



Sonderwirtschaftsregionen zur Flankierung des Strukturwandels in Kohlerevieren – Vorfahrt für Bildung und Investitionen

**für die
Fraktion der Freien Demokraten im Deutschen Bundestag**

Kurzgutachten

Fraktion der Freien Demokraten im Deutschen Bundestag
Herrn Michael Theurer MdB
Platz der Republik 1
11011 Berlin

Ansprechpartner:

Dr. Klaus-Heiner Röhl, Dr. Roman Bertenrath, Dr. Tobias Hentze

Köln, 26. Mai 2020

Kontaktdaten Ansprechpartner

Institut der deutschen Wirtschaft Köln
Dr. Klaus-Heiner Röhl
Senior Economist für Unternehmen
Tel.: +49 (0)30 27877-103
E-Mail: roehl@iwkoeln.de
<https://www.iwkoeln.de/>

Institut der deutschen Wirtschaft
Postfach 10 19 42
50459 Köln

Inhaltsverzeichnis

Executive Summary	4
1 Einleitung.....	6
2 Sonderwirtschaftszonen und Sonderwirtschaftsregionen international	7
2.1 Definition und globale Perspektive	7
2.2 Sonderwirtschaftsregionen in der EU.....	8
3 Maßnahmen der Strukturpolitik und regionale Abgrenzung	10
3.1 Die Pläne der Bundesregierung für die Braunkohlereviere: das Strukturstärkungsgesetz	10
3.2 Regionale Abgrenzung.....	11
4 Hohe Produktivität in der wertschöpfungsstarken Braunkohlewirtschaft	13
5 Zehn Vorschläge zur Ausgestaltung von Sonderwirtschaftsregionen	15
5.1 Investitionsanreize, Stärkung der regionalen Unternehmen	15
5.2 Bildung und neue Technologien	22
5.3 Infrastruktur	25
5.4 Vereinfachung bürokratischer Verfahren/Testfeld für smarte Regulierung.....	30
6 Fazit der strukturpolitischen Empfehlungen	35
7 Literaturverzeichnis.....	37
8 Verzeichnis der Tabellen, Kästen und Abbildungen	42
8.1 Verzeichnis der Tabellen.....	42
8.2 Verzeichnis der Kästen	42
8.3 Verzeichnis der Abbildungen	42

Executive Summary

Mit Einrichtung einer Sonderwirtschaftsregion für die drei aktiven Braunkohlereviere Rheinland, Mitteldeutschland und Lausitz sollen die Voraussetzungen geschaffen werden, um den Strukturwandel bis zum Ausstieg aus der Kohleförderung und -verstromung 2038 erfolgreich zu bewältigen. Die drei Regionen, die 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, nicht nur den Wegfall der kohlebezogenen Wertschöpfung zu kompensieren, sondern in 20 Jahren zu führenden Innovationsregionen aufzusteigen. Die wertschöpfungsstarken Arbeitsplätze in der Kohlewirtschaft könnten durch ebenso produktive neue Stellen ersetzt werden. Diese Entwicklung könnte Vorbildcharakter für den Strukturwandel in anderen Regionen erlangen. Konkrete Ausgestaltungsvorschläge werden im Rahmen dieses Kurzgutachtens vorrangig für die Lausitz erarbeitet, die als peripher gelegene relativ strukturschwache Region vor besonderen Herausforderungen steht.

Weltweit gibt es etwa 4.300 Sonderwirtschaftszonen bzw. Sonderwirtschaftsregionen (SWR, nachfolgend durchgehend verwendet), mit denen die Standortstaaten die wirtschaftliche Entwicklung einer Region oder des ganzen Landes durch gute Standortbedingungen oder die Gewährung von Sonderkonditionen für Investitionen anregen wollen. Die Erfahrungen, die mit dem Instrument gemacht wurden, sind gemischt. Sie reichen von einer rasanten Entwicklung in chinesischen Küstenregionen bis zum Scheitern vieler SWR in Entwicklungsländern. Es zeigt sich, dass der Erfolg der SWR auch immer von den Rahmenbedingungen des Landes abhängig ist, auch wenn eine Abkoppelung angestrebt wird.

In der EU gibt es etwa 100 SWR, wobei dieses Instrument besonders in Polen fest etabliert ist. Mit dem EU-Beitritt des Landes mussten die Bedingungen der polnischen SWR an das EU-Recht herangeführt werden. Steuervergünstigungen für angesiedelte Unternehmen werden in dem Rahmen gewährt, der durch erlaubte Grenzen für Investitionsbeihilfen in den EU-Fördergebieten gesetzt wird. Die rechtlichen Bedingungen für SWR in der EU sind jedoch nicht fix: Vieles beruht auf einem Aushandlungsprozess zwischen der EU-Kommission und dem jeweiligen Mitgliedsland. 2018 hat auch Italien beschlossen, 12 SWR zur Entwicklung der sechs strukturschwachen südlichen Regionen einzurichten.

Mit zehn Vorschlägen für die Etablierung einer Sonderwirtschaftsregion Braunkohlereviere 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 zu bewältigen:

1. **Reduktion des Gewerbesteuerhebesatzes auf den Mindestsatz von 200 Prozent.** In den letzten 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 oberhalb des Bundesdurchschnitts von 363 Prozent. Eine Halbierung auf den Mindesthebesatz könnte mit einer Entlastung der Unternehmen um 880 Millionen Euro pro Jahr deutliche Investitionsanreize setzen.
2. **Investitionen erleichtern.** Kern der deutschen Regionalpolitik ist die „Gemeinschaftsaufgabe zur Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ (GRW), die Investitionszuschüsse für Unternehmen in strukturschwachen Regionen gewährt. Im Rahmen der SWR Braunkohlereviere sollten diese in den drei betroffenen Regionen erhöht und bis 2038 verstetigt werden, um industrielle Investitionen anzuregen. Hierfür sind etwa 50 Millionen Euro p. A. zu veranschlagen.
3. **Stärkung von Forschung und Entwicklung.** Innovationen sind die Triebfeder der wirtschaftlichen Entwicklung. Unternehmen in strukturschwachen Regionen sind aber oft unterdurchschnittlich

innovativ. Im Rahmen der SWR sollten den Firmen verbesserte Förderbedingungen in den Bundesprogrammen des BMWi und BMBF gewährt werden, um die regionale Innovationskraft zu steigern. Dies könnte über eine Innovationsorientierung der GRW ab 2021 und/oder über Sonderkonditionen in BMBF-Programmen wie WIR! und REGION.innovativ geschehen.

4. **Ausbau der universitären Bildungseinrichtungen.** Universitäten, Hochschulen und Institute sollten in den drei SWR ausgebaut werden, um Fachkräfte auszubilden, Anknüpfungspunkte für regionale Innovationen zu bieten und junge Menschen in der Region zu halten.
5. **Technologieparks und Technologie- und Gründerzentren** können gemeinsam mit den Universitäten und Hochschulen zu Kristallisationspunkten für neue Wachstumsbranchen werden. Dabei sollte auf die bestehende Energiekompetenz der Regionen aufgebaut werden, ohne die technologischen Schwerpunkte über Gebühr einzugrenzen.
6. **Digitale Netze zügig ausbauen.** Die digitalen Netzwerke von der Breitbandversorgung bis zum 5G-Mobilfunkstandard sind unverzichtbarer Bestandteil der regionalen Infrastruktur, wobei gerade ländliche Regionen in Deutschland einen vollkommen unzureichenden Ausbaustandard aufweisen. Dies gilt auch für Teile der drei Braunkohlereviere. In den drei SWR ist daher für einen schnellen Ausbau der Glasfaser-Breitbandnetze zu sorgen. Bereits geplante 5G-Testfelder müssen zügig auf die gesamten SWR ausgedehnt werden.
7. **Testfeld Intelligente Netzsteuerung.** Der Energiesektor steht mit dem Ausstieg aus der grundlastfähigen Braunkohleverstromung vor dramatischen Umbrüchen. Durch Testfelder für intelligente Netzsteuerung unter Einbindung regionaler und überregional verfügbarer erneuerbarer Energieträger sowie neuer und etablierter Speichertechnologien können die Regionen ihre Sonderstellung in der deutschen Energieversorgung weiter aufrechterhalten.
8. **Planungsbeschleunigung für Verkehrsinfrastrukturen.** Der Bau neuer Straßen und Bahnlinien dauert in Deutschland aufgrund planungs- und genehmigungsrechtlicher 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 SWR beschleunigt werden.
9. **Vereinfachung bürokratischer Verfahren/smarte Regulierung.** Die zügige Genehmigung industrieller Ansiedlungen ist für einen erfolgreichen Strukturwandel in den drei Revieren entscheidend. Vereinfachte Verfahren und Instrumente bei Vorhaben der Energiewende, zur Bewältigung der Auswirkungen des Strukturwandels oder im Zusammenhang mit der Digitalisierung analog zu den nordrhein-westfälischen „Entfesselungspaketen“ sollten hier erprobt werden.
10. **Evidenzbasierte Politikgestaltung und Partizipation.** Reallabore unter Einbeziehung der Bevölkerung können die Entscheidungsfindung verbessern. Beispiele für Gesetzesfolgenabschätzungen mit einer detaillierten Kosten-Nutzen-Analyse gibt es international z.B. im Vereinigten Königreich, den USA und Skandinavien. Digital ist die frühzeitige Einbindung von Expertenwissen oder die Beteiligung von Unternehmen und Bürgern via Crowdsourcing erheblich einfacher.

Die zehn Vorschläge für eine Sonderwirtschaftsregion Braunkohlereviere bieten eine **regionalpolitische Neuausrichtung für Deutschland**, die sich aus der spezifischen Problematik der vom Kohleausstieg betroffenen strukturschwachen oder monostrukturierten Regionen ergibt. Die SWR Braunkohlereviere sollte in Form eines Staatsvertrags zwischen dem Bund und den vier betroffenen Ländern etabliert werden; ihre **Finanzierung erfolgt im Rahmen der 40 Milliarden Euro vereinbarter Strukturhilfen**. Die **Vorschläge sind** dabei auch als **Aufforderung** zu sehen, **strukturpolitisch umzusteuern** und das Tempo in der Umsetzung von Entscheidungen zu erhöhen. Ausgehend von den SWR als Testfeld muss deutschlandweit eine andere Kultur der Entscheidungsfindung, Planung und Umsetzung von Investitionen mit öffentlicher Beteiligung erreicht werden.

1 Einleitung

Der beschlossene zügige Ausstieg aus der Braunkohleverstromung stellt die drei deutschen Kohlereviere im Rheinland, in Mitteldeutschland und speziell in der peripher gelegenen Lausitz vor große Herausforderungen. Selbst für den bislang angestrebten Ausstiegspfad bis ca. 2050 wären erhebliche Investitionsanforderungen in den betroffenen Regionen aufgetreten, die nur mit umfangreichen Hilfen des Bundes zu meistern gewesen wären (Bertenrath et al., 2018). Durch einen um mindestens 10 Jahre vorgezogenen Ausstieg ergibt sich eine Situation, in der die üblicherweise langen Planungs- und Genehmigungsverfahren in Deutschland einer rechtzeitigen Schaffung von neuen Wirtschaftsstrukturen und Ersatzarbeitsplätzen entgegenstehen. Dies gilt in besonderem Maße für die Lausitz, in der die Braunkohlewirtschaft mit einem Wertschöpfungsanteil von 6,2 Prozent – mit indirekten Effekten 9,1 Prozent – und einem Arbeitsplatzeffekt einschließlich induzierter Beschäftigung von 4,9 Prozent der Beschäftigten in den vier betroffenen Kreisen mit Großanlagen der Branche (Tagebaue, Kraftwerke, Anlagen der stofflichen Nutzung) eine etwa doppelt so hohe Bedeutung aufweist wie im Mitteldeutschen Revier und im Rheinland. In erheblichem Umfang wirtschaftsstrukturell herausgefordert sind aber alle drei vom vorgezogenen Kohleausstieg betroffenen Regionen.

Nach den Klimaschutzziele der Bundesregierung ist bereits bis 2030 mit einer starken Reduktion der Braunkohleverstromung und dementsprechend einem massiven Wertschöpfungsverlust der Kohlewirtschaft von etwa 70 Prozent gegenüber dem Stand von 2018 zu rechnen, so dass die Zeit für kompensierende Maßnahmen knapp wird. Der forcierte Strukturwandel erfordert zügige Investitionsentscheidungen und -umsetzungen in den drei Braunkohlerevieren. Aus diesem Grunde müssen neue Wege zur Flankierung des Strukturwandels gegangen werden – in Form einer Sonderwirtschaftsregion (SWR), in der industrielle Investitionen und neue Technologien Vorfahrt genießen und eine „smarte“ Regulierung getestet wird. In diesem Kurzgutachten wird ein Ideentableau mit zügig umsetzbaren und wirkungsvollen Vorschlägen für die Ausgestaltung von SWR für die drei Braunkohlereviere erarbeitet, wobei die Lausitz als Beispielregion im Fokus steht. Die Vorschläge gelten jedoch für alle drei Reviere gleichermaßen.

In Ergänzung zur Ausarbeitung der nachfolgenden zehn Vorschläge zur Ausgestaltung einer SWR Braunkohleregionen wird im Rahmen des Kurzgutachtens untersucht, in welchen anderen EU-Ländern es bereits Sonderwirtschaftsregionen gibt, und wie diese angelegt sind. Dabei werden insbesondere die Erfahrungen mit polnischen SWR betrachtet. Aber auch außereuropäische Erfahrungen mit SWR werden kurz thematisiert – global gesehen gibt es mindestens 4.300 derartige Entwicklungszonen. Im Rahmen der Analyse der Erfahrungen mit bestehenden SWR in Europa wird auch der beihilferechtlichen Problematik vor dem Hintergrund der restriktiven EU-Regelungen für Unternehmensbeihilfen nachgegangen, soweit die zehn Vorschläge genehmigungsrechtlich einschlägige Punkte umfassen. In ihrer Mehrheit stellen die vorgeschlagenen Maßnahmen gerade nicht auf beihilferechtlich problematische Fördertatbestände ab, sondern auf den Abbau von Regulierungen und die Beschleunigung von Planungsverfahren zur Stärkung der unternehmerischen Initiative, die Förderung von Bildung und Forschung zur Steigerung der regionalen Innovationskraft sowie auf einen zügigen Ausbau der digitalen Infrastruktur. Betrachtet werden soll dabei auch – soweit im Rahmen eines Kurzgutachtens möglich – welche Regierungs- und Verwaltungsebenen des föderal aufgebauten deutschen Staatswesens jeweils einbezogen werden müssen.

2 Sonderwirtschaftszonen und Sonderwirtschaftsregionen international

Da das Instrument der SWR in Deutschland bislang nicht zur Anwendung gekommen ist (wenn man von Spezialfällen wie dem Hamburger Zollfreihafen absieht, der die definitorischen Voraussetzungen marginal erfüllt), wird in diesem Kapitel auf das Konzept und die internationalen Erfahrungen mit diesem Instrument der regionalen Wirtschaftsförderung eingegangen. Besonderes Augenmerk wird dabei auf die polnischen und (noch neuen) italienischen SWR gelegt, bevor auf die europarechtlichen Rahmenbedingungen für SWR eingegangen wird.

2.1 Definition und globale Perspektive

Zunächst ist zu klären, was unter einer Sonderwirtschaftszone oder -region eigentlich zu verstehen ist. Die weltweit inzwischen gut 4.300 derartigen Entwicklungsgebiete bieten sehr unterschiedliche Bedingungen (Hachmeier/Mösle, 2019), so dass eine allumfassende Definition notwendigerweise sehr allgemein ausfällt (s. Kasten 2-1).

Kasten 2-1: Sonderwirtschaftsregion: Definition und Motivation

Eine Sonderwirtschaftsregion ist dadurch definiert, dass es sich um ein geographisch klar abgegrenztes Gebiet handelt, in dem rechtlich abgesichert vom übrigen Territorium des jeweiligen Staates abweichende Bedingungen für die Wirtschaft oder bestimmte wirtschaftliche Aktivitäten gelten. Dies kann sowohl den Handel – wie bei Freihandelszonen – als auch die Produktion betreffen. Ziel ist die Schaffung von Bedingungen, die positiv von den allgemein im Land gültigen abweichen und so ein überdurchschnittliches Wachstum ermöglichen. Wrobel (2008) bezeichnet die SWR deshalb als „ordnungspolitische Maßnahme“ in Gestalt eines „institutionellen Konstrukts“. Die verbesserten Rahmenbedingungen können in Form von Steuervergünstigungen, Investitionsbeihilfen, Zollfreiheit, wirtschaftsfreundlichen Regulierungen und Bürokratiereform oder einer Kombination dieser Maßnahmen bestehen (Wissenschaftliche Dienste, 2018a). „Die Deregulierung und Entbürokratisierung kann sich auf Erleichterungen bei Genehmigungsverfahren und Zulassungen, das Vertragsrecht, das Wettbewerbs- und Planungsrecht, aber auch das Arbeits- und Sozialrecht erstrecken“ (Röhl, 2004).

Eine besonders große Rolle spielten und spielen SWR in der Entwicklungsökonomik sowie in der Transformationsökonomik. Entwicklungs-, Schwellen und Transformationsländer versuch(t)en, mithilfe dieses Instruments ausländische Investitionen anzulocken, Arbeitsplätze außerhalb des Landwirtschaftssektors zu schaffen und Entwicklungskerne oder Wachstumspole für die Modernisierung oder marktwirtschaftliche Transformation des gesamten Landes zu generieren (Hachmeier/Mösle, 2019; Röhl, 2004). Eine Typologie der SWR bietet Röhl, 2004 (vgl. Tabelle 2-1). Die Erfahrungen, die Entwicklungs- und Schwellenländer mit diesem Instrument gemacht haben, sind dabei sehr unterschiedlich. Während küstennahe chinesische SWR wie Shenzen gut 30 Jahre nach ihrer Etablierung zu wirtschaftsstarken Metropolen herangewachsen sind, ist die Umsetzung des Konzepts in Afrika zum Teil – aber nicht immer – gescheitert (Hachmeier/Mösle, 2019). Es zeigte sich, dass der Erfolg der SWR immer auch von den politischen und administrativen Rahmenbedingungen der jeweiligen Staaten abhängig ist. Schlechte Wirtschaftspolitik und politische Instabilität wirken sich über unsichere oder sich verschlechternde Konditionen auch in den SWR aus. Trotz ihrer Sonderstellung können sich SWR nicht vollständig von den im jeweiligen Land vorherrschenden Bedingungen abkoppeln.

Tabelle 2-1: Typologie der Sonderwirtschaftsregionen

Typ	Beschreibung
Zollfreigebiet, Freihäfen	Befreiung von Zöllen und sonstigen Behinderungen für Importe wie Einfuhrumsatzsteuern und Kontingenten zur Belebung der Wirtschaft (Lagerung, Umschlag)
Gebiet mit steuer- oder zollfreiem Verkauf	Wegfall von Zöllen und indirekten Steuern für Konsumgüter zur Förderung des Einzelhandels; oft auch zur Stärkung des Tourismus
Exportförderzone	Erleichterte Ansiedlung von Exportindustrien; Zollfreiheit insbesondere für Maschinen und Vorprodukte zur Weiterverarbeitung
Steuersondergebiet	Ansiedlungsförderung durch Steuerbefreiung von Investoren; Instrument der Regionalentwicklung
Deregulierte Region mit Aussetzung nationaler Bestimmungen	Aussetzung komplexer nationaler Regulierungen (Arbeitsmarkt, Sozialrecht, nationales Wettbewerbs- und Planungsrecht, Genehmigungsverfahren) ohne sonstige Vergünstigungen wie zum Beispiel niedrigere Steuersätze
Sektorale Sonderzone	Befreiung von Genehmigungen und Regulierungen für bestimmte Sektoren; zum Beispiel als Zone freier Banken- und Versicherungsaktivität
Region freier Wirtschaftsaktivität	Befreiung von Genehmigungen in Kombination mit weiteren Vergünstigungen (Steuern, Zölle, Investitionsbeihilfen); Instrument zur Systemtransformation in Osteuropa

Quelle: Röhl, 2004, 9

2.2 Sonderwirtschaftsregionen in der EU

In der EU gibt es fast 100 SWR, die sich in die rechtlichen Bedingungen des gemeinsamen europäischen Marktes einfügen müssen und einer beihilferechtlichen Kontrolle durch die EU-Kommission unterliegen. Bei vielen dieser SWR handelt es sich allerdings um Freihandelszonen wie zollfreie Häfen (European Commission, 2020a). Eine besondere Bedeutung erlangte das Konzept in den mittelosteuropäischen Transformationsökonomien vor ihrem Beitritt zur EU, insbesondere Polen hat dabei stark auf das Instrument gesetzt (EMCC, 2019; Röhl, 2004). „Innerhalb eines Transformationsprozesses können sie „Inseln der Stabilität“ darstellen. (Busch 1992, 25 ff.). Jedoch können Sonderwirtschaftszonen auch zu „industriellen Monokulturen“ werden (Busch 1992, 18), oder ihr Ziel der Unternehmensansiedlung verfehlen, wenn die Anreize falsch oder nicht ausreichend gesetzt wurden.“ (Wrobel, 2008, 13).

Sonderwirtschaftszonen in Polen

Polen hat im ökonomischen Transformationsprozess bereits seit den 1990er Jahren **auf die Gewährung von Sonderkonditionen** für die Ansiedlung bestimmter wirtschaftlicher Aktivitäten in strukturschwachen Regionen **im Rahmen von SWR** gesetzt. Ziel des Instruments war es dabei, die Wirtschaftsentwicklung der Region zu fördern, Auslandsinvestitionen anzulocken und neue Arbeitsplätze zu schaffen sowie die Infrastruktur auszubauen und die Landnutzung neu zu ordnen (EMCC, 2019). Dabei ging es zum Teil um sehr kleinräumige Sonderwirtschaftszonen (Specjalne Strefy ekonomiczne, SSE) mit der Förderung von Einzelaktivitäten wie der Herstellung von Sprengstoffen oder Tabakwaren oder dem Bau eines

Spielkasinos (EMCC, 2019). Gewerbeflächen mit entsprechendem Status sind in fast allen polnischen Woiwodschaften verfügbar und können bei Bedarf um neue Flächen erweitert werden (EY, 2013).

Mit dem Beitritt zur EU im Mai 2004 entstand die Notwendigkeit, die Sonderkonditionen – oft in Form von Steuervergünstigungen – in den 14 SWR an das EU-Recht anzupassen. Dies geschah durch Gesetzesänderungen zur Begrenzung der Beihilfen, die 2001 und 2003 in Kraft traten, sowie einen mit der EU ausgehandelten Übergangsprozess (Centre for Public Impact, 2018). Den investierenden Unternehmen war zuvor Steuerfreiheit für zehn Jahre versprochen worden¹, wobei diese Frist zumindest für Erstan-siedler bei Einrichtung der SWR 1994 mit dem EU-Beitritt gerade auslief. Während die EU Vergünstigungen im Steuerbereich eher kritisch gegenübersteht, ist die Gewährung von Investitionszuschüssen ein bewährtes und – für unterentwickelte Regionen – EU-rechtskonformes Instrument der Regionalpolitik, das auch von der EU selbst im Rahmen des Europäischen Fonds für regionale Entwicklung (EFRE) eingesetzt wird. Die strukturschwachen polnischen Regionen, in denen SWR angesiedelt sind, weisen ein Bruttoinlandsprodukt je Einwohner von deutlich unterhalb 75 Prozent des EU-Durchschnitts auf und sind deshalb europarechtlich als A-Fördergebiet eingestuft. Hier sind – je nach regionaler Situation und Investitionsvolumen – Investitionsbeihilfen von 30 bis 50 Prozent für Großunternehmen, 40 bis 60 Prozent für mittlere Unternehmen und 50 bis 70 Prozent für Kleinbetriebe möglich (EMCC, 2019). Polen verknüpft die traditionell in seinen SWR gewährte Befreiung von der Steuer auf Unternehmensgewinne (die aktuell landesweit bei 19 Prozent liegt) mit den europarechtlich erlaubten Investitionszuschüssen, indem von der für die Unternehmen anfallenden Gewinnsteuer die Investitionskosten bis zu den jeweils erlaubten Höchstsätzen abziehbar sind (EMCC, 2019). Neben der steuerlichen Förderung gibt es in den polnischen SWR auch regulatorische Erleichterungen etwa bei Genehmigungsverfahren.

Die 1992 gegründete Polnische Investitions- und Handelsagentur (PAIH) spielte eine wichtige Rolle bei der Einrichtung der polnischen SWR und ihrer Bewerbung im Inland und bei internationalen Investoren. Der Erfolg der jungen SWR hing dann maßgeblich von den externen Investoren ab, die Werke in den Gebieten einrichteten (Centre for Public Impact, 2018). Die lokalen Behörden waren in die Etablierung der SWR, die von der Regierung in Warschau ausging, kaum eingebunden. Dies lag auch an der noch jungen polnischen Demokratie, in der die unteren Staatsebenen ihre Rolle erst noch definieren und ausfüllen mussten. Trotzdem haben sich diese zu einem Erfolgsmodell entwickelt, das heute in Polen unumstritten ist. Allein bis 2012 wurden von internationalen Unternehmen circa 20 Milliarden US-Dollar investiert und 186.000 Arbeitsplätze geschaffen (Centre for Public Impact, 2018). Rechtlich ist der Fortbestand der polnischen SWR aktuell bis 2026 abgesichert.

Sonderwirtschaftsregionen in Italien und Spanien

Neben Polen ist auch **Italien ein EU-Land, das SWR als Entwicklungsinstrument für strukturschwache Regionen** einsetzt, und zwar sehr aktuell. Anfang 2018 wurde ein Gesetz verabschiedet, das für die sechs süditalienischen Regionen Apulien, Basilikata, Kalabrien, Kampanien, Sizilien und Sardinien die Etablierung von je zwei SWR vorsieht (NCTM, 2018). Auch diese müssen sich in das Korsett der EU-Beihilfebestimmungen einfügen; die betreffenden Regionen sind aber aufgrund ihrer geringen Wirtschaftskraft ohnehin Zielgebiete der EU-Regionalpolitik. Geplant sind Steuererleichterungen für Unternehmensinvestitionen von bis zu 50 Millionen Euro, die allerdings offenbar mit den erlaubten Investitionsbeihilfen von 10 bis 25 Prozent (je nach Unternehmensgröße) zu verrechnen sind. Daneben sind Regulierungserleichterungen und schnelle Genehmigungsverfahren („Null Bürokratie“) vorgesehen. Für die SWR wird auch ein guter überregionaler Verkehrsanschluss über die Transeuropäischen Netze (TEN) angestrebt

¹ Und eine Halbierung der Steuer für die anschließenden 10 Jahre. Bereits für Investitionen ab 1. Januar 2001 galten diese Vergünstigungen nicht mehr uneingeschränkt (Centre for Public Impact, 2018).

(NCTM, 2018). In Spanien gibt es vier SWR – neben den kanarischen Inseln sowie den Exklaven Ceuta und Melilla, die zum Ausgleich ihrer peripheren Lage über reduzierte Unternehmens- und Mehrwertsteuersätze verfügen, sind dies die Zollfreihäfen Cadix und Vigo (Lexuniversal, 2017). Aufgrund der speziellen Situation der nicht im Mutterland auf der iberischen Halbinsel liegenden SWR lassen sich aus dem spanischen Beispiel nur schwer Schlussfolgerungen für die deutschen Braunkohlereviere ziehen.

Europarechtliche Situation der Sonderwirtschaftsregionen

Im Rahmen der Diskussion der polnischen SWR wurde bereits auf ihre europarechtliche Genehmigung und Berechtigung eingegangen. Freihandelszonen, in denen zollfreie Waren gelagert und in gewissem Umfang vor einer Einfuhr ins EU-Zollgebiet oder Ausfuhr in Drittstaaten veredelt werden, sind der EU anzuzeigen, erhalten jedoch eine automatische Genehmigung (wissenschaftliche Dienste, 2018a). Aktuell führt die EU eine Liste mit 74 derartigen „Free zones“ (European Commission, 2020a). Deutlich komplizierter stellt sich die Situation für SWR dar, die wirtschaftliche Aktivität durch die Attraktion von Investitionen und Unternehmensansiedlungen begünstigen sollen. Hier kommen die beihilferechtlichen Regelungen für den gemeinsamen europäischen Wirtschaftsraum zum Tragen, so dass die Konditionen von der EU detailliert geprüft und genehmigt werden müssen. In der Praxis handelt es sich dabei um einen Prozess des Aushandelns der jeweiligen Bedingungen zwischen dem EU-Mitgliedsland und der EU-Kommission. Dies galt für die osteuropäischen Länder bei ihrem Beitritt zur EU, und es würde auch für eine deutsche SWR Braunkohlereviere gelten, die Vergünstigungen für Investitionen gewährt. Aufgrund des Bekenntnisses der EU-Kommission zur Unterstützung der Kohlereviere (European Commission, 2020b) ist hier mit Offenheit gegenüber Plänen zur Einrichtung einer SWR zu rechnen. An welchem der zehn vorgeschlagenen Punkte dieses Kurzgutachtens diese europarechtliche Restriktion kritisch wird und wo eine EU-Genehmigung nicht erforderlich wäre, wird nachfolgend bei der Vorstellung der Empfehlungen jeweils ausgeführt.

3 Maßnahmen der Strukturpolitik und regionale Abgrenzung

3.1 Die Pläne der Bundesregierung für die Braunkohlereviere: das Strukturstärkungsgesetz

Da der Regierungsentwurf des Strukturstärkungsgesetzes für die Braunkohlereviere ebenfalls Maßnahmen zur Stärkung der Wirtschaftsstruktur in den drei betroffenen Regionen enthält, die Überschneidungen, aber auch deutliche Unterschiede zu den nachfolgenden zehn Vorschlägen für eine SWR aufweisen, wird auf den Gesetzesentwurf nachfolgend kurz eingegangen.

Mit der Einigung auf die Eckpunkte des Kohleausstiegsgesetzes durch die Bundesregierung, die betroffenen Länder und die Kraftwerksbetreiber Mitte Januar 2020 scheint der Weg für die Verabschiedung des bereits im September 2019 vorgelegten Strukturstärkungsgesetzes für die Kohlereviere nun frei zu sein. Dieses soll nach dem Willen der Bundesregierung an das Kohleausstiegsgesetz, das die Stilllegung der deutschen Braunkohlekraftwerke detailliert regelt, gekoppelt sein, da andernfalls die Grundlage für die Gewährung von Strukturhilfen fehlt. Durch den im Kohleausstiegsgesetz enthaltenen Fahrplan für die Stilllegung der Braunkohlekraftwerke bis (spätestens) 2038 ist absehbar, welche strukturellen Folgen in der Kohleförderung und -verstromung in den drei Revieren eintreten, was wiederum eine Voraussetzung für die Gewährung konkreter Hilfszahlungen ist. In den Jahren 2020 bis 2022 werden zunächst acht ältere Kraftwerke im Rheinland stillgelegt. In der Periode von 2025 bis 2029 sollen fünf weitere Braunkohlekraftwerke im Rheinland und sechs in der Lausitz folgen. 2034/35 folgen die vier modernen Kraftwerke des mitteldeutschen Reviers und spätestens 2038 die verbleibenden drei rheinländischen und vier Lausitzer Kraftwerke (Geinitz, 2020, auf Basis Bundesregierung). Kraftwerks- und Tagebaubetreiber

sollen umfangreiche Entschädigungszahlungen erhalten, die sich für die westdeutschen Standorte auf 2,6 Milliarden Euro und für jene in Ostdeutschland auf 1,75 Milliarden Euro belaufen. **Der planwirtschaftliche Ansatz des Ausstiegsgesetzes führt dabei zu diesen ausgesprochen hohen Folgekosten:** Durch eine Verknappung und marktwirtschaftliche Bepreisung von CO₂-Zertifikaten ließe sich die gleiche Reduktion an CO₂-Emissionen bei deutlich geringeren Kosten – und vermutlich weniger gravierenden Folgen für die Versorgungssicherheit – erreichen (Pittel, 2020).

Zu den problematischen Punkten des Strukturstärkungsgesetzes gehört, dass sich die Bundesregierung zwar zu Strukturhilfen im Umfang von 40 Milliarden Euro über einen zwanzigjährigen Zeitraum bekennt, den die Kommission „Wachstum, Strukturwandel und Beschäftigung“ (KWSB) in ihrem Abschlussbericht von Januar 2019 als notwendig erachtet, diese Summe jedoch nicht im Rahmen eines Staatsvertrags mit den betroffenen Bundesländern garantieren möchte.² Vielmehr soll der Betrag in Form von „bis zu“ 14 Milliarden Euro Beihilfen für die betroffenen Bundesländer und „bis zu“ 26 Milliarden Euro Bundesinvestitionen bereitgestellt werden, wird also als eine Obergrenze definiert (Deutscher Bundestag, 2019, Entwurf Strukturstärkungsgesetz). Zudem ist unklar, inwieweit es sich um zusätzliche Mittel handelt, und welcher Anteil auf eine Umwidmung bestehender Förder- und Investitionsmittel entfallen soll. Zunächst sind in der Haushaltsplanung des Bundesfinanzministeriums nur 500 Millionen Euro zusätzliche Mittel p.a. vorgesehen. Die KWSB (2019) ging offenbar vollumfänglich von zusätzlichen Mitteln aus. Auf diese Weise können z. B. ohnehin gewährte GRW-Fördermittel in den ostdeutschen Braunkohlereviere als Strukturhilfen entsprechend dem Strukturstärkungsgesetz deklariert werden. Dies gilt auch für die Ansiedlung von Bundeseinrichtungen in Großstädten, etwa dem Fernstraßen-Bundesamt in Leipzig.

EU-Hilfen. Neben dem Bund plant auch die EU-Kommission im Rahmen des „Green Deals“ eine Unterstützung europäischer Kohlereviere, die vom Ausstieg aus der Kohleförderung betroffen sind. Mit einem „Just Transition Fund“ in Höhe von 7,5 Milliarden Euro soll der Strukturwandel unterstützt werden. Die Mittel sollen in der Haushaltsperiode 2021-2027 nach einem komplizierten Schlüssel auf die betroffenen Mitgliedsländer verteilt werden, der neben der jeweiligen Betroffenheit (CO₂-Ausstoß, Arbeitsplätze) auch das Wohlstandsniveau des jeweiligen Landes berücksichtigt. Deutschland wäre mit 877 Mio. Euro nach Polen zweitgrößter Nutznießer des Fonds, der mit Geldern aus anderen Programmen, nationaler Kofinanzierung und privaten Mitteln bis zu 100 Milliarden Euro für die Kohleregionen mobilisieren soll (European Commission, 2020b; FAZ, 16.1.2020, S. 17). Durch die zusätzlichen EU-Mittel ergeben sich erweiterte Möglichkeiten der Kofinanzierung von regionalen Maßnahmen, sollte der Bund tatsächlich weniger zusätzliche Mittel bereitstellen als die angekündigten 40 Milliarden Euro.

3.2 Regionale Abgrenzung

Das Strukturstärkungsgesetz enthält eine sehr weite Abgrenzung der Braunkohlereviere unter Einschluss von Kreisen, die keine Tagebauaktivitäten und Braunkohlekraftwerke (mehr) aufweisen. Das Lausitzer Revier umfasst demnach 7 Kreise und kreisfreie Städte (5 in Brandenburg, 2 in Sachsen), das Mitteldeutsche Revier 8 Kreise und kreisfreie Städte (5 in Sachsen-Anhalt, 2 in Sachsen) und das rheinische Revier 7 Kreise/kreisfreie Städte (alle in NRW).

Diese weite geografische Abgrenzung mag die politische Kompromissfindung zwischen Bund und Ländern erleichtern, erscheint für die Bildung von Sonderwirtschaftsregionen aber wenig sinnvoll. Z. B. sind die kreisfreien Städte Leipzig und Halle mit zusammen ca. 850.000 Einwohnern einbezogen, deren Wirtschaftsstruktur nicht von der Braunkohlewirtschaft abhängt. Mit dem Kreis Dahme-Spreewald reicht das

² Dies wurde auch von den Landesregierungen der betroffenen Bundesländer kritisiert.

Lausitzer Braunkohlerevier in der Abgrenzung des Strukturstärkungsgesetzes bis an die Stadtgrenze Berlins und umfasst auch den Standort des zukünftigen Berliner Großflughafens BER, dessen (voraussichtliche) Eröffnung im Oktober 2020 dann theoretisch als strukturpolitische Maßnahme zugunsten der Braunkohleregion dargestellt werden könnte.³ Aufgrund der angeführten Probleme einer weiten geografischen Abgrenzung, aber auch, weil das Konzept der SWR der Logik einer regionalen Konzentration folgend üblicherweise für Regionen überschaubarer Größe angewendet bzw. empfohlen wird (Hachmeier/Mösle, 2019), wird im Folgenden eine engere Abgrenzung der betroffenen Regionen gewählt. Dabei wird die gleiche Abgrenzung wie im DEBRIV-Gutachten des IW zum Braunkohleausstieg (Bertenrath et al, 2018) verwendet (Tabelle 3-1). Jedes Braunkohlerevier umfasst demnach 4 Kreise bzw. kreisfreie Städte. Insgesamt leben in den drei Revieren fast 3,1 Millionen Menschen, davon 44 Prozent in den beiden ostdeutschen Braunkohleregionen. Hier ist mit knapp 7 Prozent in Mitteldeutschland und fast 8 Prozent in der Lausitz (Dezember 2019) die Arbeitslosigkeit aktuell auch noch überdurchschnittlich hoch.

Tabelle 3-1: SWR Braunkohlereviere: Regionale Abgrenzung und Basisdaten

Kreise	Einwohner	BIP je Einwohner	Arbeitslosenquote	GRW-Fördersatz 2020
Rheinisches Revier	1.730.550	36.838	6,2	
Städteregion Aachen	553.270	37.439	7,0	20/10/de minimis
Kreis Düren	262.481	28.823	6,3	n. F.
Rhein-Erft-Kreis	466.379	36.499	6,1	n. F.
Rhein-Kreis Neuss	448.420	41.141	5,2	n. F.
Mitteldeutsches Revier	765.362	26.776	6,8	
Landkreis Leipzig	258.171	25.943	5,4	30/20/10
Kreis Mansfeld-Südharz	138.897	21.077	9,9	30/20/10
Saalekreis	185.723	34.157	6,4	30/20/10
Burgenlandkreis	182.571	24.781	6,8	30/20/10
Lausitzer Revier	585.871	29.017	7,9	
Stadt Cottbus	100.726	35.203	8,0	40/30/20
Kreis Oberspreewald-Lausitz	111.542	27.290	8,1	30/20/10
Kreis Spree-Neiße	116.141	32.046	6,7	40/30/20
Kreis Görlitz	257.462	25.979	8,3	40/30/20

Einwohnerzahl, Bruttoinlandsprodukt (BIP): 2017, Arbeitslosenquote: Dezember 2019; GRW-Fördersatz: Klein- / Mittel- / Großunternehmen; n.F: nicht Fördergebiet.

Quellen: VGR der Länder; Bundesagentur für Arbeit; BMWi GRW-Koordinierungsrahmen 2020; eigene Berechnungen

Für das Lausitzer Revier ist zu prüfen, ob ein Abweichen von einer kreisscharfen Abgrenzung unter Einbeziehung der Stadt Hoyerswerda und angrenzender Gemeinden (Spreetal, Elsterheide) im Landkreis Bautzen vorzuziehen ist. Hierdurch würde die Einwohnerzahl in der SWR Lausitz um circa 40.000 steigen.

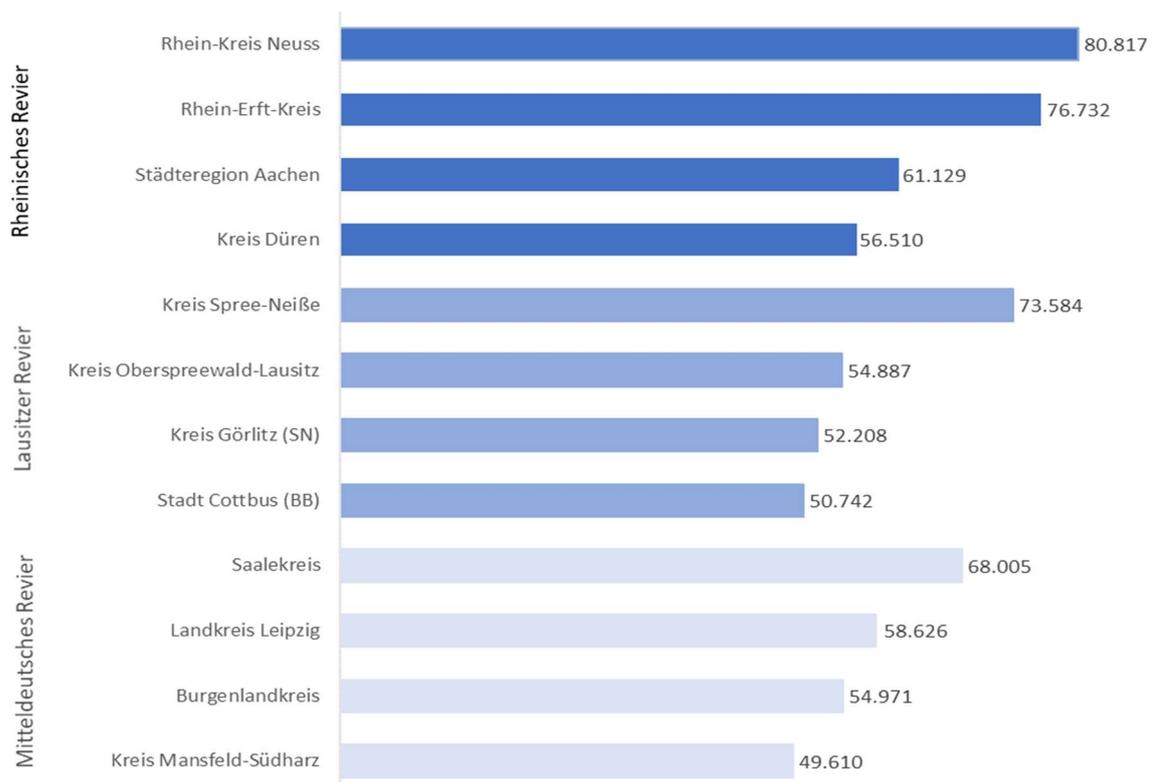
³ Auch Wirtschaftsansiedlungen rund um den Flughafenstandort können so fälschlich als Ausgleich für den Braunkohleausstieg in der Lausitz deklariert werden. Die an Berlin angrenzenden Regionen sind durch die zuletzt spürbar zunehmende Suburbanisierung des Berliner Metropolraumes charakterisiert, nicht durch die Braunkohlewirtschaft des weit entfernten Lausitzer Reviers.

4 Hohe Produktivität in der wertschöpfungsstarken Braunkohlewirtschaft

Die drei Braunkohlereviere sind bislang keineswegs als strukturschwach einzustufen, wenn man ihre Wirtschaftskraft im Kontext ihrer jeweiligen Umgebungsregionen und Lage bewertet. Das Rheinische Revier liegt - wie nicht anders zu erwarten - in der für das vorliegende Gutachten gewählten Abgrenzung mit den vier in Tabelle 3-1 aufgeführten Kreisen 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 knapp 3 Prozent übertroffen. Abbildung 4-1 zeigt die Bruttowertschöpfung je Erwerbstätigen für die 12 Kreise der drei Reviere. Im Rheinischen Revier übertreffen der Rhein-Kreis Neuss und der Rhein-Erft-Kreis die Städteregion Aachen, im Lausitzer Revier der Kreis Spree-Neiße – und die anderen beiden Landkreise – das städtische Zentrum Cottbus und im Mitteldeutschen Revier liegt der Saalekreis an der Spitze.

Abbildung 4-1: Arbeitsproduktivität in den deutschen Braunkohlereviern

Bruttowertschöpfung je Erwerbstätigen, Stand: 2017



Quelle: VGR der Länder, Kreisergebnisse, 2019; eigene Berechnungen

Während die Wirtschaftsstärke des Saalekreises stark von der (teils kohlebasierten) Chemieindustrie geprägt ist, bilden die anderen drei Kreise mit herausragenden Wertschöpfungswerten (Rheinkreis Neuss, Rhein-Erft-Kreis und Kreis Spree-Neiße) Zentren der jeweiligen Braunkohleförderung und -wirtschaft, wobei die beiden rheinländischen Kreise auch jenseits der Braunkohlewirtschaft eine vielfältige

Wirtschaftsstruktur aufweisen. Der Lausitzer Kreis Spree-Neiße ist hingegen besonders stark von der Braunkohlewirtschaft geprägt; das Kraftwerk und der Industriepark Schwarze Pumpe sowie der Tagebau Welzow-Süd dominieren die Wirtschaft im Süden des Kreises, während Kraftwerk und Tagebau Jänschwalde⁴ im Norden strukturbestimmend sind. Das Ergebnis ist die mit 73.600 Euro höchste Bruttowertschöpfung je Erwerbstätigen in den neuen Bundesländern.

Daten zur Wertschöpfung der Braunkohlewirtschaft sind der veröffentlichten Statistik nicht zu entnehmen, liegen im Institut der deutschen Wirtschaft aber für das Jahr 2016 vor. Die erwirtschaftete Bruttowertschöpfung je Mitarbeiter lag mit 89.115 Euro um 40 Prozent über dem Durchschnitt der Gesamtwirtschaft in Deutschland, womit z.B. das Verarbeitende Gewerbe (86.058 Euro) übertroffen wurde (Bertenrath et al., 2018, 17). Hierbei handelte es sich jedoch um einen durch bilanzielle Wertberichtigungen beim dominierenden Unternehmen RWE verzerrten Wert. Bereinigt um diesen Sondereffekt belief sich die Bruttowertschöpfung in der Braunkohlewirtschaft sogar auf 131.965 Euro (Bertenrath et al., 2018, 20). Im Rheinischen Revier belief sich die Arbeitsproduktivität in den direkt der Braunkohlewirtschaft zugehörigen Bereichen 2016 bereinigt um die genannten Sondereffekte auf 150.268 Euro, im Lausitzer Revier auf 118.546 Euro und im Mitteldeutschen Revier auf 110.636 Euro je Beschäftigten (Tabelle 4-1); in den indirekt der Braunkohlewirtschaft zuzurechnenden Bereichen ist die Bruttowertschöpfung je Beschäftigten geringer.

Tabelle 4-1: Produktivität und Beschäftigung in der Braunkohlewirtschaft

Bruttowertschöpfung, Beschäftigung und Bruttowertschöpfung je Beschäftigten, Stand: 2016

		Bruttowertschöpfung in Mio. Euro	Beschäftigung in Personen	Bruttowertschöpfung je Beschäftigten in Euro
Direkt	Lausitzer Revier	947,3	7.991	118.546
	Mitteldeutsches Revier	341,2	3.084	110.636
	Rheinisches Revier	1.460,0	9.716	150.268
	Insgesamt	2.748,4	20.827	131.965
Indirekt	Lausitzer Revier	328,9	3.669	89.643
	Mitteldeutsches Revier	124,0	1.989	62.343
	Rheinisches Revier	456,0	6.017	75.785
	Insgesamt	2.417,3	34.321	70.432
Induziert	Lausitzer Revier	114,2	1.564	73.018
	Mitteldeutsches Revier	44,8	849	52.768
	Rheinisches Revier	118,3	2.652	44.608
	Insgesamt	367,0	7.149	51.336
Gesamteffekt	Lausitzer Revier	1.390,4	13.223	105.150
	Mitteldeutsches Revier	509,9	5.922	86.103
	Rheinisches Revier	2.034,3	18.385	110.650
	Insgesamt	5.532,7	62.297	88.812

Insgesamt: mit restlichem Deutschland

Quelle: Bertenrath et al., 2018, 20; eigene Berechnungen

⁴ Der Tagebau endet im Rahmen des Kohleausstiegs 2023, das Kraftwerk soll 2028 stillgelegt werden.

Es zeigt sich, dass die Braunkohlwirtschaft eine Branche mit außerordentlich hoher Produktivität ist, die sich in einer sehr hohen Bruttowertschöpfung je Beschäftigten niederschlägt. Diese hohe Produktivität beeinflusst die Bruttowertschöpfung je Erwerbstätigen in den Kreisen der drei Braunkohlereviere stark positiv. Es reicht daher nicht aus, im Rahmen des Kohleausstiegs wegfallende Arbeitsplätze durch neue Stellen allenfalls durchschnittlicher Produktivität zu kompensieren. Um den Strukturwandel erfolgreich zu gestalten, muss die wegfallende Wertschöpfung ersetzt und es müssen überdurchschnittlich produktive Arbeitsplätze geschaffen werden. Dies gelingt am besten durch die Stärkung regionaler Innovationsaktivitäten und die Schaffung neuer Arbeitsplätze im Verarbeitenden Gewerbe, das sich ebenfalls durch eine überdurchschnittlich hohe Arbeitsproduktivität auszeichnet.

5 Zehn Vorschläge zur Ausgestaltung von Sonderwirtschaftsregionen

Nachfolgend werden zehn Vorschläge für mehr Investitionen, neue Technologien, Stärkung der Bildung, beschleunigten Infrastrukturausbau und zügige Genehmigungen näher ausgeführt. Abschließend wird in einem Fazit bewertet, was ihre Umsetzung für die drei Braunkohleregionen und speziell die Lausitz – die aufgrund ihrer peripheren Lage als Beispielregion für einzelne Vorschläge gewählt wurde – strukturell bewirken könnte. Sie sind als erste Ideen zur Ausgestaltung von Sonderwirtschaftsregionen zu sehen, denen weitere Schritte folgen müssen, um das – für Deutschland neue – regionalpolitische Instrument mit Leben zu füllen. Die skizzierten 10 Vorschläge werden dabei den vier Themengebieten

- Investitionsanreize, Stärkung der regionalen Unternehmen
- Bildung, neue Technologien
- Infrastruktur sowie
- Vereinfachung bürokratischer Verfahren, Testfeld für smarte Regulierung

zugeordnet und erläutert. Dabei geht es auch darum, die entfallende Wertschöpfung in der kapitalintensiven Kohlewirtschaft mit ihrer hohen Arbeitsproduktivität adäquat zu kompensieren. Investitionen in neue, zukunftsorientierte Industriearbeitsplätze und die Stärkung regionaler Innovationsaktivitäten sollen eine Steigerung des regionalen Produktivitätsniveaus bewirken.

5.1 Investitionsanreize, Stärkung der regionalen Unternehmen

1. Reduktion des Gewerbesteuerhebesatzes auf 200 Prozent

Die Verringerung der Gewerbesteuerhebesätze in den Kommunen der SWR soll unter finanzieller Kompensation der Kommunen aus den zukünftigen Kohlestrukturhilfen für die betroffenen Bundesländer erfolgen. Diese steuerpolitische Maßnahme ließe sich relativ einfach umsetzen, da der Gewerbesteuerhebesatz nicht der Genehmigungspflicht seitens der EU unterliegt. Profitieren würden bestehende Unternehmen und Neuansiedlungen.

Unternehmen in Deutschland haben im Jahr 2019 Gewerbesteuer in Höhe von rund 55 Milliarden Euro gezahlt, wovon 50 Milliarden Euro den Gemeinden und 5 Milliarden Euro den Ländern zustehen. Damit ist die Gewerbesteuer mit 44 Prozent der Steuereinnahmen die wichtigste Einnahmequelle der Kommunen (BMF, 2019). Aus Unternehmenssicht macht die Gewerbesteuer rund die Hälfte der gesamten Ertragssteuerlast einer Kapitalgesellschaft aus. Neben der Gewerbesteuer fallen noch Körperschaftsteuer (15 Prozent) und Solidaritätszuschlag (0,8 Prozent) an. Insgesamt tragen relativ wenige Unternehmen das Gros des Aufkommens – rund 1,6 Prozent der Unternehmen zahlen 77 Prozent der Gewerbesteuer

(BDI/VCI, 2017, 27). Dies kann für einzelne Kommunen eine Abhängigkeit von einigen wenigen Unternehmen und deren Gewinnsituation bedeuten.

Die **regionalen Unterschiede bei der Gewerbesteuerhöhe sind enorm**. Die Bandbreite bewegt sich zwischen dem Mindesthebesatz von 200 Prozent und 550 Prozent (Werte für 2018). Die Gewerbesteuer liegt damit je nach Region zwischen 7 Prozent und 19,3 Prozent. Insgesamt hat sich die **Belastung der Unternehmen in den vergangenen Jahren spürbar erhöht**. Im Zeitraum von 2013 bis 2018 hat gut die Hälfte der Kommunen in Deutschland den Gewerbesteuerhebesatz angehoben. Dagegen haben lediglich 1 Prozent der Kommunen den Satz gesenkt. Bereits zwischen 2008 und 2013 hatte annähernd die Hälfte der Kommunen den Hebesatz erhöht (EY, 2019). Tabelle 5.1 zeigt die Gewerbesteuerbelastung in den 12 Kreisen der drei Braunkohlereviere für 2010 und 2018.

Kommunen mit einer bereits hohen Verschuldung neigen dazu, die **Hebesätze zu erhöhen**, um eine weiter zunehmende Verschuldung einzudämmen und den Haushalt auszugleichen. Dies schwächt allerdings die oftmals ohnehin nicht sehr ausgeprägte wirtschaftliche Dynamik in den betroffenen Regionen und setzt die Einnahmenseite weiter unter Druck. Empirisch geht eine höhere Verschuldung mit höheren Hebesätzen einher (Beznoska/Hentze, 2019). Hinzu kommt, dass gerade Kommunen mit hohen, durch Bundesgesetze verursachten Sozialausgaben oft in Regionen mit schwacher wirtschaftlicher Aktivität liegen und dementsprechend eine geringe Bemessungsgrundlage bei der Gewerbesteuer vorfinden. Hohe Ausgabenbelastungen gehen also mit einer geringen Einnahmenbasis einher.

Tabelle 5-1: Höhe der Gewerbesteuer in den Kreisen der SWR Braunkohlereviere

Gewerbesteuer in Prozent	2010	2018
Rheinisches Revier		
Kreis Düren	14,9%	16,7%
Kreis Neuss	15,6%	15,8%
Rhein-Erft-Kreis	15,4%	16,8%
Städteregion Aachen	15,1%	16,8%
Mitteldeutsches Revier		
Landkreis Leipzig	13,6%	14,1%
Landkreis Mansfeld-Südharz	11,6%	13,0%
Burgenlandkreis	10,0%	9,3%
Saalekreis	11,1%	11,1%
Lausitzer Revier		
Landkreis Oberspreewald-Lausitz	12,1%	12,4%
Landkreis Spree-Neiße	11,8%	12,0%
Cottbus	13,3%	14,0%
Landkreis Görlitz	13,7%	14,5%

Quellen: Statistisches Bundesamt, 2019 und 2011; eigene Berechnungen

Vor diesem Hintergrund **sollte in Regionen, die einen Strukturwandel vollziehen** müssen, die **Steuerpolitik** ins Auge gefasst werden. Die **Gewerbesteuer** legt aufgrund ihrer Relevanz für die Gesamtsteuerbelastung der Unternehmen maßgeblich die steuerlichen Rahmenbedingungen eines Standorts fest und

spielt für Unternehmensansiedlungen eine wichtige Rolle. Steuerpolitische Aspekte sind jedoch nicht das einzige Kriterium bei der Frage von Unternehmensansiedlungen oder Investitionsentscheidungen.

Für die drei **Braunkohleregionen** lag der (ungewichtete) Mittelwert der Städte und Gemeinden im Jahr 2018 bei einem **Hebesatz von 410 Prozent** und damit oberhalb des Bundesdurchschnitts von 363 Prozent (EY, 2019). Um nachhaltig an Attraktivität aus Sicht der Unternehmen zu gewinnen wäre ein **Herabsetzen des Hebesatzes auf den Mindestwert von 200 Prozent empfehlenswert**. Eine annähernde Halbierung des Satzes wäre ein klares und kräftiges Signal an Unternehmen, ihre Aktivitäten auszubauen oder in die Regionen zu verlegen. Dabei geht es nicht um einen Wettlauf um die geringsten Steuersätze, sondern darum, dem Strukturwandel bewusst zu begegnen und schnell für positive wirtschaftliche Effekte zu sorgen. Durch eine Steuersatzsenkung bietet sich die Chance, unmittelbar für spürbare Veränderungen zu sorgen, so dass ein besserer Entwicklungspfad eingeschlagen werden kann.

Eine **drastische Senkung der Gewerbesteuer würde den Trend der stetigen Steuererhöhungen der vergangenen Jahre beenden**. Im Jahr 2018 lag der durchschnittliche (gewichtete) Gewerbesteuerhebesatz in fast allen Landkreisen der drei Braunkohleregionen oberhalb der Werte des Jahres 2010 (Tabelle 5-1). Dabei bestehen zwischen den Regionen teilweise beträchtliche Unterschiede.

Die **Entlastung der Unternehmen** durch die Senkung auf dann 7,0 Prozent Gewerbesteuer wäre beträchtlich. Ausgehend von den Werten für 2018 würden die **Unternehmen in den Regionen aufs Jahr gerechnet rund 880 Millionen Euro weniger Gewerbesteuer zahlen** – knapp 53 Prozent des Gesamtaufkommens. Davon würden auf das Rheinische Revier 675 Millionen Euro, auf das Mitteldeutsche Revier 130 Millionen Euro und auf das Lausitzer Revier 75 Millionen Euro entfallen. Aufgrund der spürbaren Steuerentlastung wäre die Chance groß, dass sich auch realwirtschaftliche Effekte einstellen. Empirische Ergebnisse gehen von einem Steuermultiplikatoreffekt zwischen zwei und drei aus, das heißt, eine Steuersenkung um 880 Millionen Euro würde zu einer Steigerung der Wirtschaftsleistung um 1,8 bis 2,6 Milliarden Euro führen (Hayo/Uhl, 2014; Romer/Romer, 2010). Dies hätte wiederum positive Effekte auf die öffentlichen Haushalte, so dass sich ein Teil der Steuersenkung über diesen Weg refinanzieren würde. **Der Selbstfinanzierungsanteil einer Senkung der Unternehmenssteuern beträgt** schätzungsweise knapp **40 Prozent** (Birch Sørensen, 2011, 31). Dies würde bedeuten, dass sich der negative Aufkommenseffekt für den Fiskus um rund 350 Millionen Euro auf 530 Millionen Euro reduzieren würde.⁵

Sollte für die Neuregelung der Gewerbesteuer mit einer Absenkung des Hebesatzes eine Änderung des Gewerbesteuergesetzes erforderlich sein, so bedarf dies der Zustimmung der Bundesländer (Wissenschaftliche Dienste, 2018b, 7). Möglicherweise reicht auch eine Vereinbarung des Bundes mit den vier Ländern der SWR Braunkohlereviere, um die Gewerbesteuerhebesätze in den betroffenen Kommunen zu reduzieren und einen Finanzausgleich aus den Strukturmitteln, die der Bund den Ländern zur

⁵ Drei Viertel der Reduktion der Gewerbesteuerzahlung in einer SWR Braunkohlereviere entfielen auf das Rheinische Revier, was vor allem am hohen Gewicht der Städteregion Aachen mit ihrem ca. 550.000 Einwohnern liegt. Sollte der Gewerbesteuerausfall im Rheinischen Revier für das Land Nordrhein-Westfalen aufgrund seiner Höhe nur schwer zu kompensieren sein, böte sich eine schwächere Reduktion auf einen höheren Hebesatz von beispielsweise 250 Prozent nur für die Städteregion Aachen, deren Wirtschaftsstruktur weniger als jene der Landkreise von der Braunkohlewirtschaft geprägt ist, an.

Verfügung stellt, zu gewähren.⁶ Die EU nimmt keinen Einfluss auf die Höhe der Gewerbesteuerhebesätze in Deutschland, beihilferechtlich wäre eine Absenkung daher unproblematisch.

2. Anhebung des Förderhöchstsatzes in der GRW und Prüfung einer Investitionszulage

Die Lausitz und das mitteldeutsche Revier sind bereits Zielregion der Gemeinschaftsaufgabe zur Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur (GRW), jedoch sind die Fördersätze für die ostdeutschen Regionen im Rahmen des wirtschaftlichen Aufbaus seit den 1990er Jahren stark reduziert worden. Deutschlandweit stehen derzeit noch 1,2 Milliarden Euro für die GRW zur Verfügung, die zu etwa 85 Prozent auf die ostdeutschen Bundesländer entfallen. Aufgrund der seit vier Jahren reduzierten Fördersätze werden diese 1,2 Milliarden jedoch nicht vollumfänglich abgerufen (Röhl, 2019). Für das Lausitzer und das mitteldeutsche Revier sollte zur Attrahierung von Investitionen zum Ersatz der kapitalintensiven Kohlewirtschaft wieder ein höherer Fördersatz gewährt werden. Für das rheinische Revier ist ebenfalls eine wirksame GRW-Förderung anzustreben. Insgesamt könnte hierfür ein zusätzlicher Finanzbedarf von circa 50 Millionen Euro pro Jahr eingeplant werden, was z. T. aus nicht abgerufenen Mitteln (s. o.) finanziert werden könnte. Die **Erhöhung der GRW-Förderung ist beihilferechtlich zu prüfen und müsste mit der EU-Kommission abgestimmt** werden. Eine Alternative wäre die Einführung einer zeitlich begrenzten Investitionszulage oder die Gewährung von Sonderabschreibungen (s. u.). Eine Investitionszulage wäre ebenfalls nach dem EU-Beihilferecht zu prüfen. Für Sonderabschreibungen gilt dies ebenfalls bei Überschreitung der De-minimis-Grenze von 200.000 Euro. Bei beiden letztgenannten Instrumenten sind die Mittelaufwendungen vorab schlecht planbar, während der Umfang der GRW-Investitionszuschüsse a priori festgelegt werden kann.

Bislang sind das Lausitzer Revier und das mitteldeutsche Revier GRW-Fördergebiete, für das Rheinische Revier trifft dies überwiegend nicht zu. „Bezogen auf die Braunkohlereviere zählen ... das Lausitzer und das Mitteldeutsche Revier als sogenannte C-Fördergebiete sowie die Städteregion Aachen als D-Fördergebiet. Die anderen Kreise des Rheinischen Reviers sind keine Regionalfördergebiete“ (Bertenrath et al., 2018, 173).⁷ Das ostdeutsche C-Fördergebiet weist keine einheitliche Förderhöhe auf. Während die übrigen sieben betroffenen Kreise noch prädefiniertes C-Fördergebiet sind, ist dies beim Landkreis Leipzig nicht der Fall (nicht prädefiniertes C-Fördergebiet). In beiden Kategorien des C-Fördergebiets werden Fördersätze von 10 Prozent für Großunternehmen bis 30 Prozent für KMU gewährt. In den an Polen angrenzenden Kreisen sind die Fördersätze um jeweils 10 Prozentpunkte höher, da die westpolnische Region A-Fördergebiet ist und das Fördergefälle hier nicht zu groß ausfallen soll (BMW i, GRW-Koordinierungsrahmen 2020).⁸ Im D-Fördergebiet, d. h. in der Städteregion Aachen, können nur geringe Investitionsförderungen gewährt werden; entweder für Klein- und Mittelunternehmen oder nach der „De-minimis“-Regelung der EU in Höhe von bis zu 200.000 Euro je Unternehmen (vgl. Tabelle 3-1). Im Rahmen einer SWR Braunkohlereviere ist dafür Sorge zu tragen, dass

- die GRW-Förderung in den ostdeutschen SWR beibehalten wird.

⁶ „Seit dem 1. Januar 2004 sind Gemeinden nach § 16 Abs. 4 Satz 2 GewStG verpflichtet, Gewerbesteuern zu einem Mindesthebesatz von 200 Prozent zu erheben. Zuvor stand es den Gemeinden frei, jeden beliebigen Hebesatz festzusetzen und durch eine Festsetzung des Hebesatzes auf Null von der Erhebung der Gewerbesteuer gänzlich abzusehen“ (Wissenschaftliche Dienste, 2018b, 10).

⁷ Das derzeitige Fördersystem der GRW wird bezogen auf die Fördergebiete voraussichtlich noch bis 2022 weiterbestehen. Inwieweit die genannten Regionen danach überhaupt zu den Fördergebieten zählen werden, ist noch nicht geklärt. Geplant ist, die demografische Entwicklung zukünftig über eine Erwerbsfähigenprognose stärker zu berücksichtigen.

⁸ Darüber hinaus gibt es eine Kappung für größere Investitionen; von 50 bis 100 Millionen Euro förderfähige Investitionskosten werden nur 50 Prozent des sonst gewährten regionalen Höchstesatzes gewährt, über 100 Millionen Euro erfolgt eine Einzelnotifizierung (BMW i, GRW-Koordinierungsrahmen 2020, 17).

- die vier nordrhein-westfälischen SWR-Kreise vollumfänglich in die GRW-Förderung aufgenommen werden.
- eine deutliche Förderpräferenz für die SWR gegenüber anderen Regionen besteht.

Hierfür sollte der Fördersatz in den ostdeutschen SWR-Kreisen, die nicht an Polen angrenzen, auf die in den Grenzkreisen gültigen höheren Sätze angehoben werden; in den Grenzkreisen sind die aktuellen erhöhten Sätze bis 2038 zu verstetigen. Für die vier Kreise der rheinischen SWR ist eine Förderung als C-Gebiet (mit etwas niedrigeren Fördersätzen als in den beiden ostdeutschen SWR) anzustreben. Die Aufnahme der vier westdeutschen Kreise in die Kernförderung der GRW (d. h., nicht nur als D-Gebiet) muss mit der EU ausgehandelt werden. Dies sollte jedoch möglich sein, weil

- a. der Bevölkerungspfad von 25,85 Prozent derzeit bereits unterschritten wird, da die C-Fördergebiete seit der Festlegung der Gebiete Bevölkerung verloren haben, während die deutsche Bevölkerung insgesamt gewachsen ist, und
- b. die EU-Kommission sich durch ihr klares Bekenntnis zur Förderung des Strukturwandels in den Kohlereviere und Auflegung des Just Transition Funds selbst zu Hilfen verpflichtet hat und diese Zusagen nun förderlich unterlegt werden müssen.

Dieses Argument gilt gleichermaßen für die Zustimmung der EU zur Erhöhung der Fördersätze in den ostdeutschen SWR auf das in den Grenzregionen zu Polen derzeit bereits gültige Niveau.

Kasten 5-1: Die Gemeinschaftsaufgabe zur Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur

Die Gemeinschaftsaufgabe zur Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur (GRW) ist das Hauptinstrument zur Verringerung regionaler Entwicklungsunterschiede in Deutschland. Dieses Ziel der GRW wird mit einer Förderung von Investitionen in Wirtschaftszweigen mit überregionalem Absatz – vor allem in der Industrie – verfolgt. Nach der Exportbasistheorie verspricht man sich hiervon eine Multiplikatorwirkung auf Zulieferer und Dienstleistungen in der regionalen Wirtschaft (Eckey, 1995). Als Bund-Länder-Aufgabe wird sie je zur Hälfte vom Bund und vom jeweils betroffenen Bundesland finanziert; bundesweit stehen für die GRW ca. 1,2 Milliarden Euro pro Jahr zu Verfügung. Die Fördermethodik basiert auf direkten Zuschüssen für Investitionen bestehender Unternehmen, die keine reinen Ersatzinvestitionen sind, und für regionale Neuansiedlungen. Ergänzend werden auch nicht investive Maßnahmen wie Beratungsleistungen oder Personalschulungen in kleinen und mittleren Unternehmen (KMU) unterstützt (BMWi, o. J.). Zudem fördert die GRW kommunale Investitionen in die wirtschaftsnahe Infrastruktur, zum Beispiel bei der Erschließung und Anbindung von Gewerbeflächen. Hierauf entfallen etwa 30 Prozent der GRW-Mittel (Röhl, 2019, 117).

Industrieansiedlungen im Umfeld der Reviere. Mit der Entscheidung des US-Elektroautounternehmens Tesla für den brandenburgischen Standort Grünheide wurde eine der größten Neuansiedlungen, die Deutschland vermutlich in den 2020er Jahren erleben wird, in einem Nachbarkreis des Lausitzer Reviers angekündigt. In der Endausbaustufe könnte das Werk bis zu 12.000 Menschen beschäftigen und damit mehr, als Braunkohletagebau und -verstromung im Lausitzer Revier aktuell aufweisen. Der Standort im Kreis Oder-Spree befindet sich in Pendelentfernung zum Lausitzer Revier und dürfte damit erhebliche regionale Ausstrahlungseffekte besitzen. Diese gilt es – auch für Ansiedlungen von Zulieferunternehmen – in einer SWR Lausitz zu nutzen. Die Bedeutung des dafür notwendigen zügigen Ausbaus der Verkehrswege wird in Punkt 8 dargestellt.

Die zunächst als überraschend aufgenommene Entscheidung für den ostbrandenburgischen Standort zeigt jedoch ebenso, dass die **GRW-Förderung weiterhin hochrelevant für die industrielle Standortwahl** ist. Denn der Kreis Oder-Spree grenzt an Polen und besitzt deshalb den höchsten in Deutschland erreichbaren Förderstatus; die Fördersätze sind hier für Unternehmen aller Größenkategorien um 10 Prozentpunkte gegenüber dem sonstigen ostdeutschen prädefinierten C-Fördergebiet erhöht (s. o.). Teslachef Elon Musk hat mit der Entscheidung für Grünheide den Nimbus von Berlin (als „Berlin“ wird der geplante Standort international wahrgenommen) geschickt mit dem hohen Förderstatus der ostdeutschen Grenzregion verknüpft. Dies unterstreicht, dass eine erhöhte GRW-Förderung in den drei SWR Braunkohlereviere ein potentes Mittel für die Ansiedlung neuer industrieller Wertschöpfung sein kann.

Das **Strukturstärkungsgesetz enthält** nach Streichung der zunächst geplanten Sonderabschreibungen jedoch **keine erhöhten GRW-Fördersätze oder anderweitige Investitionsanreize für private Investitionen**. Der **Anspruch, wegfallende Wertschöpfung und Arbeitsplätze** in der Braunkohleförderung und -industrie **durch neue industrielle Wertschöpfung und hoch produktive Arbeitsplätze zu ersetzen**, wird damit **im Strukturstärkungsgesetz nicht** durch geeignete Maßnahmen **unterfüttert**. In der Terminologie der Regionalförderung, wie sie im BMWi-Gutachten zur Neuausrichtung der Regionalpolitik ab 2021 (Untiedt et al, 2016) verwendet wird, behandelt das Strukturstärkungsgesetz nur den „äußeren Ring“ der Regionalpolitik mit einem Strauß von Einzelmaßnahmen vom Ausbau der Infrastruktur über die Schaffung staatlicher Stellen und die Innovationsförderung im Energie- und Umweltbereich bis hin zur energetischen Sanierung der Gebäude der Braunkohlewirtschaft für eine mögliche Nachnutzung, blendet den Kern der industriellen Neuansiedlung und Gründung von Unternehmen aber aus. **Industriean-siedlungen und Gründungen** sind jedoch **entscheidend**, um die wegfallenden hoch produktiven und gut bezahlten Arbeitsplätze in der Braunkohlewirtschaft durch **neue Arbeitsplätze mit vergleichbarem Produktivitätsniveau** zu ersetzen

Demary und Röhl (2009) zeigen für die **GRW-Förderung** in den neuen Bundesländern, dass diese **signifikant zur Steigerung der industriellen Bruttowertschöpfung beigetragen** hat und deshalb als Instrument der Regionalpolitik positiv zu bewerten ist. 2018 betrug der Bruttowertschöpfungsanteil des Verarbeitenden Gewerbes in den fünf ostdeutschen Flächenländern wieder 18,9 Prozent (VGR der Länder, 2019). Dies waren zwar noch immer 5,5 Prozentpunkte weniger als in Westdeutschland, die starke Deindustrialisierung der Nachwendejahre wurde jedoch erfolgreich überwunden. Ein weiteres Schließen der Industrie- und Kapitalstocklücke zum Westen ist ein Weg, um regionale Wertschöpfungs- und Einkommensdifferenzen zu reduzieren (Quaas, 2020).

Ragnitz (2019) verweist in diesem Kontext auf die **wachsende Rolle von Clustern** aus öffentlichen und privaten Akteuren. Diesem Punkt wird in den IW-Vorschlägen für die Braunkohlereviere u. a. in den Vorschlägen 4 und 5 Rechnung getragen: dem Ausbau der BTU Cottbus-Senftenberg und der FH Görlitz-Zittau zu einer länderübergreifenden „Lausitzuniversität“, keiner zu engen Eingrenzung der Forschung und Ansiedlung innovativer Unternehmen auf erneuerbare Energien und Nachhaltigkeit („Zukunftsoffenheit“) sowie der Verknüpfung mit einem Technologiepark und mehreren regionalen TGZ zur Stärkung der regionalen Wirtschaft und Innovation. Eine stärkere Förderung unternehmerischer Investitionen im Rahmen einer SWR Braunkohlereviere ist deshalb klar zu befürworten.

Alternative Einführung einer Investitionszulage oder von Sonderabschreibungen

Bis 2013 wurde in den ostdeutschen Bundesländern für privatwirtschaftliche Investitionen eine **steuerliche Investitionszulage** gewährt, die zuletzt noch 5 Prozent für KMU und 2,5 Prozent für Großunternehmen betrug. Von ihrer Einführung 1999 bis 2009 hatte die Zulage 12,5 Prozent für größere Unternehmen und 25 Prozent für KMU betragen, wobei die Investitionszulage aufgrund der mit der EU

ausgehandelten Beihilfe-Obergrenzen nur begrenzt mit der gleichzeitigen Gewährung von Investitionszuschüssen durch die GRW kumulierbar war. Aufgrund der problematischen Kumulierung verschiedener Fördersysteme ist auch für die SWR Braunkohlereviere einer einheitlichen GRW-Förderung für privatwirtschaftliche Investitionen der Vorzug zu geben vor einer Wiedereinführung der Investitionszulage. Diese würde, da nur 12 Landkreise bzw. kreisfreie Städte betroffen sind, auch zu einer unnötigen Steuerbürokratie führen.

Im Referentenentwurf zum Strukturstärkungsgesetz war zunächst eine **Einführung von Sonderabschreibungen** für unternehmerische Investitionen geplant, die im Gesetzesentwurf von September 2019 nicht mehr enthalten ist (Kopf, 2019). Derartige Sonderabschreibungen wären neben (erhöhten) GRW-Zuschüssen eine weitere Option, unternehmerische Investitionen in den drei Regionen anzuregen. Ein Präzedenzfall hierfür enthielt das Fördergebietsgesetz für die neuen Bundesländer: In Ostdeutschland wurden bis Ende 1998 Sonderabschreibungen für bewegliche Güter des Anlagevermögens sowie betrieblich genutzte Gebäude gewährt; maximal konnten 50 Prozent innerhalb von fünf Jahren abgeschrieben werden (Wissenschaftliche Dienste, 2018b). Das ifo-Institut sieht Sonderabschreibungen aufgrund der unklaren finanziellen Belastungen allerdings kritisch und plädiert stattdessen für eine Sonderförderung im Rahmen der GRW (Ragnitz, 2019), was auch dem in diesem Kurzgutachten verfolgten Ansatz entspricht.

3. Regionale Forschungs- und Entwicklungsförderung

Innovationsstarke Unternehmen sind überdurchschnittlich produktiv und wertschöpfungsstark. Unternehmerische Investitionen in Forschung und Entwicklung (FuE) spielen deshalb eine herausragende Rolle, wenn es um zukunftsorientierte Alternativen zur ebenfalls produktiven Braunkohlewirtschaft geht. Sonderkonditionen im Rahmen der Bundesprogramme ZIM (BMW i) und WIR! sowie Rubin (BMBF) sowie zusätzliche FuE-Fördermaßnahmen in den Braunkohleregiolen etwa über eine Innovationsförderung anstelle einer arbeitsplatzorientierten Investitionsförderung in der GRW (vgl. Vorschlag 2) könnten mehr wirtschaftliche Innovationen zur Stärkung im Strukturwandel anregen. Da es sich um Unternehmensbeihilfen handelt, ist hierzu eine Abstimmung mit der EU erforderlich. Die schnelle Adressierung des Strukturwandels in den Kohleregionen seitens der erst kürzlich gestarteten Kommission von der Leyen durch den „Just Transition Funds“ lässt an diesem Punkt aber in Brüssel Flexibilität erwarten.

Mit einem **gesamtdeutschen Fördersystem** wurde im Januar 2020 die Neuausrichtung der Regionalförderung mit einer **Stärkung regionaler Innovationen** bereits eingeleitet (BMW i, 2020a); eine Neuregelung des Kernbereichs der GRW-Förderung steht aber erst ab 2021 an. Im Jahr 2020 startete jedoch die von vielen Experten und der Wirtschaft seit langem geforderte steuerliche Forschungsförderung. Angeregt werden die folgenden Maßnahmen zur weiteren Stärkung der unternehmerischen Forschung und Entwicklung (FuE) und Innovationsaktivitäten in den drei SWR Braunkohleregionen:

- **Neuausrichtung der GRW mit einem deutlich stärkeren Gewicht auf FuE und Produktivitätsverbesserungen** anstelle der derzeitigen Ausrichtung auf Investitionen zur Schaffung von Industriearbeitsplätzen. Die Arbeitsplatzfokussierung der GRW ist schon jetzt in vielen ostdeutschen Regionen nicht mehr umsetzbar, da industrielle KMU keine Fachkräfte finden, um zusätzliche Arbeitsplätze zu besetzen, sondern stattdessen in Produktivitätssteigerung investieren möchten und müssen.⁹ Eine derartige Stärkung innovativer Kräfte im Rahmen der GRW wurde bereits im BMW i-Gutachten zur Neuausrichtung der GRW (Untiedt et al., 2016) angeregt; auch das Institut der deutschen Wirtschaft hat sich dafür ausgesprochen (Röhl, 2019). Mit der Förderperiode 2020 wurden bereits kleine

⁹ Vgl. Gespräch hierzu mit Jan Kammerl, Geschäftsführer der Wirtschaftsförderung Erzgebirge, am 29.1.2020.

Anpassungen in der GRW (BMW, GRW-Koordinierungsrahmen, 2020) vorgenommen, um Forschungs- und Entwicklungskooperationen zu stärken, dies ist jedoch nicht ausreichend.

- **Bevorzugung der drei SWR Braunkohlereviere im Zentralen Innovationsprogramm Mittelstand (ZIM)** des Bundeswirtschaftsministeriums. Das ZIM bildet das Rückgrat der antragsbasierten FuE-Förderung für mittelständische Unternehmen in Deutschland, die Kooperationsforschungsprojekte mit anderen mittelständischen Unternehmen oder mit Forschungseinrichtungen durchführen wollen. Im Jahr 2020 stehen für ZIM 555 Millionen Euro für innovierende KMU zur Verfügung (BMW, 2020b). Aus den geplanten 40 Milliarden Euro Strukturhilfen könnte eine ZIM-Aufstockung finanziert werden, die über verbesserte Konditionen und vereinfachte Antragsverfahren in den drei SWR zu unternehmerischen Innovationen beiträgt.
- **Sonderkonditionen** der drei SWR in den **regionalen Innovationsprogrammen des BMBF**. Mit den drei Förderprogramme WIRI, RUBIN sowie REGION.innovativ hat das Bundesministerium für Bildung und Forschung eine Programmfamilie geschaffen, um Innovationen und Strukturwandel in schwächeren Regionen zu unterstützen (BMBF, o. J.). Die verfügbaren Mittel sind mit durchschnittlich 120 Millionen Euro p.a. – 600 Millionen über 5 Jahre – jedoch überschaubar. Aus den geplanten Strukturhilfen für die Braunkohleregionen sollten in den drei SWR verbesserte Konditionen für teilnehmende Unternehmen und innovative Gründungen geschaffen werden.

Verbesserte Fördermaßnahmen im Rahmen bestehender Programme des BMW und BMBF für KMU sollten für die EU beihilferechtlich unproblematisch sein. FuE-Förderungen größerer Unternehmen bedürfen der Prüfung und Genehmigung durch die EU-Kommission.

5.2 Bildung und neue Technologien

4. Ausbau der universitären Bildungseinrichtungen in den Braunkohleregionen

Universitäten, Hochschulen und Institute in den SWR und angrenzenden Regionen sollten mit einer Spezialisierung auf Energie- und weitere verwandte Spitzentechnologien ausgebaut werden, jedoch ohne a priori eine zu starke Einengung der Forschungsziele auf erneuerbare Energien und Nachhaltigkeit vorzunehmen. Am Beispiel der BTU Cottbus-Senftenberg und der Fachhochschule Zittau/Görlitz wird für die SWR Lausitz der **Aufbau einer „Lausitz-Universität“** vorgeschlagen. **Eine forschungsstarke länderübergreifende Universität mit Standorten in Cottbus, Görlitz, Senftenberg und Zittau**, die eine hohe Forschungsleistung mit exzellenten Studienangeboten und Lernbedingungen verknüpft, könnte eine überregionale Strahlkraft entwickeln und ein Anziehungspunkt für junge „High Potentials“ werden. Eine Einbeziehung der Stadt **Hoyerswerda** als fünfter Standort sollte geprüft werden. Die erweiterten Ausbildungsangebote könnten zudem der Abwanderung junger Menschen aus der strukturschwachen Region entgegenwirken.

Im Fall des mitteldeutschen Reviers ist die Einrichtung von Gemeinschaftseinrichtungen der Universitäten (und Hochschulen) in den angrenzenden Großstädten Leipzig und Halle an einem oder mehreren Standorten in der SWR Mitteldeutschland anzustreben, die einen Bezug zur Wirtschaftsstruktur und zum kohleausstiegsbedingten Strukturwandel in den vier Kreisen des Reviers aufweisen. Anders als im Strukturstärkungsgesetz zählen die Großstädte Leipzig und Halle u. E. nicht mit zum Revier und zur einzurichtenden SWR. In der SWR Rheinland stellt die RWTH Aachen das regionale Schwergewicht im Bildungs- und Wissenschaftsbereich dar, das insbesondere im Transfer in die regionale Wirtschaft noch weiter gestärkt werden muss. Nachfolgend werden die weiteren konkreten Vorschläge wieder auf die

Beispielregion Lausitz fokussiert, da detaillierte Vorschläge für alle drei SWR den Rahmen dieses Kurzgutachtens sprengen würden.

Stärkung der universitären Bildung durch Aufbau neuer Studienangebote. Das Land Brandenburg plant bereits einen Ausbau der BTU Cottbus-Senftenberg und in diesem Zusammenhang den Aufbau einer Universitätsmedizin mit dem Schwerpunkt auf digitale Gesundheitsanwendungen.¹⁰ Dies könnte zu einem Leuchtturmprojekt mit überregionaler Ausstrahlung für eine Lausitz-Universität entwickelt werden. In diesem Kontext sollte auch die Telemedizin zu einem führenden Ausbildungs- und Forschungsfeld aufgebaut werden. Ausgehend von Anwendungen in der Beispielregion Lausitz könnten hieraus Gesundheitsanwendungen für die vielen vom demografischen Wandel betroffenen Regionen in Deutschland und Europa entwickelt werden.

Weiterführende Kooperationsmöglichkeit: Einbeziehung eines polnischen Standortes zum Aufbau einer "echten" länderübergreifenden Universität - nicht nur bezogen auf deutsche Bundesländer. Damit bestünde auch die Möglichkeit, EU-Fördergelder für grenzüberschreitende Projekte in EU-Grenzregionen für den Aufbau der Universität zu nutzen.¹¹ Der Abstimmungsbedarf steigt damit allerdings deutlich an, so dass zunächst das Modell einer brandenburgisch-sächsischen Universität mit Standorten in Cottbus, Görlitz, Senftenberg und Zittau verfolgt werden sollte.

Hervorzuheben ist auch die wachsende **Moderatorenrolle von Hochschulen in der regionalen Clusterbildung**, die im Rahmen des Ausbaus der BTU Cottbus-Senftenberg und der Fachhochschule Zittau-Görlitz zur Lausitzuniversität mitgedacht und gestärkt werden sollte (analog sollte dies ebenso für Hochschuleinrichtungen der SWR Mitteldeutschland und Rheinland erfolgen). Dieser Prozess braucht Zeit, so dass man angesichts des ambitionierten Ausstiegsfahrplans zügig die Umsetzung angehen sollte. Dabei sind Anreize für die Etablierung einer Brokerrolle zur Stärkung der Transfertätigkeit notwendig (Reichert, 2020). Für eine stärkere Rolle der Fachhochschulen in der regionalen Wirtschaft kann dabei die Schweiz als Vorbild dienen: Obwohl die Schweizer Fachhochschulen viel später gegründet wurden als die deutschen Hochschulen, sind sie besser in die regionale Wirtschaftsaktivität eingebunden und weisen sowohl mehr Drittmittel aus der Wirtschaft als auch mehr Ausgründungen auf. Um die Forschungs- und Transferleistung der Fachhochschulen zu stärken, ist mehr Flexibilität bei den Lehrdeputaten notwendig. Innosuisse, die Schweizerische Agentur für Innovationsförderung, gilt als erfolgreiches Modell für eine Transfergesellschaft. Abhilfe schaffen könnte eine „Deutsche Transfergesellschaft“ (DTG). Diese könnte in einer der SWR etabliert werden und ihre Tätigkeit zunächst bevorzugt auf die SWR ausrichten.

EU-beihilferechtliche Probleme bestehen für den Ausbau staatlicher Hochschuleinrichtungen nicht.

Die notwendige Zusammenarbeit der Bundesländer Brandenburg und Sachsen ist im Rahmen der wirtschaftspolitischen Reaktion auf den bevorstehenden Kohleausstieg im gemeinsamen Revier bereits durch gemeinsame Kabinettsitzungen und eine länderübergreifende „Zukunftswerkstatt Lausitz“ etabliert worden; sie müsste auf den Bildungsbereich ausgedehnt werden, um die Gründung einer „Lausitz-Universität“ vorzubereiten. Um die bisherigen Fachhochschulstudienangebote in Zittau und Görlitz zu erhalten, sollte die Form einer Gesamthochschule mit zusätzlichen universitären Angeboten an den sächsischen Standorten angestrebt werden. Da sich Cottbus als führendes universitäres Zentrum im Rahmen der BTU etabliert hat und die mit Abstand größte Stadt der Lausitz ist, sollte Cottbus auch als

¹⁰ Brandenburg ist eines von nur zwei Bundesländern ohne universitäre Medizinerbildung. Im Wettbewerb mit anderen Standorten wird es für das Bundesland deshalb angesichts des Personalmangels im Gesundheitsbereich immer schwieriger, Ärzte anzuwerben.

¹¹ Brandenburg besitzt bereits Erfahrung in der grenzüberschreitenden universitären Kooperation mit Polen durch die Europauniversität Viadrina in Frankfurt (Oder).

Hauptstandort der neuen Lausitz-Universität fungieren. Die im Aufbau befindlichen bzw. geplanten neuen Forschungsinstitute in Cottbus sowie Ostsachsen in Görlitz bzw. Zittau sollten eng an die Universität angebunden werden.¹²

5. Technologiepark und Technologie- und Gründerzentren

Den Hochschulstandorten angegliederte **Technologieparks** könnten Ausgründungen aus den Universitäten, aber auch externen Investoren beste Bedingungen bieten. An regionale Hochschulen und Forschungsinstitute angedockte Gewerbeparks für technologieorientierte Unternehmen haben sich weltweit zu einem wichtigen Instrument der regionalen Wirtschaftsförderung entwickelt, seit im Jahre 1951 der „Stanford Industrial Park“ – die Keimzelle des Silicon Valley – südöstlich von San Francisco auf gemeinsame Initiative der Universität Stanford und der Stadt Palo Alto hin gegründet wurde. Technologieparks haben zusammen mit Universitäten und Forschungsinstituten das Potenzial, zu regionalen Innovations- und Wachstumspolen zu werden (Röhl, 2001, 104 f.).

Im Falle der Lausitz-Universität könnten z. B. in den Feldern Energiespeichersysteme, regenerative Energien und neue Mobilitätsformen Forschungs- und Unternehmensansiedlungen erfolgen. Im Falle des Mitteldeutschen Reviers müssen technologische Lösungen für die Chemieindustrie nach Ende der Braunkohlenutzung gefunden werden, um die vorhandenen Chemieparks weiterzuentwickeln. Im rheinischen Revier sollte ein Technologiepark die industrieorientierte Expertise der RWTH Aachen nutzen, die sich beispielhaft in der Elektromobilität zeigt. Größere Ansiedlungen erfordern in einer westdeutschen Region jedoch eine ausreichende Anreizstruktur für Investitionen, wie sie eine Aufnahme der SWR in die GRW-Förderung mit substanziellen Fördersätzen für KMU, aber auch größere Unternehmen sicherstellen kann (vgl. Vorschlag 1). Mit der **Zukunftsagentur Rheinisches Revier** besteht im Rheinland bereits ein Akteur, der – in Kooperation mit der RWTH Aachen – eine führende Rolle beim Aufbau eines Technologieparks spielen könnte. Mit dem Technologiezentrum Dortmund gibt es bereits ein Vorbild in Nordrhein-Westfalen für den Aufbau eines Technologieparks im Zukunftsrevier Rheinland.¹³

Flankierend könnten kleinere **Technologie- und Gründerzentren (TGZ) an weiteren Standorten** in den Revieren etabliert werden. In der Beispielregion Lausitz bieten sich neben einem größeren Technologiepark in Cottbus in direkter Nähe zum zentralen Campus der „Lausitz-Universität“ die sächsischen Hochschul- bzw. (geplant) Universitätsstandorte Görlitz und Zittau sowie ergänzend Hoyerswerda und Weißwasser an.¹⁴ Technologie- und Gründerzentren sind geeignet, das lokale Potenzial kleinerer (Aus)-Gründungen an Hochschulstandorten zu binden und Gründungswilligen durch gute Rahmenbedingungen (Räumlichkeiten, administrative Unterstützung) den Schritt in die Selbstständigkeit zu erleichtern (Röhl, 2001, 82 f.). In der Städteregion Aachen gibt es bereits eine Reihe von Technologie- und Gründerzentren, deren Angebot im Rahmen der SWR ausgebaut werden könnte. Dies gilt auch für das TGZ Bitterfeld-Wolfen im mitteldeutschen Revier, das dem ChemiePark Bitterfeld Wolfen angegliedert ist.

¹² Im neu gegründeten Görlitzer Casus-Institut sollen komplexe Systeme mit digitalen Modellen erforscht werden (Bundesregierung, 2019). Das Deutsche Zentrum für Luft- und Raumfahrt DLR plant zwei Einrichtungen in der Lausitz – in Cottbus und Görlitz oder Zittau – um CO₂-arme Industrieprozesse zu erforschen. Hierbei könnten auch Kraftwerke nachgenutzt werden.

¹³ Das Technologiezentrum Dortmund wurde vor 35 Jahren in Kooperation mit der Technischen Universität Dortmund gegründet, um den Strukturwandel mit dem Wegfall der Kohleförderung und Stahlerzeugung durch Ansiedlung neuer Unternehmen innovationsorientiert zu gestalten. Heute ist das Technologiezentrum mit ca. 230 Unternehmen und 13.500 Beschäftigten auf 420 ha. Fläche einer der größten Technologieparks in Deutschland. Kooperationspartner sind neben der Universität auch die Fachhochschule und diverse Institute (Baranowski, 2020).

¹⁴ Mit dem Technologiebetreuungs- und Gründerzentrum Oberlausitz/Niederschlesien gab es bereits einen Akteur in der Region, der jedoch offenbar nicht mehr aktiv ist.

5.3 Infrastruktur

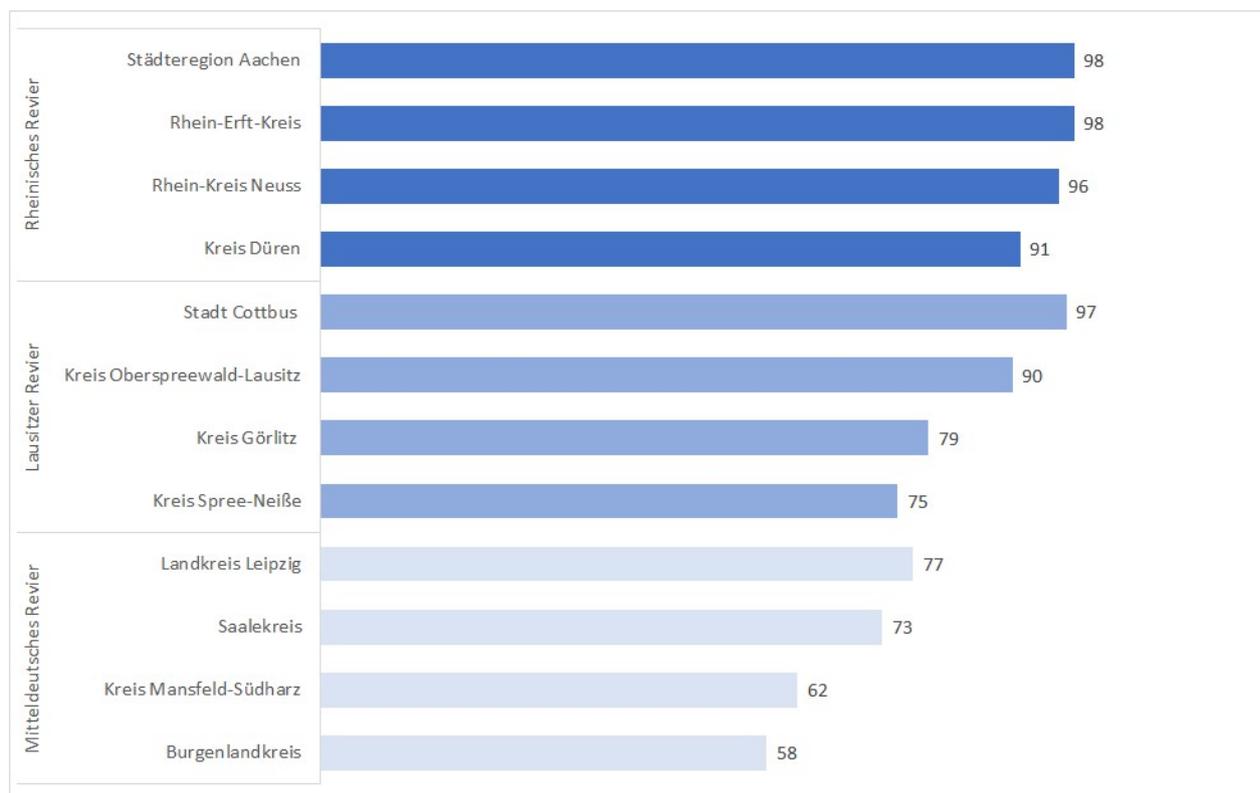
6. Digitale Netze zügig ausbauen

Eine gute ausgebaute digitale Infrastruktur bildet neben den „klassischen“ Verkehrswegen das Rückgrat von Regionen (Demary et al., 2019, 221 ff.). Schnelle Netze mit ausreichend Kapazitäten sind nicht nur die Voraussetzungen für zukunftsgerichtete unternehmerische Tätigkeit in vielen Branchen, sondern auch für gesellschaftliche Teilhabe der Bevölkerung. Vor diesem Hintergrund ist es bedeutsam, den Breitbandausbau zügig voranzutreiben, um bei diesem wichtigen Standortfaktor nicht ins Hintertreffen zu geraten. Dies gilt umso mehr für ländliche Regionen, in denen die Verfügbarkeit schneller Netze oftmals deutlich hinter der in städtischen Regionen zurückliegt.

Die Bundesregierung hatte es sich bereits mit ihrer **Digitalen Agenda 2014 – 2017** zum Ziel gesetzt, **das Land flächendeckend mit Breitbandinfrastruktur mit einer Geschwindigkeit von mindestens 50 Mbit/s zu versorgen**. Dieses Ziel konnte bislang **nicht erreicht** werden (Europäischer Rechnungshof, 2018).

Abbildung 5-1: Breitbandversorgung in den deutschen Braunkohlereviere

Anteil der Haushalte mit Verfügbarkeit eines drahtlosen oder leitungsgebundenen Internetanschlusses von mindestens 50 Mbit/s, in Prozent, Stand: 26.01.2020



Quelle: Eigene Zusammenstellung auf Basis des Breitbandatlas

Abbildung 5-1 zeigt anhand aktueller Daten für die drei deutschen Braunkohlereviere, dass dies in vielen Kreisen nicht einmal bis heute gelungen ist. So steht Breitband dieser Übertragungsgeschwindigkeit in zwei Kreisen des Lausitzer Reviers immer noch nur für lediglich 75 beziehungsweise 79 Prozent der Haushalte zur Verfügung. Noch schlechter digital angebunden sind die Kreise des mitteldeutschen

Reviere: Im Burgenlandkreis haben nur 58 Prozent der Haushalte Zugang zu Breitband mit mindestens 50 Mbit/s; der Kreis muss bislang als digital abgehängt gelten. Es **besteht daher dringender Handlungsbedarf beim Ausbau der Breitbandnetze**.

Dies gilt umso mehr in Bezug auf den **Aufbau der Zukunftstechnologie 5G**, mit der sich sehr große Datenvolumina besonders zügig übertragen lassen und die daher wesentliche Voraussetzung für zahlreiche fortgeschrittenere digitale Anwendungen ist. Der neue Mobilfunkstandard 5G gilt als wichtiger Baustein für den Erfolg der digitalen Transformation. In einigen Ländern sind bereits erste kommerzielle Mobilfunkangebote auf der Basis von 5G verfügbar, von einer flächendeckenden Verfügbarkeit von 5G kann jedoch noch keine Rede sein. Als Nachfolger des aktuellen Mobilfunkstandards 4G erreicht 5G eine Datenübertragungsrate von bis zu zehn Gigabit pro Sekunde (4G: bis zu 1 Gbit/s). Noch entscheidender ist jedoch die Latenzzeit von weniger als einer Millisekunde (4G: ca. 10 Millisekunden), die es vernetzten Geräten und Maschinen ermöglicht, nahezu in Echtzeit auf Steuerimpulse zu reagieren. Aufgrund der niedrigen Latenzen ist 5G entscheidend für industrielle Anwendungen. Das enorme technische und wirtschaftliche Potenzial von 5G ist unbestritten. Der neue Standard kann jedoch erst dann seine volle Wirkung entfalten, wenn sämtliche Komponenten des Netzwerks 5G-fähig sind. Drei Komponenten sind entscheidend: **leistungsfähige Netze** und damit die Aufrüstung bestehender und der Bau neuer Antennen, **die Bereitstellung der richtigen Frequenzen** und die **Endgeräte**, deren Chips in der Lage sind, 5G-Signale zu empfangen und zu verarbeiten (IW Consult, 2019, 35 ff.).

International sind alle wirtschaftlich starken Länder in intensiven Vorbereitungen, um möglichst zeitnah ein flächendeckendes 5G-Netz anbieten zu können. Noch ist dies nirgendwo der Fall. Die entscheidende Herausforderung besteht nun im Bau von Funkstationen, die 5G-Signale senden und empfangen können. Hierbei haben direkte Wettbewerbsländer Deutschlands wie China, Japan, Südkorea oder die USA Startvorteile durch kürzere Planungs- und Genehmigungszeiten. Zudem sind die Anstrengungen der internationalen Konkurrenten, einen flächendeckenden 5G-Ausbau in kurzer Zeit zu realisieren, erheblich.

Die **verfügbaren Bundesmittel für den Aufbau schneller Breitbandnetze müssen in den Braunkohlereviere 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. Dabei sollte eine bürokratiearme Antragstellung insbesondere in solchen Gebieten, in denen eine marktgetriebene Lösung nicht wirtschaftlich ist, ermöglicht werden.

Beispielregion Lausitz: Das **5G-Forschungsfeld Lausitz**, das länderübergreifend in Hoyerswerda (Sachsen) und Welzow (Brandenburg) geplant ist, sollte im Rahmen der SWR schnellstmöglich auf weitere Teile der Lausitz ausgedehnt werden. Insbesondere die städtischen Zentren wie Cottbus, Görlitz, Senftenberg, Zittau und Weißwasser sollten zügig 5G-Standard erreichen, da dies für die universitären und Hochschulinrichtungen sowie den Aufbau einer Lausitz-Universität und eines angegliederten Technologieparks sowie von Technologie- und Gründerzentren mit innovativen Unternehmen hoch relevant ist.

Auch die **mitteldeutsche und die rheinische SWR** müssen – neben der zügigen Vollendung des Breitbandausbaus, insbesondere von Glasfaserleitungen mit höheren Übertragungsraten für Unternehmen – **bevorzugt mit 5G-Infrastruktur ausgestattet** werden, um neue digitale Wertschöpfungen zu attrahieren und den Strukturwandel der Regionen zukunftsgerichtet zu begleiten.

Der **Ausbau des Breitbandnetzes** und der **zügige Aufbau einer 5G-Mobilfunkinfrastruktur spielen** auch eine **wesentliche Rolle für die Produktivität der regionalen Wirtschaft** und insbesondere für die **Ansiedlung innovativer und wertschöpfungsstarker neuer Unternehmen**.

EU-rechtliche Probleme bestehen hier weitgehend nicht. Soweit öffentliche Fördermittel für den Ausbau von Breitband- oder 5G-Netzen durch private Unternehmen eingesetzt werden, sind diese allerdings beihilferechtlich zu prüfen.

7. Testfeld Intelligente Netzsteuerung im Energiebereich

Die Braunkohleregionen sind Energieregionen und aufgrund der vorhandenen Großkraftwerke hervorragend in die überregionalen Hochvolt-Stromnetze eingebunden. Sie bieten sich daher für eine Transformation zu intelligenten Energieregionen mit einer Kopplung der Produktion erneuerbarer Energien und Speichertechnologien an. Hierfür ist ein deutlicher Ausbau der Energieerzeugungskapazitäten der Windenergie und Solarenergie in den (bald ehemaligen) Revieren und angrenzenden Gebieten notwendig. Die Aufgabe der Braunkohletagebaue führt zur Freigabe von Flächen, die renaturiert werden müssen. In diesem Kontext sollten auch geeignete Standorte für neue Solar- und Windparks definiert werden, die sich in die neu zu formende Landschaft mit Seen und Renaturierungsflächen einfügen. Ergänzend sollte eine Prüfung erfolgen, welche Potenziale die Tagebauseen für die Energieerzeugung und -speicherung aufweisen. Hierzu könnten – als immer noch effizienteste Möglichkeit, Energie zu speichern – Pumpspeicherkraftwerke beitragen. Aufgrund des hierfür notwendigen Gefälles erfordert die Anlage der Oberseen eventuell größere (erd-)bauliche Maßnahmen, die frühzeitig geplant werden müssten, um eine Realisierung im Rahmen des bevorstehenden Endes der Kohleförderung zu ermöglichen. Entsprechende Vorschläge gibt es z. B. vom Wuppertal Institut (s. u.). Durch eine **intelligente Vernetzung von Erneuerbaren Energien und gut regelbaren (v.a. gasbasierten) Kraftwerken sowie neu zu schaffenden Speichern** (Batterien, Wasserpumpspeicherkraftwerke, Luftdruckspeicher) soll zukünftig die Stromversorgung trotz stark volatiler Wind- und Solarstromspeisung beherrschbar bleiben und an der Nachfrage angepasst werden. Die hierfür notwendigen Technologien sollen in den SWR Braunkohlereviere mit ihrer herausragenden Netzeinbindung getestet werden.

In der **Beispielregion Lausitz** können der projektierte **Stromspeicher Schwarze Pumpe** (LEAG) und das Vorhaben, **Cottbus zur „Smart City“** auszubauen, einen Nukleus für die Entwicklung der Lausitz als Projektregion für eine intelligente Vernetzung von Erzeugern und Verbrauchern im Elektrizitätsmarkt bilden. In der Region ist eine breite Streuung verschiedener Netznutzer – Haushalte, Industriebetriebe, konventionelle und erneuerbare Erzeuger sowie demnächst der größte europäische Lithium-Ionen-Stromspeicher – vertreten, die zukünftig intelligent zu vernetzen sind, um Erzeugung und Nutzung von Elektrizität zum Ausgleich zu bringen.

Das **Mitteldeutsche Revier** soll zu einem **Innovationslabor für Energiesysteme der Zukunft** ausgebaut werden. Hier geht es jedoch weniger um die Steuerung der Stromnetze, sondern um die Zukunft der standortprägenden Chemieindustrie, die bislang von der Kohleverstromung, der Nutzung der Prozesswärme und teilweise der stofflichen Nutzung der Kohle geprägt ist. Kernpunkte für die SWR Mitteldeutsches Revier sind ein Reallabor mit einem Versuchsanlagenverbund Leuna/Bad Lauchstädt zur Nutzung aus erneuerbaren Energien gewonnenen Wasserstoffs (GreenHydroChem) und der Aufbau einer nachhaltigen Energieinfrastruktur durch den Verbund verschiedener Anlagen der erneuerbaren Energieerzeugung und Speichertechnologien.¹⁵

Das **Rheinische Revier** bietet das größte **Potenzial zur Nutzung der Wasserkraft** durch ein großes **Pumpspeicherkraftwerk** zum Ausgleich der Schwankungen der Wind- und Solarenergie. Hier weisen der

¹⁵ Ein Beispiel hierfür sind die Energieparks Börde, Amsdorf, Profen und Zerbst mit dem „Mitteldeutschen Energieverbund Zukunft“ in Sachsen-Anhalt.

Tagebau Hambach als Unterbecken und die kleineren Tagebaue Inden und Garzweiler als potenzielle Oberbecken für eine energetische Nutzung ausreichende Höhenunterschiede auf (Thema/Thema, 2019). Aufgrund der aktuell bereits gegebenen Einbindung der zahlreichen Braunkohlekraftwerke der Region in die überregionalen Stromnetze erfordert der Ausbau zum Groß-Pumpspeicher im Gegensatz zum Ausbau der Windkraft auf See keine teuren neuen überregionalen Hochvolt-Leitungen. Notwendig ist zum Start einer derartigen neuen Groß-Infrastruktur für das „**Zukunftsrevier Rheinland**“ allerdings ein politischer Entscheid auf Bundes- und Landesebene. Als Großbatterie für Windstrom aus Norddeutschland und Solarstrom vorwiegend aus Süd- und Westdeutschland könnte das Rheinische Revier damit den Anspruch untermauern, auch zukünftig Energieregion zu bleiben.

Generell ist ein **Testfeld intelligente Netzsteuerung EU-beihilferechtlich unproblematisch**. Großinvestitionen wie Pumpspeicherkraftwerke müssten von der EU genehmigt werden, wenn sie als öffentlich geförderte private Projekte durchgeführt werden.

8. Testfeld Planungsbeschleunigung für Verkehrsinfrastrukturen

Der Bau neuer Straßen und Bahnlinien dauert in Deutschland aufgrund planungs- und genehmigungsrechtlicher Hürden inzwischen Jahrzehnte und der Ausbau bestehender Trassen Jahre, bevor überhaupt der erste Spatenstich erfolgen kann. Angesichts einer nur 18-jährigen Periode bis zum vollständigen Ausstieg aus der Kohleverstromung ist dieser Zustand für Investitionen in den drei Revieren unhaltbar.

Von besonderer Bedeutung ist der Infrastrukturausbau für die peripher gelegene Lausitz. Bereits Ende 2017 forderten Landräte aus Mitteldeutschland und der Lausitz (Nordsachsen, Leipzig, Anhalt-Bitterfeld, Meißen, Bautzen, Görlitz, Elbe-Elster, Oberspreewald-Lausitz, Spree-Neiße) den Ausbau der bestehenden Straßenverbindungen zwischen der A14 und der A4 zu einer neuen Ost-West-Achse („MiLaU“, Mitteldeutschland-Lausitz-Verbindung) mit einem eigenen Grenzübergang zu Polen (Bertenrath et al., 2019, 158). Diese Straßenverbindung schließt eine bestehende Lücke in den Ost-West-Verbindungen zwischen Sachsen, Sachsen-Anhalt und Brandenburg; sie erhält nun im Rahmen des Braunkohleausstiegs eine noch größere regionalpolitische Bedeutung. Die Vertreter der Region versprechen sich eine Belebung des neu beziehungsweise besser angebundenes Raumes und Impulse für die Ansiedlung von Unternehmen. Der Wunsch nach einer leistungsfähigen Ost-West-Verbindung im nordsächsischen Raum besteht bereits seit 1990. In den Nachwendejahren befand sich hier eine Autobahn A16 in Planung, die jedoch verworfen wurde. Stattdessen bekannte sich der Bund zum Ausbau der Bundesstraßen B169 (Chemnitz – Cottbus) und B87 (Leipzig-Frankfurt/Oder). Für eine gute Anbindung des sächsischen Teils des Lausitzer Reviers verlaufen diese Trassen allerdings zu weit nördlich. Zudem ist der Ausbau dieser beiden Bundesstraßen bislang nicht vollständig umgesetzt worden. Auch eine leistungsfähige Nord-Süd-Verbindung wurde nach 1990 mit der A18 Zittau-Cottbus angedacht, jedoch nicht in den Bundesverkehrswegeplan aufgenommen. Vom Lausitzer Revier südwärts verläuft die Bundesstraße B178, die teilweise dreispurig ausgebaut wurde. Dieser Ausbaustand als B178n sollte nördlich bis Cottbus vollzogen bzw. durch Anschluss an die auszubauenden Bundesstraßen B115 und B168 erreicht werden, um Weißwasser, Zittau und Görlitz besser Richtung Berlin und Frankfurt/Oder anzubinden.

Bereits 2017 verwiesen die Landräte in ihrer Stellungnahme darauf, dass eine Umsetzung der MiLaU-Verbindung bis zum Auslaufen der Braunkohleförderung ambitioniert sei – obwohl damals das Ende der Kohlenutzung noch circa 10 Jahre später als nun vereinbart angenommen wurde. Auch für die weiteren Projekte zum Neu- und Ausbau von Straßen und Schienenverbindungen in den drei Revieren sind die verbleibenden 18 Jahre bis zum Ende des Kohleabbaus ein außerordentlich knapper Zeitraum. Dies gilt vor allem für Neubauvorhaben, doch auch für die Erweiterung bestehender Bundesstraßen und Autobahnen sowie für den zweigleisigen Ausbau von Schienenverbindungen (z. B. Cottbus-Weißwasser-

Görlitz) sind bislang aufwendige und zeitraubende Planfeststellungsverfahren notwendig. Dies unterstreicht die hohe Bedeutung der Planungsbeschleunigung für Verkehrsprojekte in den Braunkohlereviere, wofür eine SWR den geeigneten Rahmen bieten soll. Im Strukturstärkungsgesetz sind die notwendigen Verkehrsprojekte für die drei Braunkohlereviere aufgelistet, auch hier wird eine Beschleunigung angestrebt („Sofortvollzug“ nach § 23 Strukturstärkungsges.). Dies bezieht sich jedoch allein auf die aufschiebende Wirkung von Klagen gegen die Planfeststellung, die für die in Anlage 4 des Gesetzentwurfs aufgeführten Straßen- und Schienenprojekte des Bundesverkehrswegeplans ausgesetzt werden soll. Dies ist nur begrenzt nützlich, wenn die Planfeststellung erst in 10 bis 15 Jahren zu erreichen ist. Zur Ausgestaltung der Planungsbeschleunigung für Verkehrswege in den SWR können folgende Maßnahmen dienen (Röhl, 2020):

- Zu den Beschleunigungsmaßnahmen sollten – als Test zunächst in den SWR – stark **vereinfachte Verfahren für die Erweiterung bestehender Strecken** gehören, deren neue Trasse die vorhandene nur um eine zuvor festgelegte Anzahl von Metern ausdehnt und damit nur sehr begrenzte Umweltwirkungen aufweist.
- **Integrierte Planungs- und Genehmigungsverfahren** mit elektronischen Unterlagen, die vom Bundesverkehrsministerium als Beschleunigungsoption geplant sind, könnten in den SWR bevorzugt getestet werden.
- Per **Maßnahmengesetz** könnte der Aus- und Neubau von Verkehrswegen wie der Ausbau der Bahnstrecke Dresden-Görlitz und die sächsische MiLau-Straßenverbindung beschleunigt geplant und genehmigt werden (s. Punkt 9).¹⁶

Grundsätzliche Maßnahmen zur Planungsbeschleunigung werden im nachfolgenden Punkt 9 kurz vorgestellt. Im Strukturstärkungsgesetz sind in den §§ 20 und 21 Investitionen in Bundesfernstraßen und Schienenwege enthalten, die in Anlage 4 einzeln aufgeführt sind. In § 23 Strukturstärkungsgesetz wird ein „Sofortvollzug“ analog § 17e Abs. 2 und 4 des Bundesfernstraßengesetzes und des § 18e Absatz 2 und 4 des Allgemeinen Eisenbahngesetzes bestimmt. Hier geht es jedoch nur um den einstweiligen Rechtsschutz. Normalerweise entfaltet eine Anfechtungsklage gegen einen Planfeststellungsbeschluss oder eine Plangenehmigung eine aufschiebende Wirkung, das heißt, es darf zunächst nicht gebaut werden. Das ist im § 17 e Abs. 2 BFernStrG abweichend geregelt: Er bestimmt, dass die Anfechtungsklage gegen die Genehmigung oder den Beschluss gerade keine aufschiebende Wirkung hat für Bundesfernstraßen, für die nach dem Fernstraßenbaugesetz vordringlicher Bedarf festgestellt ist.¹⁷ Eine wirkliche Planungsbeschleunigung ist im Strukturstärkungsgesetz also nicht enthalten, das „sofort“ bezieht sich nur auf die Aufhebung der aufschiebenden Klagewirkung. Die Möglichkeit, Neubauplanungen in den Braunkohleregionen per Maßnahmengesetz zu priorisieren, wird bislang nicht genutzt.¹⁸

¹⁶ Das Maßnahmengesetzvorbereitungsgesetz erfordert für Projekte, die per Maßnahmengesetz geplant werden, eine „nationale Bedeutung“. Im Falle von Verkehrswegen in den Braunkohleregionen ergibt sich die nationale Bedeutung aus der Notwendigkeit, den Strukturwandel im Rahmen des Kohleausstiegs als nationale Aufgabe zu bewältigen. Die MiLau-Stecke könnte hier als zusammengefasstes Projekt einbezogen werden, da die Teilmaßnahmen wie Ortsumgehungen und Verbreiterungen bestehender Straßen kaum für ein Maßnahmengesetz geeignet erscheinen.

¹⁷ Es besteht dann nur noch die Möglichkeit, einstweiligen Rechtsschutz nach § 80 Abs. V VWGO zu beantragen, wenn die Beeinträchtigung wichtiger Rechtsgüter glaubhaft gemacht werden kann. Im Wege des einstweiligen Rechtsschutzes muss das Gericht zeitnah entscheiden, ob dem Antrag auf Aufschub stattgegeben werden kann oder nicht. Damit ist relativ schnell klar, wie es weiter geht. Bei einer Klage dauert es dagegen oft 2 bis 3 Jahre, bis es zur Verhandlung kommt, und so lange würde die aufschiebende Wirkung der Anfechtungsklage gelten.

¹⁸ Potenzial zur Verkürzung von Planungs- und Genehmigungsverfahren bieten zukünftig Maßnahmengesetze, in denen wichtige Vorhaben direkt vom Parlament beschlossen werden. Als solches ist das Gesetzgebungsverfahren zum Gesetz zur Vorbereitung der Schaffung von Baurecht durch Maßnahmengesetz im Verkehrsbereich

Die Potenziale zur Planungsbeschleunigung wie integrierte Planungs- und Genehmigungsprozesse, digitalisierte Unterlagen und Verfahren, ein Arbeitsstart mit vorläufiger Genehmigung sowie Maßnahmen-gesetze für wichtige Neubauprojekte sollten in den SWR getestet werden, da andernfalls der notwendige Ausbau von Verkehrswegen parallel zum Wegfall braunkohlebezogener Wertschöpfung unmöglich sein dürfte. Mögliche Konflikte mit dem EU-Recht bestehen hier nicht, solange bei der Beschleunigung europarechtliche Vorgaben wie die Flora-Fauna-Habitat-Richtlinie (92/43/EWG) berücksichtigt werden.

5.4 Vereinfachung bürokratischer Verfahren/Testfeld für smarte Regulierung

9. Beschleunigte Genehmigungsverfahren

Beschleunigte Planungs- und Genehmigungsverfahren sind nicht nur für öffentliche Verkehrsinfrastrukturen von hoher Relevanz. Auch die **zügige Genehmigung industrieller Ansiedlungen ist für einen erfolgreichen Strukturwandel in den drei Braunkohlerevieren von größter Bedeutung**. Industrievorhaben müssen daher in den SWR Vorrang genießen. Im Strukturstärkungsgesetz (Entwurf) wird dieser Punkt mit einer schwer nachvollziehbaren Ambivalenz behandelt: Während der Industrie und ihrer zukünftigen Entwicklung in den drei regionalen Leitbildern eine große Bedeutung zuerkannt wird, ist davon in den Gesetzesparagrafen mit den konkreten Förderbedingungen und -maßnahmen nichts zu bemerken. Es fehlt eine klare Ansiedlungspräferenz durch eine (zusätzliche) GRW-Förderung, Sonderabschreibungen oder eine Investitionszulage sowie beschleunigte Planungs- und Genehmigungsverfahren für das Verarbeitende Gewerbe. Allein dadurch, dass man in den Leitbildern die Bedeutung der Industrie beschwört, wird sich kein Unternehmen konkret für eine Ansiedlung in den Revieren entscheiden.

Eine Beschleunigung von Planungs- und Genehmigungsverfahren in Deutschland ist dringend notwendig, dies gilt für Unternehmensansiedlungen, industrielle Investitionen und Verkehrsinfrastrukturen gleichermaßen. Zu denken ist hier etwa an Vereinfachungen und Verfahrensbeschleunigungen in den Landesplanungsgesetzen, Einzelfallgesetze für besonders bedeutende Infrastrukturmaßnahmen (Stichwort „Leverkusener-Brücke-Gesetz“), Experimentierklauseln im Landesplanungsrecht (z. B. bei der Ausweisung neuer Gewerbegebiete in den vom Strukturwandel betroffenen Braunkohleregionen) sowie die Wiedereinführung von Präklusionsvorschriften auf dem Gebiet der Umweltverträglichkeitsprüfung. Das nordrhein-westfälische Wirtschaftsministerium hat in diesem Zusammenhang seit Beginn der aktuellen Legislaturperiode im Jahr 2017 fünf so genannte „**Entfesselungspakete**“ auf den Weg gebracht, die **wirtschaftliche Kräfte entfesseln und mehr Freiraum für Innovationen und Investitionen schaffen** sollen. Einige – in Zusammenhang mit den vom Strukturwandel betroffenen Kohleregionen besonders wichtige – der in den Entfesselungspaketen initiierten Maßnahmen werden hier als Best Practices vorgestellt.

- In **NRW** wurde im Rahmen des Entfesselungspakets IV eine sogenannte **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. Danach ermöglicht der Entwurf des neu gefassten § 38 LPIG NRW künftig als bisher bundesweit einmalige Ausnahmeregelung die Erprobung von vereinfachten Verfahren und Instrumenten insbesondere bei Vorhaben der Energiewende, zur Bewältigung der Auswirkungen des Klima- und Strukturwandels oder

(Maßnahmengesetzvorbereitungsgesetz – MgvG) inzwischen sowohl im Bundestag als auch im Bundesrat abgeschlossen (vgl. BR-Drs. 41/20, BT-Drs. 19/15619, 19/16405).

im Zusammenhang mit der Digitalisierung.¹⁹ Neben dem Ziel, Verfahren und Instrumente auf ihre Eignung für eine Deregulierung zu überprüfen, soll auch untersucht werden, ob die vereinfachten Verfahren und Instrumente für bestimmte Zwecke eine zügige raumverträgliche, nachhaltige und flächensparende Entwicklung und Steuerung ermöglichen.

- Im Entfesselungspaket III hat die NRW-Landesregierung das Verfahren zur Änderung des Landesplanungsgesetzes Nordrhein-Westfalen eingeleitet, mit welchem die Planungsverfahren vereinfacht, gestrafft und unkomplizierter gestaltet werden sollen. So ist eine **Beschleunigung von Regionalplanverfahren** vorgesehen: Galt bisher gem. § 13 Abs. 1 LPIG NRW eine Mindestbeteiligungsfrist von zwei Monaten, soll jetzt – durch den Wegfall einer verpflichtenden Erörterung – das Verfahren in einem Monat abgeschlossen sein. Außerdem werden die sogenannten Zielabweichungsverfahren nach § 16 Abs. 3 LPIG NRW durch die unkompliziertere Gestaltung der Mitwirkungsregelungen erheblich beschleunigt.²⁰ Schließlich soll die Anfragepflicht der Kommunen bei der Anpassung der Bauleitplanung an die Ziele der Raumordnung in ein Beratungsrecht umgewandelt werden.
- Im fünften Entfesselungspaket der NRW-Landesregierung wurden 17 Maßnahmen zur Beschleunigung und Vereinfachung von Verfahren beim Ausbau Erneuerbarer Energien auf den Weg gebracht. Unter dem Aspekt der Vereinfachung von Genehmigungsverfahren ist vor allem die „Verfahrensbeschleunigung oberflächennahe Geothermie“ hervorzuheben, mit welchem die Genehmigungspraxis für oberflächennahe Geothermiebohrungen vereinfacht, digitalisiert und deutlich gestrafft werden soll. Aktuell sind für eine Genehmigung drei Behörden auf der Grundlage von drei Gesetzen tätig (die Bergbehörde bei der Bezirksregierung Arnsberg gem. § 127 Abs. 1 Bundesberggesetz, der Geologische Dienst NRW gem. § 21 Standortauswahlgesetz und § 4 Lagerstättengesetz sowie die Untere Wasserbehörde gem. §§ 8, 9 und 49 Wasserhaushaltsgesetz und § 34 Landeswassergesetz). Ziele der Neuordnung des Verfahrens sind
 - die Vereinheitlichung der Genehmigungspraxis für Geothermieanlagen für die 54 Unteren Wasserbehörden,
 - die Digitalisierung des Verfahrens zur Einholung der wasserrechtlichen Erlaubnis inkl. Erstellung eines einheitlichen Antragsformulars für alle 54 Unteren Wasserbehörden,
 - die Zentralisierung und Digitalisierung aller Antragsformulare, z. B. über eine Internetplattform mittels Download und
 - die Schaffung von Zugriffsmöglichkeiten auf Antragsdokumente wie z. B. Zertifizierungsunterlagen und Datenblätter durch alle beteiligten Behörden.
- Um bei **Infrastrukturvorhaben auf Landesebene** schneller zu werden, prüft das niedersächsische Wirtschaftsministerium derzeit verschiedene Beschleunigungsmöglichkeiten im Landesrecht, so etwa Änderungen des Niedersächsischen Straßengesetzes. Angestrebt wird ein vereinfachtes Verfahren, analog zu den neuen Regeln bei den Bundesfernstraßen. Um Zeit zu sparen soll auch für die Landes-, Kreis- und Gemeindestraßen die Möglichkeit geschaffen werden, bei Vorhaben, für die eine Umweltverträglichkeitsprüfung durchgeführt werden muss, ein vereinfachtes Verfahren (sogenannte Plangenehmigung) anzuwenden.

¹⁹ Vgl. Landtag Nordrhein-Westfalen, 17. Wahlperiode, Vorlage 17/2320 vom 06.08.2019, Gesetz zur Änderung des Landesplanungsgesetzes Nordrhein-Westfalen und des Landesforstgesetzes, S. 6; <https://www.landtag.nrw.de/Dokumentenservice/portal/WWW/dokumentenarchiv/Dokument/MMV17-2320.pdf>.

²⁰ Vgl. Landtag Nordrhein-Westfalen, 17. Wahlperiode, Vorlage 17/1209 vom 05.10.2018, Gesetz zur Änderung des Landesplanungsgesetzes Nordrhein-Westfalen, S. 2; <https://www.landtag.nrw.de/Dokumentenservice/portal/WWW/dokumentenarchiv/Dokument/MMV17-1209.pdf>

Eine **Planungsbeschleunigung** ist auch **im Infrastrukturbereich** unabdingbar. Ende 2018 trat das Gesetz zur Beschleunigung von Planungs- und Genehmigungsverfahren im Verkehrsbereich (Planungsbeschleunigungsgesetz II) in Kraft, mit dem das Bundesverkehrsministerium die Kernpunkte der Vorschläge des Forums Planungsbeschleunigung umgesetzt hat (BMVI, 2017a; 2017b). Seither besteht bei Verkehrsinfrastrukturvorhaben von großem öffentlichen Interesse die Möglichkeit, mit vorbereitenden Baumaßnahmen und Teilmaßnahmen bereits vor Abschluss eines laufenden Planfeststellungsverfahrens zu beginnen (Röhl, 2020, 16). Für wichtige Infrastrukturen können zukünftig die Planungs- und Genehmigungsverfahren durch Maßnahmengesetze, in denen die Einzelprojekte vom Gesetzgeber per Gesetz beschlossen werden, integriert und beschleunigt werden (Röhl, 2020, 16, s. o.).²¹ Diese Beschleunigungsoptionen müssen nun in der Praxis genutzt werden, was in der SWR Braunkohlereviere zügig geschehen sollte. Die europarechtliche Bewertung fällt wie für Vorschlag 8 aus.

10. Evidenzbasierte Politikgestaltung und Partizipation

Effizientere, schnellere Planungs- und Genehmigungsverfahren sind kein Selbstzweck und nur zielführend, wenn die verschiedenen im Verfahren zu berücksichtigenden Interessen sorgfältig berücksichtigt und abgewogen werden. Dies führt zu einer stärker **evidenzbasierten Politikgestaltung** und **mehr Partizipation** der (potenziell) von beabsichtigten Regelungen und Regeländerungen betroffenen Akteure durch eine **verfahrenseffiziente Integration der** verschiedenen, mitunter widerstreitenden **Interessen** in der Öffentlichkeit. Zu denken ist hier an Aspekte wie

- intelligente Gesetzgebung,
- Dezentralisierung der Regierungsaufgaben,
- Rückverlegung der Verantwortung von der Regierung und Verwaltung zurück zu den Bürgern und Entrepreneuren,
- eine beschleunigte regulatorische Sichtungsbewertung oder
- die Etablierung partizipativer Ansätze zur Generierung von Regeln.

Bei der Etablierung **intelligenter Gesetzgebung (Smart Regulation)** zur Förderung von Innovationen und Wirtschaftswachstum in SWR lohnt ein Blick auf Großbritannien oder die USA, beides Länder mit traditionell geringen bürokratischen Belastungen: Großbritannien belegt Platz drei, die USA Rang vier im Ranking eines Index aus 16 Indikatoren²² der Bereiche Regulierungsintensität, Bürokratieprozeduren und Bürokratiekosten unter 51 Ländern.

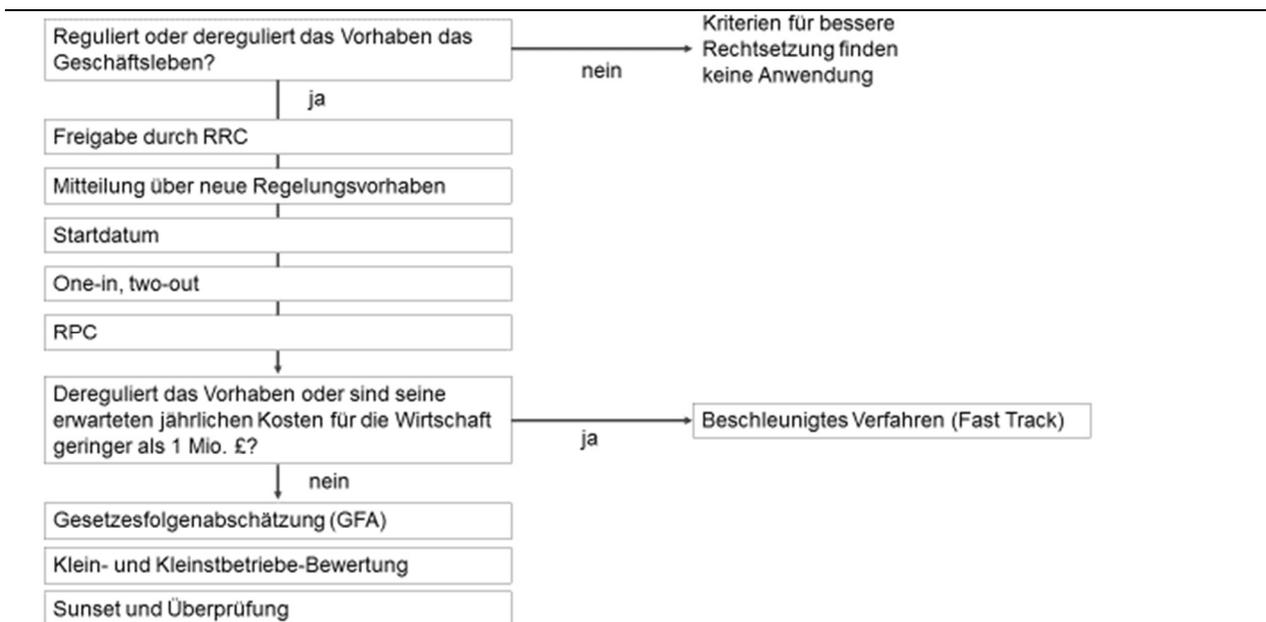
Das **Vereinigte Königreich legt** einen großen **Schwerpunkt auf evidenzbasierte Politikgestaltung** und Partizipation. Bevor neue Regulationsmaßnahmen eingeführt werden, wird eine vorläufige Gesetzesfolgenabschätzung durchgeführt, welche das potenziell zu regelnde Problem unter Berücksichtigung und Evaluierung möglicher regulatorischer und nicht regulatorischer Lösungen umreißt. Zu diesem Zweck werden Akteure zur Abgabe von Kommentaren über die der Analyse zugrundeliegenden Nachweise und Annahmen ermuntert. In der Endphase wird dann eine Gesetzesfolgenabschätzung mit einer detaillierten Kosten-Nutzen-Analyse für die präferierte(n) Alternative(n) durchgeführt. Eine beschleunigte **regulatorische Sichtungsbewertung** (sog. „**Fast Track Regulatory Triage Assessment**“) kommt für Deregulierungsmaßnahmen und kostengünstige Maßnahmen dort infrage, wo eine frühzeitige Gesetzesfolgenabschätzung noch nicht rechtsverbindlich ist. Das dort eingesetzte Regulatory Triage Assessment (RTA)

²¹ Zur Umsetzung soll das Gesetz zur Vorbereitung der Schaffung von Baurecht durch Maßnahmengesetz im Verkehrsbereich (MgvG) dienen, das im November 2019 vom Bundeskabinett beschlossen wurde und nun das parlamentarische Verfahren durchlaufen muss. Im Auftakt sind sieben Schienen- und fünf Wasserstraßenprojekte für die Direktgenehmigung per Maßnahmengesetz vorgesehen (BMVI, 2019).

²² Die Daten stammen von der Weltbank, dem World Economic Forum und dem Fraser Institute.

effektuiert eine schnelle Prüfung bei größerer Diskretion für die einzelne Behörde sowie der Befreiung von einigen weiteren Anforderungen²³. Die Vorgehensweise bei der Etablierung regulatorischer Vorhaben beschränkt sich dabei im Vereinigten Königreich nicht nur auf RTA, sondern wird durch weitere Maßnahmen wie One-in, two-out, Sunset-Legislation etc. flankiert, die hier aber nicht weiter vertieft werden sollen (vgl. Abbildung 5-2 sowie Bertenrath et al., 2019). Gerade mit Blick auf die komplexen Herausforderungen im Zusammenhang mit der Bewältigung des anstehenden Strukturwandels in den Braunkohlereviere ist eine erste regulatorische Sichtungsbewertung überaus hilfreich, da auf diese Weise mit einer vorläufigen Gesetzesfolgenabschätzung die Weichen schon frühzeitig richtig gestellt und Regelungsvorhaben erheblich beschleunigt werden können.

Abbildung 5-2: Rahmenvorgaben für nationale Regelungsvorhaben im Vereinigten Königreich



Quelle: Department for Business, Innovation and Skills (2015): Better Regulation Framework Manual. Practical Guidance for UK Government Officials

Die Klein- und Kleinstunternehmensbewertung (SaMBA) soll sicherstellen, dass alle neuen Regulierungsvorschläge so konzipiert und umgesetzt werden, dass überproportionale Belastungen für Kleinunternehmen vermieden werden. Es wird davon ausgegangen, dass es für Klein- und Kleinstunternehmen eine gesetzliche Ausnahmegenehmigung gibt, bei der ein Großteil der beabsichtigten Vorteile der Maßnahme ohne Einbeziehung erreicht werden kann.

Darüber legt die **Komplexität des Strukturwandels** in den Braunkohlereviere es nahe, durch die Einbindung von breit gestreutem Wissen (Nutzung von „Schwarmintelligenz“) über **Crowdsourcing** am Ende bessere Entscheidungen infolge der Berücksichtigung vieler Aspekte treffen zu können. Politiker und Entscheidungsträger in der Verwaltung sind heutzutage mit dieser Komplexität schlichtweg überfordert, da sie nicht über das hierfür erforderliche Expertenwissen sowohl in der Tiefe als auch in der Breite verfügen können. Eingedenk der immer komplexer werdenden Entscheidungen und der hierbei zu berücksichtigenden Wirkungszusammenhänge experimentieren die USA schon seit etlichen Jahren sehr

²³ https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/468831/bis-13-1038-Better-regulation-framework-manual.pdf.

intensiv mit innovativen und kooperativen Instrumenten der Politikgestaltung wie dem Crowdsourcing oder mit Wiki-Methoden. Beispielsweise haben dort die General Services Administration und die White House Open Government Initiative ein „ExpertNet“ als Wiki eingerichtet. Das ExpertNet soll nach dem Crowdsourcing-Prinzip die Mitwirkung von externen Fachleuten ermöglichen. Es bietet Fachleuten Informationen über Möglichkeiten zur Teilnahme an öffentlichen Konsultationen an; zugleich können Experten Regierungsvertretern ein erstes Feedback geben. Auf diese Weise wird der Beteiligungsprozess deutlich verbessert.

Im Vereinigten Königreich wurde mit Aufsetzen der **Red Tape Challenge**²⁴ der Partizipationsgedanke aufgegriffen und die Ansichten von Unternehmen, Organisationen und Öffentlichkeit zu Regelungen, die verbessert, beibehalten oder abgeschafft werden sollten, über ein Crowdsourcing von Ansichten verschiedener Akteure (Unternehmen, Organisationen und Öffentlichkeit) einzubinden²⁵. Dadurch können die Regelungen identifiziert werden, die die größte belastende Wirkung haben. Unter dem Einfluss der eingegangenen Stellungnahmen wurde im Vereinigten Königreich beschlossen, von den 5.662 Regelungen, die bis November 2012 geprüft wurden, 3.095 entweder zu streichen oder zu überarbeiten. Durch das Crowdsourcing gelang es, den Kreis derer, die in einen Dialog mit den staatlichen Stellen über den Politikgestaltungsprozess treten, deutlich zu erweitern. Während der Red Tape Challenge gingen über 30.000 Stellungnahmen und über 1.500 detaillierte Unterlagen der Öffentlichkeit ein. Die Red Tape Challenge war das bislang größte Experiment mit der Nutzung von IKT als innovative Methode, um Kommentare und Ansichten zu einem sehr breiten Spektrum von Gesetzen und sonstigen Rechtsvorschriften einzuholen.

Für die Braunkohlereviere bieten Wiki-Methoden und Crowdsourcing wichtige Instrumente, eine Vielzahl von Erkenntnissen und sehr viel Know-how in die Konzipierung von Regelungen sowie die Entscheidungsfindung zu integrieren, damit auf Basis von breitem Wissen gute Regelungen und damit auch valide Entscheidungen getroffen werden können, die sich langfristig bewähren werden.

Im Programm „**Cutting Red Tape**“ werden sektorspezifisch Regularien evaluiert und deren Implementierung auf Verbesserungspotenziale überprüft. Ziel ist es nicht, die **Regulierungen** abzuschaffen, sondern sie **auf die effizienteste und kostengünstigste Art und Weise umzusetzen**. Über eine Homepage können Kommentare und Anmerkungen eingereicht werden. Um die Qualität der eingereichten Kommentare zu erhöhen und den Prozess zielführender zu gestalten, werden die Fragestellungen kontinuierlich präzisiert, sodass weniger die Meinungen der Unternehmen erfragt werden, sondern explizite Praxisbeispiele und Vorfälle als direkte Konsequenz einer bestimmten Regulierung. Darüber hinaus wurde innerhalb des Wirtschaftsministeriums eine Einheit eingesetzt, deren Ziel es ist, in persönlichen Meetings und Gesprächen herauszufinden, was es bedeutet ein gewisses Gesetz umzusetzen und welche Probleme, Hürden und Herausforderungen damit in der Umsetzung einhergehen. Mithilfe der abgegebenen Kommentare und Anmerkungen der Unternehmen sowie den Meetings wird ein Bericht erstellt, der die Konsequenzen einer Regulierung beleuchtet und detailliert schildert. Die zuständigen Ministerien und Behörden nutzen diesen für die Revision und Optimierung der Umsetzung bestehender Regularien. Würde man ein derartiges Prozedere für die deutschen Sonderwirtschaftsregionen Kohlereviere anvisieren, könnten auf diese Weise nicht nur doppelte Zuständigkeiten innerhalb der einzelnen Regierungsebenen aufgedeckt

²⁴ Diese Initiative wurde gemeinsam von Ministern des Kabinetts und des Department of Business, Innovation and Skills geleitet.

²⁵ Das Crowdsourcing ist eine Methode der dezentralisierten Entscheidungsfindung, bei welcher die „Crowd“ (also die „Menschenmenge“) gebeten wird, ihre Meinung zu äußern, Lösungen vorzuschlagen und ihr Wissen zu bestimmten Fragen beizusteuern. Die auf diese Weise gewonnenen Erkenntnisse werden anschließend für die Politikgestaltung genutzt.

werden. Dies würde dazu führen, dass sich die betroffenen Ministerien oder Dezernate, die zuvor unabhängig voneinander jeweils einen bestimmten Bereich reguliert haben, eine einheitliche gemeinsame Lösung erarbeiten, was enorme Effizienzpotenziale heben würde.

Fazit: Sowohl in den USA als auch in Großbritannien bilden hoch entwickelte Gesetzesfolgenabschätzungen vor allem im Unternehmenssektor einen wichtigen Eckpfeiler, um Bürokratie in Schach zu halten. Die Behörden sind verpflichtet, eine Kosten-Nutzen-Analyse der alternativen Regelungsoptionen durchzuführen und das Inkrafttreten an das Vorliegen eines klaren Nettonutzens der Regelung zu koppeln. Zudem etablieren beide Länder verstärkt die Nutzung von Crowdsourcing und Wiki-Methoden, wo breites Expertenwissen bereits in einem frühen Stadium des Gesetzgebungsverfahrens eingebunden werden soll.

Was bedeutet das für die Etablierung von Sonderwirtschaftsregionen in Kohlereviere in Deutschland?

Die umfassende Messung des Impacts auf Wirtschaft und Gesellschaft – auch im Hinblick auf die Erfassung des Nutzens – sowie die intensivere Nutzung von IKT und Crowdsourcing zur Einbindung betroffener Akteure sollten in den SWR intensiv genutzt werden. Die Kopplung des Inkrafttretens einer neuen Regelung an das Vorliegen eines klaren Nettonutzens ist dabei ein neuralgischer Punkt, der in deutschen Gesetzgebungsverfahren fehlt und der künftig integriert werden könnte; die Etablierung und der Test dieses Ansatzes in den SWR wäre infolgedessen wünschenswert, um einschlägige Erfahrungen zu sammeln. Eine beschleunigte regulatorische Anwendung ähnlich wie im Vereinigten Königreich könnte in den SWR für Deregulierungsmaßnahmen dort infrage kommen, wo eine frühzeitige Gesetzesfolgenabschätzung noch nicht rechtsverbindlich ist. Des Weiteren sollte in den SWR sowie in Deutschland insgesamt offener mit der Einbindung von Expertenwissen über Wiki-Instrumente oder Crowdsourcing umgegangen werden.

Die aufgeführten Maßnahmen sollten in einer SWR Braunkohlereviere bevorzugt umgesetzt werden, wobei die Politik den Mut zu Abweichungen vom bundeseinheitlichen Regelungsrahmen in einem regionalen Testfeld aufbringen muss. Europarechtliche Einschränkungen oder Prüfungsanforderungen bestehen hier nicht.

6 Fazit der strukturpolitischen Empfehlungen

Die 10 Vorschläge für eine Sonderwirtschaftsregion Braunkohlereviere beinhalten eine **regionalpolitische Neuausrichtung für Deutschland**, die sich aus der spezifischen Problematik der vom Braunkohleausstieg betroffenen überwiegend strukturschwachen oder zumindest monostrukturierten Regionen ergibt. Eine Entwicklung wie im Ruhrgebiet, das lange als Montanregion wirtschaftsstark war, jedoch den Strukturwandel nicht erfolgreich bewältigen konnte (vgl. Röhl et al., 2018), gilt es zu verhindern. **Die 10 Vorschläge sind dabei auch als Aufforderung zu sehen, strukturpolitisch deutlich umzusteuern.** Generell ist zu kritisieren, dass die **Pläne der Bundesregierung zur Strukturstärkung der Kohleregionen zu stark auf die Schaffung von Arbeitsplätzen in staatlichen Verwaltungen sowie nicht wirtschaftsnahen Forschungseinrichtungen und auf öffentliche Investitionen ausgerichtet** sind. Auch wenn öffentliche Infrastrukturen und Institutionen eine wichtige Vorleistung für private Akteure darstellen, kann damit die wegfallende Bruttowertschöpfung im industriellen Bereich nicht ersetzt werden. Diese Kritik wurde in den Stellungnahmen zum Entwurf des Strukturstärkungsgesetzes mehrfach geäußert (Hennig, 2019; Konzernbetriebsrat LEAG, 2019 sowie Ragnitz, 2019). Die zehn **Vorschläge für eine SWR Braunkohlereviere** stellen dem eine klare **Orientierung auf Anreize für privatwirtschaftliche Investitionen und Innovationen** entgegen, die die **Produktivität in den Regionen steigern** und durch

wertschöpfungsstarke Ansiedlungen ein Downgrading von hoch bezahlten zu weniger produktiven Arbeitsplätzen mit entsprechenden negativen Folgen auf die Lohnstruktur und regionale Wirtschaftskraft verhindern können.

Mit dem vorliegenden **Kurzgutachten** zu einer **Sonderwirtschaftsregion Braunkohlereviere** soll dieser „Staatsorientierung“ eine klare marktliche Ausrichtung zugunsten privater Initiative und privater Investitionen entgegengesetzt werden, für die der Staat allerdings den passenden Rahmen gewähren muss. Insbesondere **für Investitionen** in einer peripheren Region wie der Lausitz **muss der Staat spürbare Anreize zum Ausgleich lagebedingter Nachteile gewähren**, wie sie **erhöhte GRW-Fördersätze** bieten (Röhl, 2014). Auch für den Bereich **FuE und Innovation** ist eine Stärkung privater Innovationsaktivitäten durch zielgerichtete Anreize der Vorzug gegenüber einer detaillierten Auflistung überwiegend staatlich veranlasster Einzelprojekte zu geben.²⁶

Zu den Kernforderungen für eine SWR Braunkohlereviere zählt aber auch der **Ausbau der Universitäten und Hochschulen** und **angegliedert Technologieparks** sowie eine **zügige Verbesserung der Infrastrukturen** bei den digitalen Netzen und Verkehrswegen. Breitband-Internet und der Aufbau von 5G sind in den drei Revieren bevorzugt umzusetzen. Schnelle Planungs- und Genehmigungsverfahren sind aber nicht nur für digitale und analoge Infrastrukturen nötig – der **Abbau von Bürokratie** durch „Smart Regulation“ und die **Beschleunigung überlanger Genehmigungsverfahren** kann auch die **unternehmerische Aktivität in den drei Regionen beflügeln**. Neue Methoden wie Reallabore und Crowdsourcing können verschiedene Akteure und Interessengruppen frühzeitig einbinden.

Viel Zeit bleibt für die Umsetzung der vorgeschlagenen Maßnahmen nicht, denn der Kohleausstieg hat schon begonnen und dürfte bis 2030 bereits zu einer etwa 70-prozentigen Verringerung der Förderung mit einem entsprechenden Wertschöpfungsverlust in den drei Revieren geführt haben (Bertenrath et al., 2018). Am besten lässt sich dieses Tableau regionalpolitischer Empfehlungen durch die Schaffung einer **Sonderwirtschaftsregion Braunkohlereviere** umsetzen, die ihre **rechtliche Grundlage in einem Staatsvertrag zwischen dem Bund und den vier betroffenen Bundesländern** erhalten sollte. Dabei sollten die Städte und Gemeinden innerhalb der SWR intensiv eingebunden werden. Die EU-Kommission, die sich klar zur Unterstützung des Strukturwandels in den europäischen Kohleregionen bekannt hat, ist ebenfalls frühzeitig einzubeziehen, um die genehmigungspflichtigen Elemente der SWR-Vorschläge abzustimmen.

²⁶ Dies gilt für die sehr kleinteilige Beschreibung von Maßnahmen, die sich im Strukturstärkungsgesetz findet. Der Umbau zur nachhaltigen Energieregion erfordert natürlich auch die Definition von Einzelmaßnahmen, die mit öffentlicher Hilfe oder in PPP-Projekten umzusetzen sind; vgl. Vorschläge 6 und 7 „Digitale Netze ausbauen“ und „Testfeld intelligente Netzsteuerung“.

7 Literaturverzeichnis

Baranowski, Guido, 2020, TechnologieZentrumDortmund: Keimzelle eines der größten Technologieparks in Europa, Vortrag Transferkonferenz Hochschulallianz für den Mittelstand „Impulsgeber! Struktur-schwache Regionen brauchen starke Hochschulen“, 29.1.2020

Bardt Hubertus / Puls, Thomas / Röhl, Klaus-Heiner et al., 2014, Die Infrastruktur in Deutschland: Zwischen Standortvorteil und Investitionsbedarf, IW-Analyse, Nr. 95, Köln

BDI/VCI – Bundesverband der Industrie/Verband der Chemischen Industrie, 2017, Die Steuerbelastung der Unternehmen in Deutschland, Berlin und Frankfurt

Beznoska, Martin / Hentze, Tobias, 2019, Verschuldung der Kommunen, IW-Report, Nr. 27, Köln

Bertenrath, Roman / Bähr, Cornelius / Kleissner, Anna / Schaefer, Thilo, 2018, Folgenabschätzung Klimaschutzplan und Strukturwandel in den Braunkohleregionen, IW-Gutachten für DEBRIV (Deutscher Braunkohlen-Industrie-Verein e.V.), Köln

Bertenrath, Roman / Röhl, Klaus-Heiner / Schade, Philipp, 2019, Zehn Thesen zur Stärkung von Mittelstand und Handwerk, Kurzstudie für die Fraktion der Freien Demokraten im Deutschen Bundestag, Kurzstudie, https://www.iwkoeln.de/fileadmin/user_upload/Studien/Gutachten/PDF/2019/IW-Kurzstudie_Entbürokratisierung_FDP.pdf [4.1.2020]

Birch Sørensen, Peter, 2011, Measuring the Deadweight Loss from Taxation in a small open Economy, University of Copenhagen, http://web.econ.ku.dk/eprn_epru/Workings_Papers/wp-11-03.pdf [18.2.2020]

BMBF – Bundesministerium für Bildung und Forschung, o. J., Innovation & Strukturwandel, <https://www.bmbf.de/de/innovation-strukturwandel-5516.html> [5.2.2020]

BMF – Bundesministerium der Finanzen, 2019, Ergebnis der 156. Sitzung des Arbeitskreises Steuerschätzung vom 28. bis 30. Oktober 2019 in Stuttgart, Berlin

BMVI – Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur, 2017a, Innovationsforum Planungsbeschleunigung –Abschlussbericht, https://www.bmvi.de/SharedDocs/DE/Publikationen/G/innovationsforum-planungsbeschleunigung-abschlussbericht.pdf?__blob=publication-File [19.1.2020]

BMVI – Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur, 2017b, Strategie Planungsbeschleunigung, https://www.bmvi.de/SharedDocs/DE/Publikationen/G/innovationsforum-planungsbeschleunigung-strategiepapier.pdf?__blob=publicationFile [19.1.2020]

BMVI – Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur, 2019, Scheuer: Wichtige umweltfreundliche Verkehrsprojekte werden beschleunigt, <https://www.bmvi.de/Shared-Docs/DE/Artikel/K/beschleunigung-umweltfreundliche-verkehrsprojekte.html> [20.1.2020]

BMWi – Bundesministerium für Wirtschaft und Energie, 2020a, Gesamtdeutsches Fördersystem: Ab 2020 ein neuer Meilenstein für gleichwertige Lebensverhältnisse in Deutschland,

<https://www.bmwi.de/Redaktion/DE/Artikel/Wirtschaft/gesamtdeutsches-foerdersystem.html>
[21.1.2020]

BMWi, 2020b, Altmaier: „555 Millionen Euro für den innovativen Mittelstand“. Zentrales Innovationsprogramm Mittelstand weiter verbessert, <https://www.zim.de/ZIM/Redaktion/DE/Meldungen/2020/1/2020-01-zim-2020.html> [5.2.2020]

BMWi, GRW Koordinierungsrahmen, 2020, Koordinierungsrahmen der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ ab 1. Januar 2020, https://www.bmwi.de/Redaktion/DE/Downloads/J-L/koordinierungsrahmen-gemeinschaftsaufgabe-verbesserung-regionale-wirtschaftsstruktur.pdf?__blob=publicationFile&v=15 [4.1.2020]

Bundesregierung, 2019, Neues Forschungszentrum in Sachsen: Innovationen für Strukturwandel, <https://www.bundesregierung.de/breg-de/aktuelles/casus-goerlitz-1664668> [5.2.2020]

Centre for Public Impact, 2018, Special Economic Zones in Poland, <https://www.centreforpublicimpact.org/case-study/special-economic-zones-poland/> [19.2.2020]

Demary, Markus / Röhl, Klaus-Heiner, 2009, 20 Years after the Fall of the Berlin Wall. Structural Convergence in a Slow-Growth Environment, in: Applied Economics Quarterly Supplement, Nr. 60, S. 9–28

Demary, Vera / Oberländer, Frank / Puls, Thomas, 2019, Infrastruktur als Rückgrat von Regionen, in: Hüther, Michael / Südekum, Jens / Voigtländer, Michael (Hrsg.), Die Zukunft der Regionen in Deutschland – Zwischen Vielfalt und Gleichwertigkeit, S. 209–236

Deutscher Bundestag, 2019, Entwurf eines Strukturstärkungsgesetzes Kohleregionen, Gesetzentwurf der Bundesregierung, Drucksache 19/13398 v. 23.9.2019, Berlin

Eckey, Hans-Friedrich, 1995, Exportbasistheorie, in: Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hrsg.), Handwörterbuch der Raumordnung, Hannover, S. 281–282

Eckey, Hans-Friedrich / Kosfeld, Reinhold, 2004, Regionaler Wirkungsgrad und räumliche Ausstrahlungseffekte der Investitionsförderung, Universität Kassel, Volkswirtschaftliche Diskussionsbeiträge, Nr. 55/04, <http://www.uni-kassel.de/fb07/fileadmin/datas/fb07/5-Institute/IVWL/Kosfeld/publikationen/papier5504.pdf> [28.10.2018]

EMCC – European Monitoring Centre on Change, 2019, Special Economic Zones – Poland, <https://www.eurofound.europa.eu/observatories/emcc/erm/support-instrument/special-economic-zones-sez> [3.2.2020]

European Commission, 2020a, Free zones which are in operation in the customs territory of the Union, as communicated by the Member States to the Commission, https://ec.europa.eu/taxation_customs/sites/taxation/files/resources/documents/customs/procedural_aspects/imports/free_zones/list_freezones.pdf [18.2.2020]

European Commission, 2020b, Regulation on the European Parliament and the Council establishing the Just Transition Fund, COM(2020) 22 final, https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/initiatives/com-2020-22_en [6.2.2020]

Europäischer Rechnungshof, 2018, Der Breitbandausbau in den EU-Mitgliedstaaten. Trotz Fortschritten werden nicht alle Ziele der Strategie Europa 2020 erreicht, Sonderbericht, Nr. 12, Luxemburg

EY, 2013, Poland – a true special economic zone, [https://www.ey.com/Publication/vwLUAs-sets/Raport_EY_Poland_-_a_true_special_economic_zone/\\$FILE/Raport-Poland-a-true-special-economic-zone.pdf](https://www.ey.com/Publication/vwLUAs-sets/Raport_EY_Poland_-_a_true_special_economic_zone/$FILE/Raport-Poland-a-true-special-economic-zone.pdf) [3.1.2020]

EY, 2019, Entwicklung der kommunalen Realsteuern 2005 bis 2018. Analyse der Hebesätze zu Gewerbe- und Grundsteuer im Rahmen der EY Kommunenstudie 2019, https://assets.ey.com/content/dam/ey-sites/ey-com/de_de/news/2019/08/ey-entwicklung-kommunale-realsteuern-2005-bis-2018.pdf?download [6.2.2020]

Geinitz, Christian, 2020, FAZ online, Kohleausstieg: Hart an einer Blamage vorbei, 16.1.2020, <https://www.faz.net/aktuell/wirtschaft/klima-energie-und-umwelt/kohleausstieg-in-letzter-minute-kommt-endlich-das-gesetz-16584070.html> [17.1.2020]

Hachmeier, Klaus U. / Möhle, Saskia, 2019, Sonderwirtschaftszonen und Industrieparks in Theorie und Praxis – unter besonderer Berücksichtigung Afrikas, Kieler Beiträge zur Wirtschaftspolitik, Nr. 23, Oktober 2019, IfW Kiel, <https://www.ifw-kiel.de/de/publikationen/kieler-beitraege-zur-wirtschaftspolitik/sonderwirtschaftszonen-und-industrieparks-in-theorie-und-praxis-unter-besonderer-beruecksichtigung-afrikas-13214/> [8.1.2020]

Hayo, Bernd / Uhl, Matthias, 2014, The macroeconomic effects of legislated tax changes in Germany, in: Oxford Economic Papers, Nr. 66, S. 397-418

Hennig, Frank, 2019, Stellungnahme zum Entwurf des Strukturstärkungsgesetzes, <https://www.bundestag.de/resource/blob/661894/263f6958c57a61e70de8b59e59381884/SV-Hennig-data.pdf> [23.12.2020]

IW Consult GmbH, 2016, Bürokratiekosten und internationale Erfahrungen beim Bürokratieabbau. Studie im Auftrag der vbw – Vereinigung der Bayerischen Wirtschaft e. V., Köln

IW Consult GmbH, 2017, Bürokratiekosten und neue Wege zur Vermeidung von Bürokratie. Studie im Auftrag der vbw – Vereinigung der Bayerischen Wirtschaft e. V., Köln

IW Consult GmbH, 2019, Versorgungsgrad der digitalen Infrastruktur in Bayern. Studie im Auftrag der vbw – Vereinigung der Bayerischen Wirtschaft e. V., Köln

KWSB, 2019, Kommission „Wachstum, Strukturwandel und Beschäftigung“ – Abschlussbericht, https://www.bmwi.de/Redaktion/DE/Downloads/A/abschlussbericht-kommission-wachstum-strukturwandel-und-beschaeftigung.pdf?__blob=publicationFile [15.12.2019]

Konzernbetriebsrat LEAG, 2019, Stellungnahme zum Entwurf des Strukturstärkungsgesetzes, <https://www.bundestag.de/resource/blob/661852/263b774c864f9ad6c4a0416f6f9733f7/SV-Teubner-data.pdf> [16.1.2020]

Lexuniversal, 2017, Do special economic zones exist in Spain, and if so, what are their basic features?, <http://lexuniversal.com/en/qa/613> [25.2.2020]

NCTM, 2018, Southern Special Economic Zones in Italy and the EU State Aid regime, <https://www.nctm.it/en/news/articles/southern-special-economic-zones-in-italy-and-the-eu-state-aid-regime> [4.2.2020]

Pittel, Karen, 2020, Folgekosten des Kohleausstiegsgesetzes, ifo-Institut, zitiert nach M+E-Newsletter v. 16.1.2020

Quaas, Georg, 2020, Osten holt auf, benötigt aber mehr Investitionen, in: Wirtschaftsdienst, Heft 1/2020, S. 49–54

Ragnitz, Joachim, 2019, Stellungnahme zum Entwurf des Strukturstärkungsgesetzes, <https://www.bundestag.de/resource/blob/662094/38375f18a865289e23588cbed825b5f7/SV-Ragnitz-data.pdf> [23.12.2020]

Reichert, Sybille, 2020, Die Rolle der Hochschulen in regionalen Innovationsökosystemen, Vortrag Transferkonferenz Hochschulallianz für den Mittelstand „Impulsgeber! Strukturschwache Regionen brauchen starke Hochschulen“, 29.1.2020

Röhl, Klaus-Heiner, 2001, Die sächsischen Agglomerationsräume – Innovations- und Wachstumspole für die regionale Wirtschaftsentwicklung?, Ifo dresden studien 32, München

Röhl, Klaus-Heiner, 2004, Sonderwirtschaftszonen als Instrument der Regionalentwicklung – Neue Ideen für die neuen Bundesländer, IW Positionen, Nr. 10, Köln

Röhl, Klaus-Heiner, 2014, 25 Jahre nach dem Mauerfall – Bilanz und Herausforderungen, IW-Trends, Nr.3/2014, S. 73–90

Röhl, Klaus-Heiner, 2019, Regionalpolitik in Deutschland: Instrumente und Erfahrungen, in: Michael Hüther / Jens Südekum / Michael Voigtländer (Hrsg.): Die Zukunft der Regionen in Deutschland – Zwischen Vielfalt und Gleichwertigkeit, IW-Studie, Köln

Röhl, Klaus-Heiner, 2020, Bürokratieabbau und bessere Rechtsetzung: Wer macht was in EU, Bund und Ländern?, IW-Policy Paper, Nr. 1, Köln

Röhl, Klaus-Heiner / Burstedde, Alexander / Engels, Barbara / Geis, Wido / Kempermann, Hanno / Nienendorf, Matthias / Puls, Thomas / Thiele, Christopher, 2018, Die Zukunft des Ruhrgebiets – Wirtschaftliche Lage und Potenziale des größten deutschen Ballungsraumes, IW Gutachten für unternehmer nrw, Köln

Romer, Christina D. / Romer, David H., 2010, The Macroeconomic Effects of Tax Changes: Estimates Based on a New Measure of Fiscal Shocks, in: American Economic Review, Nr. 3, S. 763-801

Thema, Johannes / Thema, Martin, 2019, Pumpspeicherkraftwerke in stillgelegten Tagebauen, Wuppertal Paper 194, <https://epub.wupperinst.org/frontdoor/deliver/index/docId/7211/file/WP194.pdf> [29.1.2020]

Statistisches Bundesamt, 2011, Realsteuervergleich – Realsteuern, kommunale Einkommen- und Umsatzsteuerbeteiligungen 2010, Fachserie 14 Reihe 10.1, Wiesbaden

Statistisches Bundesamt, 2019, Realsteuervergleich – Realsteuern, kommunale Einkommen- und Umsatzsteuerbeteiligungen 2018, Fachserie 14 Reihe 10.1, Wiesbaden

Untiedt, Gerhard et al., 2016, Aufgaben, Struktur und mögliche Ausgestaltung eines gesamtdeutschen Systems zur Förderung von strukturschwachen Regionen ab 2020, Gutachten für das BMWi, 31.3.2016, <https://www.bmwi.de/Redaktion/DE/Publikationen/Studien/gutachten-regionalpolitik-2020.pdf> [29.1.2020]

VGR (Volkswirtschaftliche Gesamtrechnungen) der Länder, 2019, Bruttoinlandsprodukt, Bruttowertschöpfung in den Ländern der Bundesrepublik Deutschland 1991 bis 2018, <https://www.statistik-bw.de/VGRdL/tbls/RV2014/R1B1.zip> [12.2.2020]

VGR (Volkswirtschaftliche Gesamtrechnungen) der Länder, Kreisergebnisse, 2019, Bruttoinlandsprodukt, Bruttowertschöpfung in den kreisfreien Städten und Landkreisen der Bundesrepublik Deutschland 1992, 1994 bis 2017, <https://www.statistik-bw.de/VGRdL/tbls/RV2014/R2B1.zip> [1.3.2020]

Wissenschaftliche Dienste Deutscher Bundestag, 2018a, Sonderwirtschaftszonen im Rahmen der Struktur- und Regionalförderung – Sachstand, WD-5-133-18, <https://www.bundestag.de/resource/blob/580768/e2ee0cb26fd3100499be735f83718c23/WD-5-133-18-pdf-data.pdf> [31.1.2020]

Wissenschaftliche Dienste Deutscher Bundestag, 2018b, Steuerrechtliche Aspekte einer Sonderwirtschaftszone Lausitz, <https://www.bundestag.de/resource/blob/581276/e2f9e5f0fbbcdb4bd844129bec9ec5d7/wd-4-160-18-pdf-data.pdf> [3.2.20120]

Wrobel, Ralph Michael, 2008, Sonderwirtschaftszonen im internationalen Wettbewerb der Wirtschaftssysteme: ordnungspolitisches Konstrukt oder Motor institutionellen Wandels? Diskurs 2008 – 6, S. 1, http://www.ordnungspolitisches-portal.com/Diskurse/Diskurse_2008-06.pdf, [30.1.2020]

8 Verzeichnis der Tabellen, Kästen und Abbildungen

8.1 Verzeichnis der Tabellen

Tabelle 2-1: Typologie der Sonderwirtschaftsregionen	8
Tabelle 3-1: SWR Braunkohlereviere: Regionale Abgrenzung und Basisdaten.....	12
Tabelle 4-1: Produktivität und Beschäftigung in der Braunkohlewirtschaft.....	14
Tabelle 5-1: Höhe der Gewerbesteuer in den Kreisen der SWR Braunkohlereviere	16

8.2 Verzeichnis der Kästen

Kasten 2-1: Sonderwirtschaftszone oder -region: Definition und Motivation.....	7
Kasten 5-1: Die Gemeinschaftsaufgabe zur Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur	19

8.3 Verzeichnis der Abbildungen

Abbildung 4-1: Arbeitsproduktivität in den deutschen Braunkohlerevieren.....	13
Abbildung 5-1: Breitbandversorgung in den deutschen Braunkohlerevieren	25
Abbildung 5-2: Rahmenvorgaben für nationale Regelungsvorhaben im Vereinigten Königreich	33