

**Gunther Markwardt**

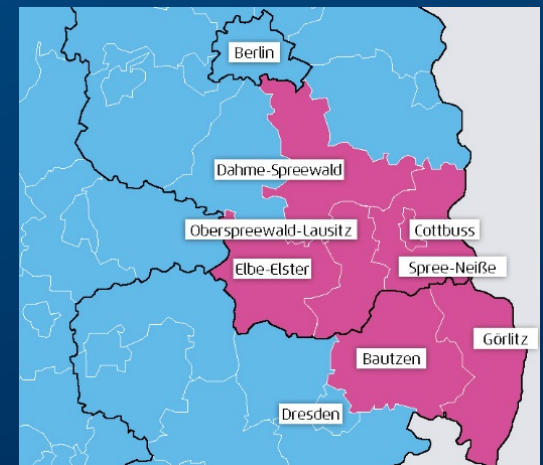
Technische Universität Dresden & CESifo München

# Strukturwandel der Lausitz

GESTERN – HEUTE – MORGEN

Impulsvortrag

29. Mai 2018





## Unsere Aktivitäten ...

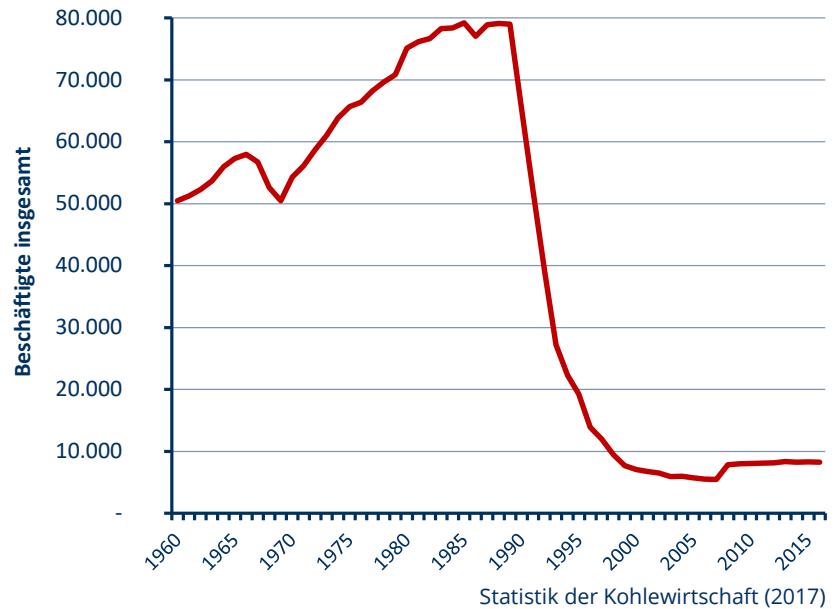
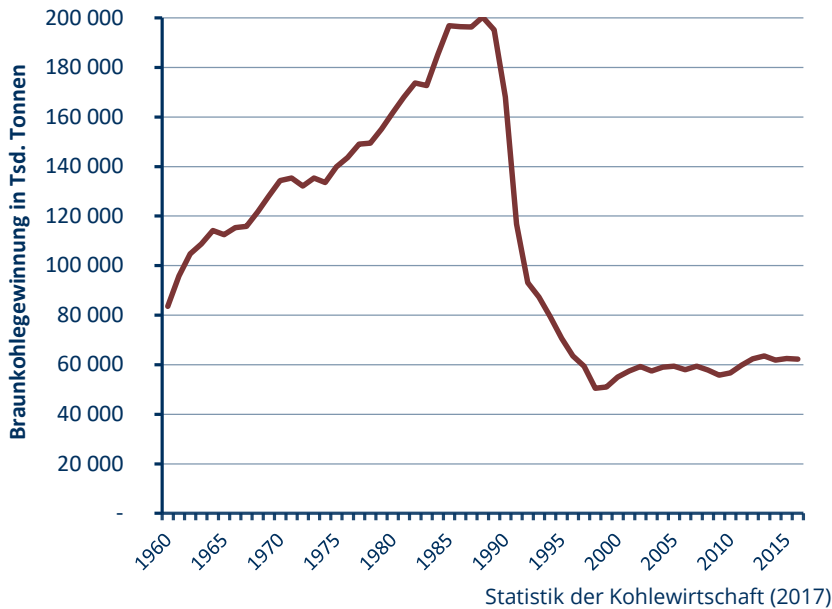
### Gutachten / Veröffentlichungen im Themengebiet

- **Strukturwandel in der Lausitz - Wissenschaftliche Auswertung der Potentialanalysen der Wirtschaft der Lausitz ab 2010, MWE Brandenburg**
  - "Strukturwandel in der Lausitz - Wissenschaftliche Auswertung der Potentialanalysen der Wirtschaft der Lausitz ab 2010", (Markwardt, Mißler-Behr, Schuster und Zundel), 2016.
  - "Strukturwandel in der Lausitz – eine wissenschaftliche Zwischenbilanz", (Markwardt und Zundel), ifo Dresden berichtet 17(3), 17-22, 2017.
- **Strukturwandel in der Lausitz - Ausweitung der Potentialanalysen auf den sächsischen Teil der Lausitz, SMWA Dresden**
- **Nachhaltigkeit kommunaler Finanzen (NaKoFi), BMBF-Forschungsprojekt**
- **Strukturwandel in Kohleregionen als Prozess ökonomischer und sozialökologischer Transformation – Handlungsmöglichkeiten für einen sozialverträglichen Strukturwandel im Lichte der klimapolitischen Ziele, BMUB**
  - "Analyse des historischen Strukturwandels in einem deutschen Braunkohlerevier – Fallstudie Lausitz", (Markwardt, Ragnitz und Schwarzkopff), 2018.
- **Mobilisierung endogener Entwicklungspotentiale für den Strukturwandel – Dekarbonisierung in einer Braunkohleregion (DecarbLau), BMBF-Forschungsprojekt**

# GESTERN

## 1989 – Lausitzer Revier

- Förderung von 195 Mio. Tonnen Braunkohle in 17 Tagebauen
- ca. 79.000 Beschäftigte im Braunkohlebergbau



- Der Strukturbruch mit seinen Folgen ist evident!
- [Erwerbstätigkeit](#) / [BIP](#) / [Anteil der Sektoren](#)



## GESTERN

### Bund / Länder / Europa

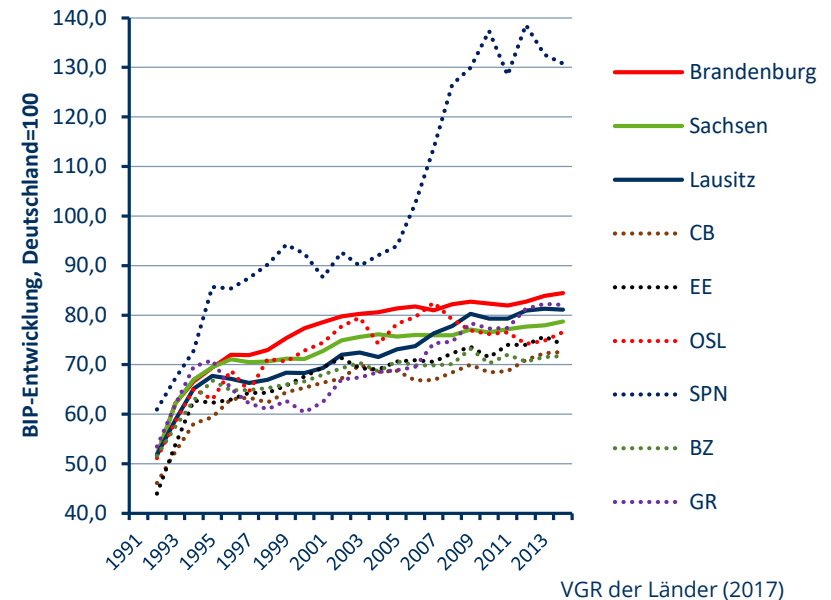
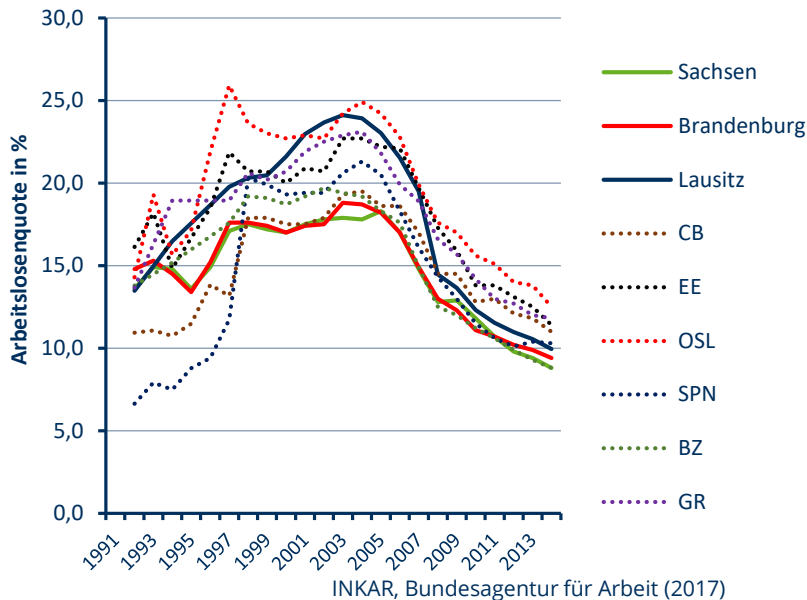
- In der Vergangenheit wurde dem „Strukturbruch“ durch strukturpolitische Interventionen entgegengewirkt.
- Felder:
  - Arbeitsmarkt
  - Innovations- und Forschungsförderung
  - Investitions- und Unternehmensförderung
  - Netzwerkförderung
  - Infrastruktur
  - Renaturierung
- allein über die GRW sind seit 1990 über 3 Mrd. € in die Lausitz geflossen
- Gemeinschaftswerk Aufschwung Ost, Fonds Deutsche Einheit, Solidarpakts I und II, Verkehrsprojekte Deutsche Einheit, Unternehmen Region, ...
- Energiekonzepte Brandenburg, Leitbild „Stärken stärken“, ...
- Europäische Strukturförderung (EFRE, ESF, ELER)
- Sanierung der ökologischen Altlasten des Bergbaus (LMBV) bis 2017 rund 11 Mrd. €

Markwardt, Ragnitz und Schwartzkopff (2018)

# HEUTE

## 2017 – Lausitzer Revier

- Förderung von ca. 61 Mio. Tonnen Braunkohle in 4 Tagebauen
- 8.639 Beschäftigte im Braunkohlebergbau (einschließlich Beschäftigte in den Braunkohlenkraftwerken)
- Insgesamt sind - je nach gewählter Untersuchungsmethodik - ca. 15.000 bis 20.000 Arbeitsplätze in der Lausitz direkt und indirekt von der Braunkohle abhängig.
- Arbeitsplätze sind meist hochwertig und überdurchschnittlich gut bezahlt





# HEUTE

## Aktuelle Herausforderungen

- I Energiewende
- II Demographie
- III Wirtschaftsstruktur
- IV Selbstverständnis der Lausitz

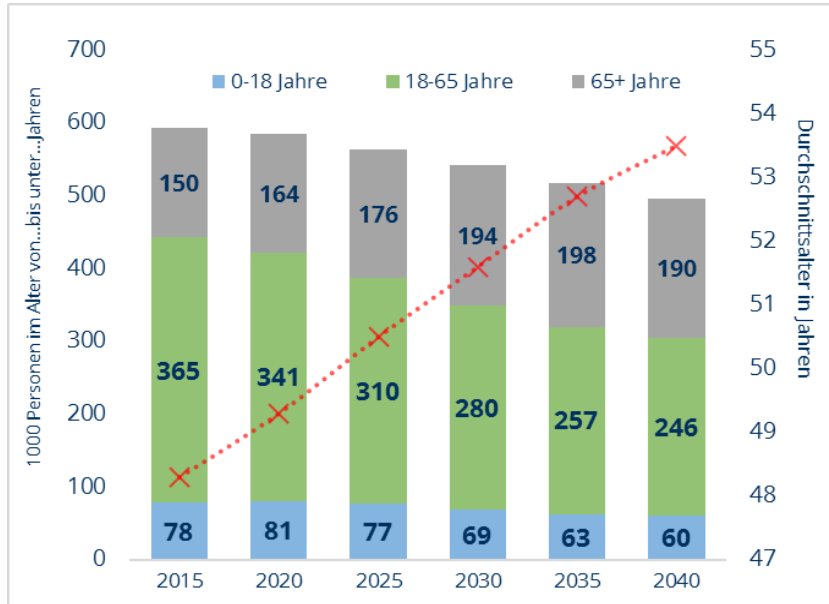
## Energiewende

- Der Klimaschutzplan 2050 bedeutet die Beendigung der Braunkohleverstromung in Deutschland!
  - > beschleunigt den Strukturwandel in der Lausitz
  - > bei der Geschwindigkeit scheint noch Verhandlungsspielraum
- Strommarktgesetz (2016) -> Überführung von Kraftwerksblöcken (Jänschwalde Block E und F) in die Sicherheitsbereitschaft
- Anpassung des Energiewirtschaftsgesetzes -> §13g „Stilllegung von Kohlekraftwerken“
- Klimaschutzplan 2050 -> Reduktion der CO<sub>2</sub>-Emissionen um 80% bis 95%
- die EU und die Welt und werden weitere Forderungen aufstellen

# HEUTE

## Demographie

### Brandenburgische Lausitz



### Sächsische Lausitz



- die Landkreise der Lausitz müssen sich auf überdurchschnittliche Bevölkerungsverluste einstellen (rund -11%)
- in noch stärkerem Maße wird sich das Erwerbspersonenpotential der Lausitz verringern, in der mittleren Frist beträgt der Verlust rund 25%



# HEUTE

## Wirtschaftsstruktur

- im nationalen Vergleich überdurchschnittlich industrialisiert
- immer noch stark geprägt von den Sektoren Energie und Bergbau
- außerhalb des Bergbau- und Energiesektors sehr kleinteilig und durch geringe Präsenz von High-Tech-Branchen und großer, wertschöpfungsintensiver Unternehmenssitze geprägt
- Entwicklung der Wirtschaftsleistung ist noch durchschnittlich

## Selbstverständnis der Lausitz

- Die Lausitz ist auf der Suche nach einem neuen [Leitbild](#) (Lausitzformel)!
  - Energieregion
  - Industrieregion
  - Tourismus
  - Kooperation Wirtschaft / Wissenschaft
  - funktionale Arbeitsteilung mit den Regionen Berlin und Dresden
  - Sanierung der Bergbaufolgelandschaften





## HEUTE

### Ein paar Ergebnisse aus unseren Gutachten ...

- ambivalente Beurteilung der politischen Vorgänge um die Beendigung der BK-Förderung und BK-Verstromung in Deutschland
- eine feste Zeitschiene für den Ausstieg wird mehrheitlich gewünscht
- die Abhängigkeit von der Vattenfall / LEAG ist relativ hoch
- geschützte Geschäftsbeziehungen mit Sicherung des local content
- die meisten Unternehmen stellen sich **proaktiv** auf den Strukturwandel ein
- die Innovationsorientierung ist ausbaufähig
- viele beklagen schon heute einen **Fachkräftemangel** im Bereich der nicht-akademischen Berufe (Lehrlinge, gewerbliche und ungelernte Arbeitskräfte)
- eine verstärkte Förderung des Mittelstandes wird gewünscht
- Kooperationen mit der Wissenschaft sind ausbaufähig

Markwardt, Mißler-Behr, Schuster und Zundel (2016)

Markwardt und Zundel (2017)



## MORGEN

### Welches Ziel verfolgt die Politik / die Region?

- A Die Region soll als Industrieregion erhalten bleiben.
- B Sozialpolitische Begleitung des Strukturwandels.

### zu A

- Drei prinzipielle Wege der wirtschaftlichen Entwicklung einer Region:
  - i) Neugründungen
  - ii) Ansiedlungen
  - iii) Entwicklung aus dem unternehmerischen Bestand
- Der Weg iii) – die Entwicklung aus dem industriellen Bestand – scheint der vielversprechendste Weg zu sein.
- Dazu bedarf es einer Stärkung des regionalen Innovationssystems, welches momentan eher schwach ist!
- Diversifizierung jenseits der Braunkohle und Umbau des industriellen Mittelstandes, Etablierung von Kernen für neue wirtschaftliche Strukturen



## MORGEN

- Unterstützung bei der Geschäftsfeldentwicklung (z.B. durch die Innovationsregion Lausitz oder durch die Transferstellen der Hochschulen, bottom-up Ansatz)
- Ansiedlung von Instituten und Unternehmen in der Region unter Nutzung der Möglichkeiten der Energiewende
- Förderung von innovativen Technologieentwicklungen, insbesondere solche mit einer kritischen Größe
- Vermeidung von Pfadabhängigkeiten durch die vorherige Festlegung auf Technologien
- Aufnahmefähigkeit der Region für Fördermittel muss erhöht werden
- Sicherstellung einer langfristigen förderpolitischen Begleitung
- Schaffung von Struktur- bzw. Regionalfonds (Sondervermögen) zur Bewältigung des Strukturwandels (auch durch Bundesmittel)
- vorhandene Handlungsspielräume im und auch außerhalb des GRW-Koordinierungsrahmens aktiv nutzen
- Sicherstellung effizienter Mitteleinsatz, z.B. durch externe Begutachtungsprozesse

**Gunther Markwardt**

Technische Universität Dresden & CESifo München

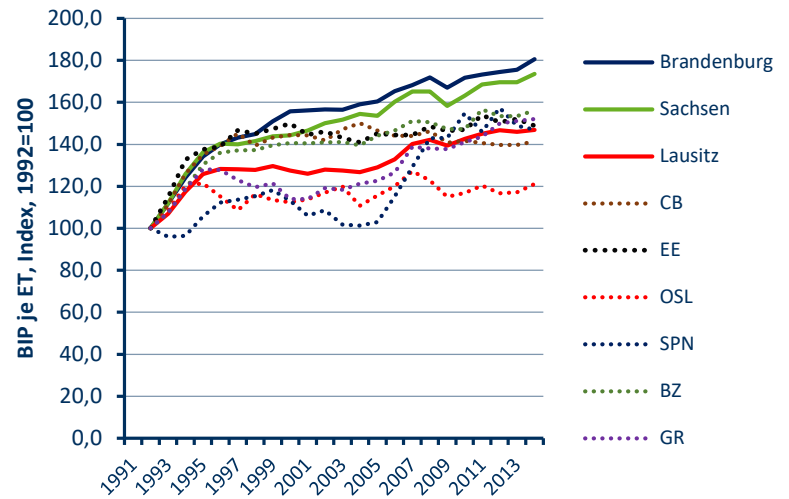
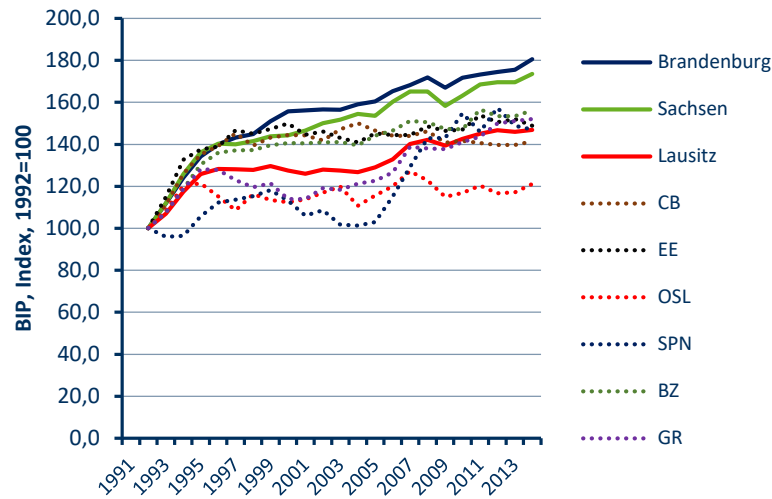
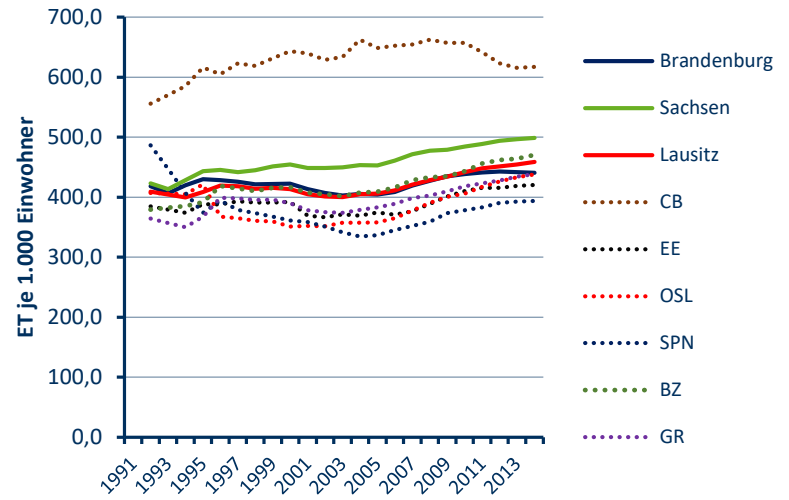
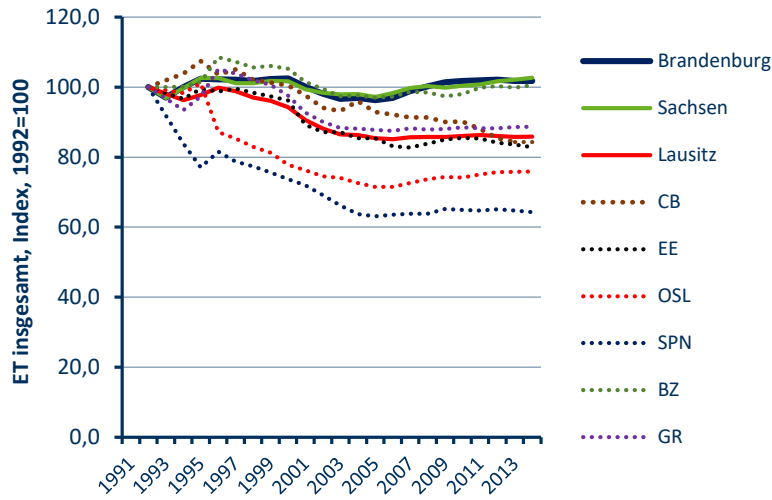
# Strukturwandel der Lausitz

GESTERN – HEUTE – MORGEN

[gunther.markwardt@tu-dresden.de](mailto:gunther.markwardt@tu-dresden.de)

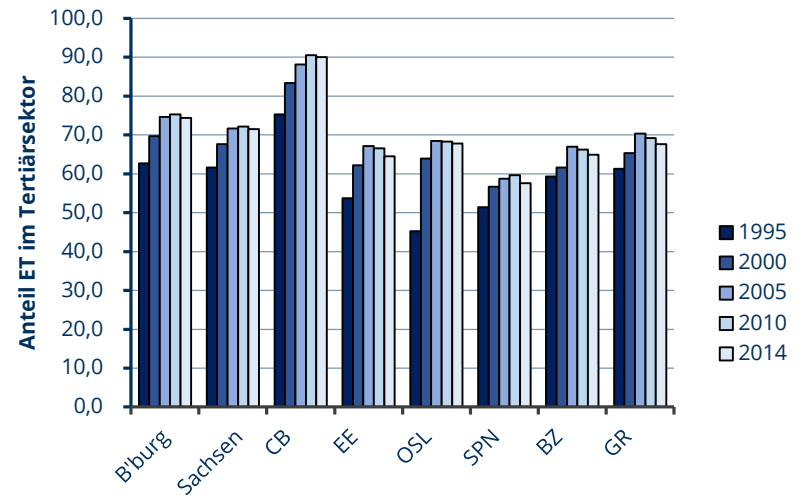
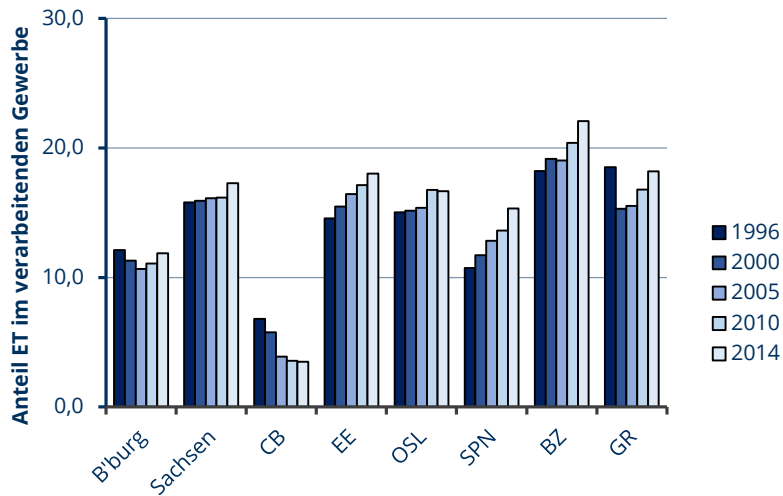
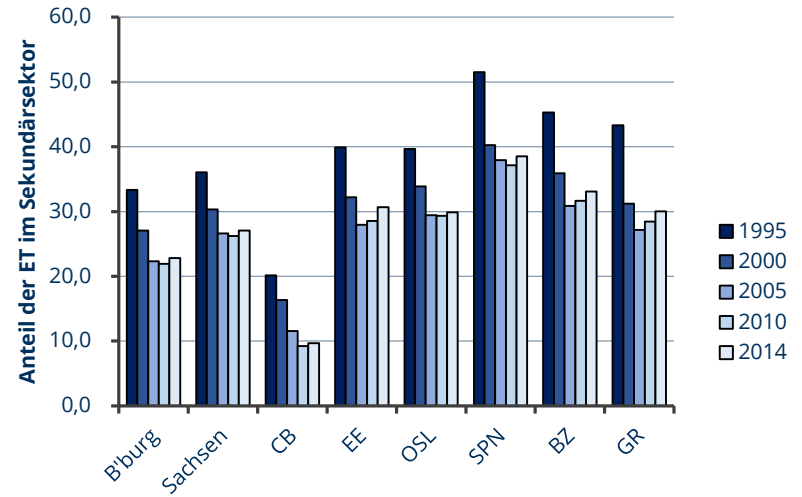
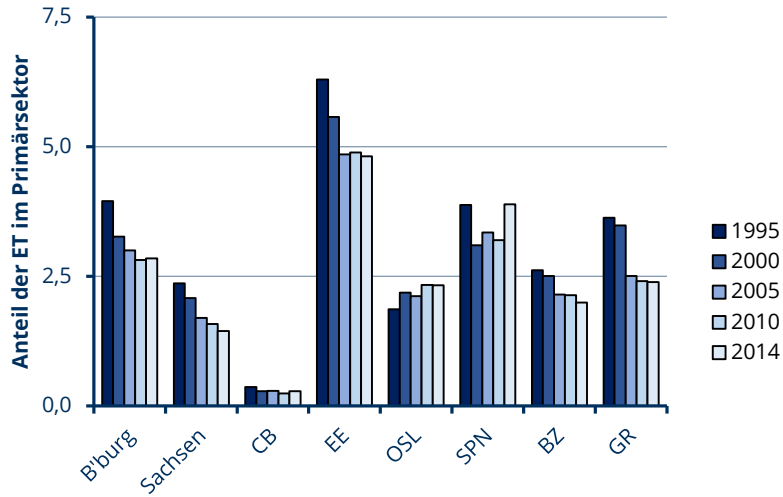


# Anhang





# Anhang





## Anhang

In der Vergangenheit gab es keine spezifischen Programme für die Flankierung / Gestaltung des Strukturwandels in der Lausitz; vielmehr Anwendung des allgemeinen Instrumentariums für die Gestaltung des Transformationsprozesses in Ostdeutschland.

- **Aktive Arbeitsmarktpolitik** (Verringerung des Arbeitskräfteangebots durch Frühverrentung und beschäftigungspolitische Maßnahmen / Fortbildung)
- **Innovations- und Forschungsförderung** (Unterstützung privater Innovations-aktivitäten sowie Aufbau einer Forschungsinfrastruktur)
- **Investitions- und Unternehmensförderung** (Verringerung der Kapitalnutzungspreise durch Investitionszulagen / -zuschüsse; zinsverbilligte Kredite u.a. an Unternehmensgründer)
- **Netzwerkförderung** (ab Ende der 1990er Jahre; Schaffung von „Clustern“ entlang der Wertschöpfungskette zur Stärkung der Innovationstätigkeit)
- **Infrastrukturausbau** (insbesondere Ausbau von Verkehrswegen zur besseren Anbindung an bestehende Wirtschaftszentren)
- **Renaturierung** (Behebung von Umweltschädigungen durch Braunkohleabbau u.a. häufig im Rahmen der Arbeitsmarktpolitik)



## Anhang

Programme waren nur teilweise erfolgreich und konnten ungleichmäßige Regionalentwicklung nicht verhindern.

- **Aktive Arbeitsmarktpolitik** => keine ausreichenden regulären Beschäftigungsmöglichkeiten vorhanden
- **Innovations- und Forschungsförderung** => wenig technologieorientierte Wirtschaftsstruktur
- **Investitions- und Unternehmensförderung** => eher indirekte Förderung; keine regionale Differenzierung innerhalb Ostdeutschlands
- **Netzwerkförderung** => geringe Kooperationsbereitschaft; viele Cluster lediglich „förderinduziert“
- **Infrastrukturausbau** => zwangsläufig zunächst auf Ballungs- und Wirtschaftszentren in Ostdeutschland insgesamt ausgerichtet
- **Renaturierung** => erfolgreich, aber Vermengung mit Zielen der Arbeitsmarktpolitik; Schaffung von wirtschaftsrelevanten Standortfaktoren nachrangig





## Anhang

### Bisherige Strukturpolitik in der Lausitz nur mäßig erfolgreich!

- Regionalpolitik in der Lausitz bettet sich ein in Transformationspolitik für Ostdeutschland => keine Berücksichtigung der Spezifika der Lausitz
- Politik hat bis in die 2000er Jahre an Fortsetzung der Braunkohleverstromung festgehalten; deshalb keine / wenige Anstrengungen zum Aufbau alternativer Strukturen.
- Wirtschaftsstruktur und Denken der Akteure stark bergbaugeprägt (=> Pfadabhängigkeiten)
- Priorität der Politik auf „Arbeitsplatzschaffung“; Qualität der Arbeitsplätze unzureichend berücksichtigt
- Geringe Standortattraktivität der Lausitz (Lage, Siedlungsstruktur, Wirtschaftsstruktur) => geringe Ansiedlungserfolge
- ungünstiges Image
- hohe Abwanderung von Personen ohne Perspektive führte zur Ausdünnung von „Eliten“ mit dem Effekt fehlender regionaler Initiative



## Anhang

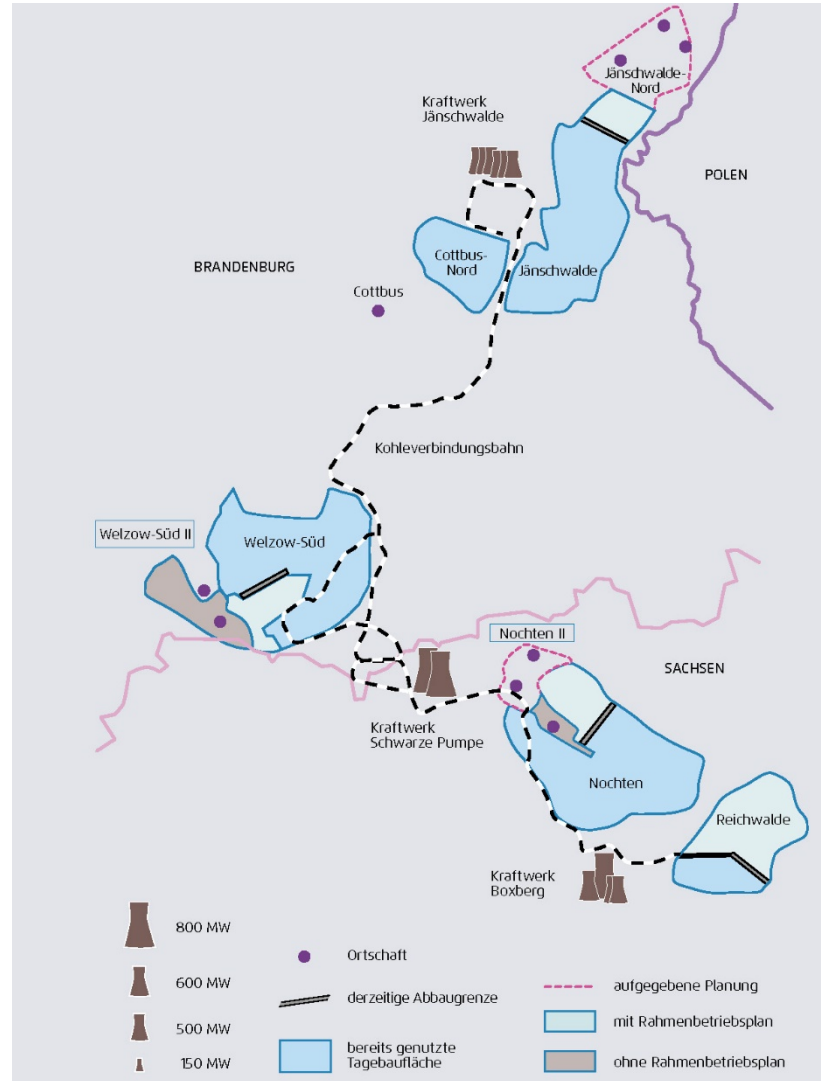


### Debatte in der Lausitzer Rundschau – Beispiele

- Woidke: „Die Lausitz als Vorreiter rund um das Thema Energie“
- von Bronk: „Nur reden reicht nicht – ein Plädoyer für straffe Strukturen“
- Baerbock: „Tagebausanierung – ein Jahrhundertprojekt“
- Krüger: „Lausitz – der optimale Freizeitraum zwischen den Metropolen“
- Türk: „BTU muss Motor und Denkfabrik der Region werden“
- Arnold: „Wie Braunkohle und Zukunft gemeinsam funktionieren“
- Grube: „Die Idee von der nachhaltigen Urlaubsregion Ostsee“
- Tillich: „In 15 Jahren wird von Wegzug keine Rede mehr sein“

# Anhang

## Lausitzer Revier



Agora Energiewende (2017)



# Anhang

## Allgemeine Empfehlungen

- **Leitbilddiskussion fortsetzen** -> Ziel: ein möglichst breites Lausitzbündnis zu entwickeln unter Einschluss von Braunkohlebefürwortern und -gegnern, Mittel: Medienpartnerschaft der wichtigsten Medien mit den regionalen Key Playern
- **Erwartungsmanagement** -> Ziel: weg von der „katastrophengetriebenen“ Aktionserwartung an die Politik zu einem realistischen und systematischen Ansatz, Mittel: Regelmäßige Lausitzkonferenzen an den Hochschulen der Region (2-Jahresturnus) öffentlichkeitswirksames Monitoring der Regionalentwicklung durch die Wissenschaft und Konzeptentwicklung für die regionale Entwicklung inklusive Öffnung gegenüber Anregungen aus vergleichbaren Regionen
- Institutionen, die den Strukturwandel bearbeiten, müssen einen ähnlichen Zeithorizont haben, wie der Strukturwandel selbst (Braunkohleausstieg und demografischer Wandel), also vermutlich mehr als 20 Jahre (iRL, Wirtschaftsregion Lausitz, WiL etc.), und entsprechend institutionell ausgestaltet und finanziert sein.
- **Fragmentierte Landschaft der Wirtschaftsförderung sortieren** -> Ziel und Mittel: „virtueller Lausitzvorstand“, mindestens aber Verabredung einer Arbeitsteilung und eines institutionalisierten und regelmäßigen Austausches auf der Lenkungsebene und Etablierung einer gemeinsamen Arbeitsebene



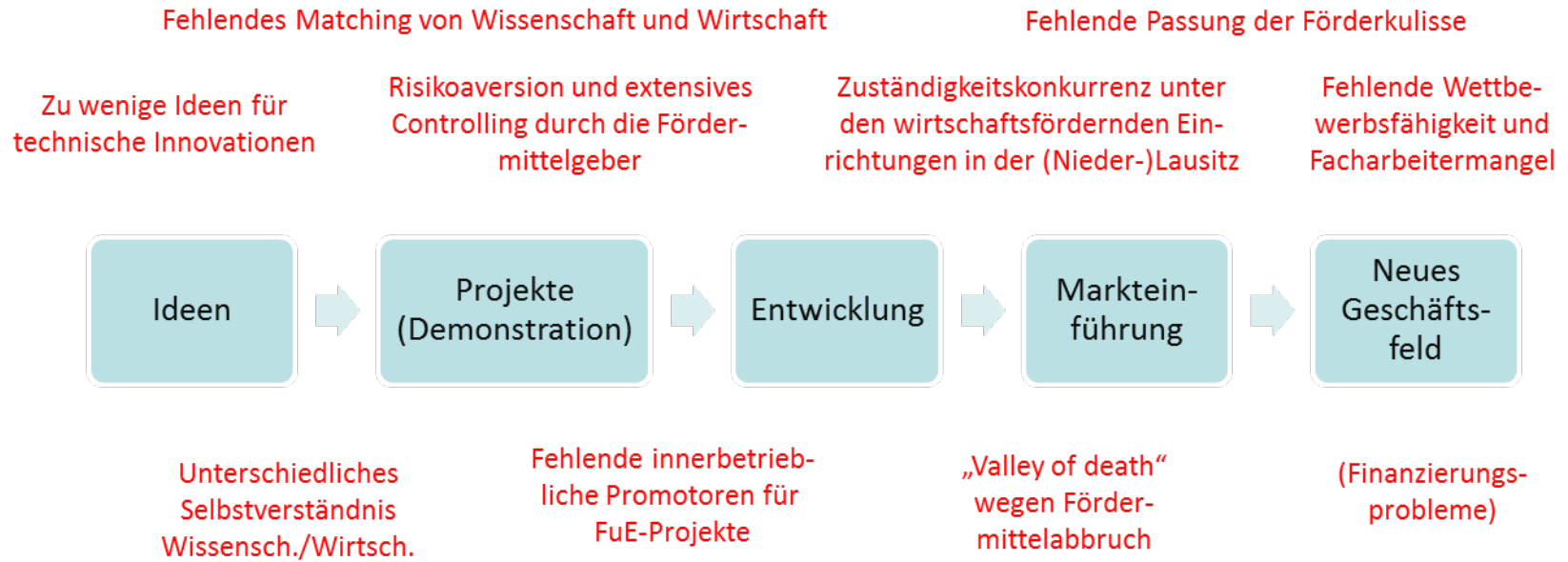
## Anhang

### Allgemeine Empfehlungen

- Demografie politikfähiger machen durch die Etablierung eines „Nachhaltigkeitsbeirates“, der in regelmäßigen Abständen ein Monitoring der Demografiepolitik in der Region durchführt und mit den Entscheidungsträgern diskutiert.
- Verwaltungsreform nutzen um eine gesteuerte regionsinterne dezentrale Konzentration zu etablieren, um gute und bezahlbare Infrastrukturen und Bildungssysteme und damit nachhaltig Lebensqualität zu sichern (gute Kinderbetreuung, Bildung und Ausbildung sind die entscheidenden Standortfaktoren für Fachkräfte, die Familien in der Region gründen).
- Verbesserung der Verkehrsanbindung an die Metropolen, um die Lausitz glaubwürdig als Kombination von interessanten Standortfaktoren für Fachkräfte zu profilieren: bezahlbarer Wohnraum + niedrige Lebenshaltungskosten + Landschaft + Nähe zu großstädtischen Kulturangeboten + interessante Arbeitsplätze in der Wirtschaft der Region.

# Anhang

## Innovationspolitische Empfehlungen





# Anhang



## Innovationspolitische Empfehlungen

Größte Schwäche der Region: ein Mangel an verwertbaren wirtschaftsrelevanten Projektideen, daher keine vorgängige Einschränkung auf spezifische Unternehmenseigenschaften und Kompetenzfelder.

- **Targeting:** Bestimmung von Anknüpfungspunkten durch retrospektive Evaluation von Leitprojekten, Innovationsforen und anderen ähnlichen Formaten aus den letzten 10 Jahren und systematisches Screening der hochschulinternen Potentiale mit einem Bezug zur Lausitz
- **Scouting:** Systematisches Besuchsprogramm von Unternehmen mit Technologieaffinität durch high executives
- **Innovationsworkshops:** (wo erforderlich)
- **Matching:** Zusammenstellung von Projektideen und Teams (gezielt auch mit Partnern außerhalb der Lausitz -> Stärkung von Verbänden durch Kooperationen mit starken Partnern)

Projektideen müssen zu Business Cases und / oder FuE-Anträgen und / oder Kompetenzzentren weiter entwickelt werden.

- **Strukturierter Entwicklungsprozess:** im Unternehmen, an der Hochschule, in Kooperation mit der iRL
- **Coaching:** Hebung der Projektqualität durch Begleitung durch Business Angels und/oder „Antrag-Angels“ und Begleitung durch Spezialisten für die Erstellung von Geschäftsplänen und/oder die Hebung der formalen Qualität der Anträge
- **Networking:** Nutzung der informellen Beziehungen der Key Player in der Lausitz



# Anhang



## Ausgestaltung Lausitzfond

- **Grundsätzliche Rechtfertigung:**

- Der aktuelle Schub des Strukturwandels (Stichwort: Braunkohleausstieg) ist politisch herbeigeführt; die gesellschaftliche Neubewertung der Braunkohle kann nicht einseitig den Beschäftigten in diesem Industriezweig angelastet werden.
- Die Art und Weise, wie der Braunkohleausstieg gesellschaftspolitisch verarbeitet wird, ist musterbildend für die Dekarbonisierung, die weitere Branchen treffen wird; ein sozialverträglicher Ausstieg ist erforderlich, wenn die Akzeptanz für die Energiewende nicht schwer geschädigt werden soll.

- **Umfang der Förderung**

- Obergrenze: Wertschöpfung in der Braunkohle in der Lausitz (je nach Berechnungsgrundlage des Ausstiegspfad und der Berücksichtigung indirekter Wertschöpfungseffekte variierend, mindestens aber ein dreistelliger Millionenbetrag pro Jahr).
- Untergrenze: Die Mittel aus einem Fond müssen eine spürbare Wirkung erzielen können: das erfordert mindestens zweistellige Millionenbeträge.

- **Mittelherkunft:** Vorzugslösung Bundesmittel, weil die Inanspruchnahme von Landesmitteln in Brandenburg und Sachsen den politischen Repräsentanten anderer peripherer Regionen nur schwer zu vermitteln ist.





# Anhang



## Ausgestaltung Lausitzfonds

- **Dauer:** gekoppelt an den Zeithorizont des Braunkohleausstiegs (nicht am Zeithorizont der Rekultivierung der Tagebaurestlöcher; hier handelt es sich um „Ewigkeitskosten“, die in einen anderen Begründungskontext gehören)
- **Verwendungszwecke:** angesichts der möglichen konkurrierenden Verwendungszwecke (Innovationsförderung, soziale Abfederung, Kompensation von Steuerausfällen) möglichst produktiv, also Innovationsförderung prioritär, soziale Abfederung so gestalten, dass ein Beitrag zur Bekämpfung des Facharbeitermangels in der Region geleistet wird, und Kompensation von Steuerausfällen bei den Kommunen nur im Rahmen eines regionalen Entwicklungskonzeptes, das demografiefest ist
- **Anspruchsberechtigte** (im Kontext der innovationspolitischen Teilbereiches): *Alle* Unternehmen und wissenschaftliche Akteure, die einen Beitrag zur Regionalentwicklung leisten wollen; Vorprüfung, Filterfunktion und Vorschlagsrecht durch iRL, und / oder ein breiter aufgestelltes Gremium
- **Bewertungsverfahren:** schlankes und zügiges Gutachterverfahren (kleine Gutachtergruppe, dominant regionsextern mit Experten besetzt, Kooptation von Branchenexperten und einschlägigen Wissenschaftsexperten möglich)



# Anhang



## Ausgestaltung Lausitzfonds

- **Förderkriterien** (im Kontext der innovationspolitischen Empfehlungen) u.a.:
  - wirtschaftliche Erfolgsaussichten
  - regionale Wirkung (auf Wertschöpfung und Beschäftigung)
  - mögliche Kooperationen mit Partnern innerhalb und außerhalb der Lausitz
  - *nicht* Innovationshöhe, da de facto vor allem aus den KMU der Region mit middle tech zu rechnen ist
- **Unterschiede zur existierenden Förderkulisse:** Förderphilosophie überwiegend subsidiär zu vorhandenen Förderprogrammen, aber
  - sehr schnelles Antragsverfahren
  - größere Risikobereitschaft
  - mehr zeitliche Flexibilität in der Förderdauer (längere Förderung als üblich, aber im Gegenzug Vermeidung von escalation of commitment)
  - Überbrückung von Förderlücken (zeitlich und sachlich, siehe Förderlandschaft)