zur Einrichtung einer Sonderwirtschaftsregion ließe sich ein dynamischer und innovationsbasierter Wirtschaftsaufschwung in den drei Braunkohleregionen in die Wege leiten, ohne den bereits vereinbarten Finanzrahmen für Bundeshilfen zu überschreiten.