

CLIMATE CHANGE

31/2021

# Analyse des historischen Strukturwandels in der Lausitz (Fallstudie)

**von:**

Prof. Dr. Joachim Ragnitz, Dr. Gunther Markwardt  
ifo Institut, Niederlassung Dresden

Julian Schwartzkopff, Alexander Reitzenstein  
E3G - Third Generation Environmentalism, Büro Berlin

Timon Wehnert, Jenny Kurwan, Jannis Beutel  
Wuppertal Institut für Klima, Umwelt, Energie

**Herausgeber:**

Umweltbundesamt

CLIMATE CHANGE 31/2021

Ressortforschungsplan des Bundesministeriums für Umwelt, Naturschutz,  
nukleare Sicherheit und Verbraucherschutz

Projekt: Strukturwandel in Kohleregionen als Prozess ökonomischer und  
sozialökologischer Transformation – Handlungsmöglichkeiten für einen  
sozialverträglichen Strukturwandel im Lichte der klimapolitischen Ziele

Forschungskennzahl 3716 41 113 0  
FB000718

## **Analyse des historischen Strukturwandels in der Lausitz (Fallstudie)**

von

Prof. Dr. Joachim Ragnitz, Dr. Gunther Markwardt  
ifo Institut, Niederlassung Dresden

Julian Schwartzkopff, Alexander Reitzenstein  
E3G - Third Generation Environmentalism, Büro Berlin


Timon Wehnert, Jenny Kurwan, Jannis Beutel  
Wuppertal Institut für Klima, Umwelt, Energie


Im Auftrag des Umweltbundesamtes

## Impressum

### Herausgeber:

Umweltbundesamt  
Wörlitzer Platz 1  
06844 Dessau-Roßlau  
Tel: +49 340-2103-0  
Fax: +49 340-2103-2285  
[buergerservice@uba.de](mailto:buergerservice@uba.de)  
Internet: [www.umweltbundesamt.de](http://www.umweltbundesamt.de)

 [/umweltbundesamt.de](https://www.facebook.com/umweltbundesamt.de)

 [/umweltbundesamt](https://twitter.com/umweltbundesamt)

### Durchführung der Studie:

ifo Institut – Niederlassung Dresden  
Einsteinstr. 3  
01069 Dresden

E3G - Third Generation Environmentalism – Büro Berlin  
Neue Promenade 6  
10178 Berlin

Wuppertal Institut für Klima, Umwelt, Energie  
Döppersberg 19  
42103 Wuppertal

### Abschlussdatum:

November 2021

### Redaktion:

Fachgebiet I 1.2 Internationale Nachhaltigkeitsstrategien, Politik- und Wissenstransfer  
Katharina Lenz

In Zusammenarbeit mit:

Fachgebiet I 1.1 Grundsatzfragen, Nachhaltigkeitsstrategien und -szenarien, Ressourcenschonung  
Daniel Eichhorn

Fachgebiet I 1.4 Wirtschafts- und sozialwissenschaftliche Umweltfragen, nachhaltiger Konsum  
Dr. Benjamin Lünenbürger, Björn Büniger

Fachgebiet V 1.2 Strategien und Szenarien zu Klimaschutz und Energie  
David Pfeiffer

Publikationen als pdf:

<http://www.umweltbundesamt.de/publikationen>

ISSN 1862-4359

Dessau-Roßlau, Januar 2022

Die Verantwortung für den Inhalt dieser Veröffentlichung liegt bei den Autorinnen und Autoren.

## Kurzbeschreibung

Gegenstand der vorliegenden Fallstudie ist der durch den Systemwechsel von der Plan- zur Marktwirtschaft ausgelöste Strukturwandel in der Lausitz im Untersuchungszeitraum 1990-2015. Prägend war vor allem eine starke Deindustrialisierung. Hiervon war auch die Lausitzer Braunkohlewirtschaft in starkem Maße betroffen. Die Fallstudie beschreibt den historischen Strukturwandelprozess und analysiert die in Reaktion auf diesen Prozess umgesetzte Strukturpolitik mit dem Ziel, dieses Wissen für in Zukunft anstehende Strukturwandelprozesse in anderen (Kohle-)Regionen zur Verfügung zu stellen. Zu diesem Zweck kategorisiert die Fallstudie die strukturpolitischen Interventionen in „konservierend“, „nachsorgend“ und „vorausschauend“ und bewertet ihre (intendierten) Wirkungen anhand der Dimensionen „Ökonomie“, „Soziales“, „Ökologie“ und „regionale Identität“.

Die Wirtschaftspolitik des Bundes und der beteiligten Länder entwickelte im Laufe der Zeit eine Vielzahl unterschiedlicher strukturpolitischer Interventionen. Dies geschah lange mit einem Fokus auf den Wirtschaftsraum „Ostdeutschland“ insgesamt und nicht spezifisch für die Lausitz. Die Strukturpolitik in der Lausitz wird insgesamt als nur mäßig erfolgreich bewertet. Die Politik des „Aufbau Ost“ (1990-1998) kann im Rückblick zumindest aus ökonomischer Sicht als erfolgreich bezeichnet werden. Allerdings haben sich neue Strukturmuster vor allem an solchen Standorten herausgebildet, die eine hinreichende Attraktivität für externe Investoren aufwiesen. Die Strukturpolitik war insoweit eher begleitend, statt (struktur-)gestaltend ausgerichtet. Auch heute gilt die Lausitz noch als strukturschwach.

Wie die Analysen dieser Fallstudie zeigen, war die Politik vor allem in den frühen 1990er Jahren darauf bedacht, die negativen Auswirkungen des transformationsbedingten Strukturumbruchs auf den Arbeitsmarkt abzufedern. Erst gegen Ende der 1990er Jahre wurde diese „nachsorgende“ Strukturpolitik auf eine stärker auf die Unterstützung struktureller Anpassungsprozesse ausgerichtete (und damit vorausschauende) Strukturpolitik ersetzt, die sich vor allem auf die Innovationsförderung stützte und bis heute fortgeführt wird.

Legt man die vom Projektkonsortium entwickelten Wirkungsdimensionen zugrunde, so lassen sich die strukturpolitischen Interventionen in der Lausitz vor allem den Wirkungsdimensionen „Ökonomie“ und (zumindest bis zum Ende der 1990er Jahre) „Soziales“ zuordnen. Dies spiegelt sich auch in den gesellschaftlichen Diskursen in den ostdeutschen Bundesländern und in der Lausitz wider. Die Dimension „Ökologie“ spielte am ehesten bei den notwendigen Renaturierungsmaßnahmen in den von der Stilllegung des Braunkohletagebaus betroffenen Gebieten bzw. bei der Sanierung altindustrieller Flächen eine Rolle. Die „regionale Identität“ spielte als Wirkungsdimension in den strukturpolitischen Programmen keine Rolle.

## Abstract

This case study examines the structural change in Lusatia caused by the system change from a centrally planned economy to a market economy over the investigation period 1990-2015. Large-scale de-industrialisation was a characterising factor, which also greatly affected the Lusatian lignite economy. The case study describes the historical structural change process and analyses the structural policies that were implemented as a reaction to this process. Its objective is to make this knowledge available for future structural change processes in other (coal) regions. For this purpose, the case study categorises the structural policy interventions as “preserving”, “reactive” and “forward-looking” and evaluates their (intended) impact by using the dimensions “economy”, “social welfare”, “ecology” and “regional identity”.

The economic policy of the German federal government and the governments of the states involved has initiated various structural policy interventions over the course of time. For a long

time, these interventions focussed on the economic region of “East Germany” as a whole and were not specific to Lusatia. Overall, the structural policy in Lusatia is considered as only modestly successful. In retrospect, the “Aufbau Ost” [reconstruction east; development of the East German states] policy (1990-1998) can be described as successful at least from an economic perspective. However, new structural patterns have developed, above all, in locations that were sufficiently attractive for external investors. In this respect, the structural policy was organised as an accompanying (“reactive”) policy rather than as a (structure) forming policy. Today, Lusatia is still considered as being structurally weak.

The analyses in this case study show that particularly in the early 1990s, the policy was concerned with cushioning the negative impact of the transformation-related structural change on the labour market. It was only towards the end of the 1990s that this “reactive” structural policy was replaced with a structural policy that focused more heavily on supporting the structural adaptation processes (hence making it forward-looking). This policy was based above all on stimulating innovation and still continues today.

Using the impact dimensions developed by the project consortium, the structural policy interventions in Lusatia are primarily to be classified as serving the “economy” impact dimension and (at least until the end of the 1990s) as serving the “social welfare” impact dimension. This classification is also reflected in the societal discourse in the East German states and in Lusatia. The “ecology” impact dimension most likely played a part in the necessary renaturation measures in the areas affected by the closure of the lignite opencast mines or in the remediation of former industrial land. The “regional identity” did not play a part as an impact dimension in the structural policy programmes.

## Inhaltsverzeichnis

Abbildungsverzeichnis.....	9
Abkürzungsverzeichnis.....	11
Einordnung und Zusammenfassung.....	13
Context and summary.....	23
1 Einführung.....	32
1.1 Ziel der Fallstudie.....	32
1.2 Begriffsklärung: Strukturwandel und Strukturpolitik.....	32
1.3 Methodischer Ansatz.....	35
2 Strukturwandel in der Lausitz.....	37
2.1 Historischer Überblick.....	37
2.2 Zeitreihen ausgewählter Strukturdaten.....	42
2.2.1 Bevölkerungsentwicklung.....	42
2.2.2 Arbeitsmarktentwicklung.....	46
2.2.3 Wirtschaftliche Situation und Entwicklung.....	50
3 Beschreibung und Bewertung der strukturpolitischen Interventionen.....	64
3.1 Phasen und Träger der Strukturpolitik in der Lausitz.....	64
3.1.1 Einleitung.....	64
3.1.2 Strukturpolitik des Bundes.....	65
3.1.3 Strukturpolitik der Länder.....	69
3.1.4 Strukturförderung der EU.....	78
3.2 Bewertung der strukturpolitischen Interventionen.....	82
3.2.1 Arbeitsmarkt.....	82
3.2.2 Innovations- und Forschungsförderung.....	84
3.2.3 Investitions- und Unternehmensförderung.....	87
3.2.4 Netzwerkförderung.....	89
3.2.5 Infrastruktur.....	90
3.2.6 Renaturierung.....	91
3.3 IBA Fürst-Pückler-Land.....	92
4 Diskursanalyse zur Einordnung der strukturpolitischen Interventionen in der Lausitz.....	94
4.1 Überblick über den strukturpolitischen Diskurs.....	94
4.1.1 Phase 1: 1990-1998.....	94
4.1.2 Phase 2: 1999-2015.....	96
4.2 Betrachtung einzelner Akteursgruppen.....	99
4.2.1 Landespolitik.....	99

4.2.2	Lokalpolitik .....	103
4.2.3	Wirtschaft.....	105
4.2.4	Gewerkschaften .....	109
4.2.5	Andere zivilgesellschaftliche Akteure .....	113
4.3	Schlussfolgerungen.....	114
5	Fazit.....	115
6	Quellenverzeichnis .....	118
7	Anhang: Frame-Übersicht.....	130

## Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1:	Beschäftigung und Braunkohleabbau in der Lausitz .....	16
Abbildung 2:	Bevölkerungsentwicklung in den Regionen der Lausitz, 1991-2014 .....	16
Figure 3:	Employment and lignite extraction in Lusatia .....	26
Figure 4:	Demographic development in the regions of Lusatia 1991-2014 .....	26
Abbildung 5:	Bruttowertschöpfung in Mio. Euro, westdeutsche Bundesländer 1970-1991.....	34
Abbildung 6:	Kreise und kreisfreie Städte der Lausitz, Tagebaue und Kraftwerke.....	38
Abbildung 7:	Gewinnung von Braunkohle in Tsd. Tonnen 1960-2016 (Lausitzer Revier) .....	40
Abbildung 8:	Beschäftigte in der Braunkohlewirtschaft 1960-2016 (Lausitzer Revier).....	41
Abbildung 9:	Entwicklung der Bevölkerung (1991=100) .....	42
Abbildung 10:	Anteil der Bevölkerung unter 18 Jahre.....	43
Abbildung 11:	Anteil der Bevölkerung über 65 Jahre .....	44
Abbildung 12:	Anteil der erwerbsfähigen Bevölkerung (18-65 Jahre).....	45
Abbildung 13:	Entwicklung der Erwerbstätigen insgesamt (1992=100).....	46
Abbildung 14:	Entwicklung der Erwerbstätigen je 1.000 Einwohner .....	47
Abbildung 15:	Beschäftigungsentwicklung in der Lausitz (1992=100) .....	48
Abbildung 16:	Entwicklung der Arbeitslosenquote .....	49
Abbildung 17:	Entwicklung des preisbereinigten Bruttoinlandsprodukts (1992=100).....	50
Abbildung 18:	Entwicklung des preisbereinigten Bruttoinlandsprodukts je Erwerbstätigen (1992=100).....	51
Abbildung 19:	Entwicklung des nominalen Bruttoinlandsprodukts je Erwerbstätigen (Deutschland=100) .....	52
Abbildung 20:	Entwicklung des nominalen Bruttoinlandsprodukts je Einwohner (Deutschland=100) .....	53
Abbildung 21:	Entwicklung des preisbereinigten Bruttoinlandsprodukts je Einwohner (1992=100) .....	54
Abbildung 22:	Anteil der Erwerbstätigen im primären Sektor .....	55
Abbildung 23:	Anteil der Erwerbstätigen im sekundären Sektor .....	56
Abbildung 24:	Anteil der Erwerbstätigen im verarbeitenden Gewerbe .....	57
Abbildung 25:	Anteil der Bruttowertschöpfung im verarbeitenden Gewerbe .....	58
Abbildung 26:	Anteil der Erwerbstätigen im tertiären Sektor .....	59
Abbildung 27:	Spezialisierungsmuster 2011: Cottbus .....	60
Abbildung 28:	Spezialisierungsmuster 2011: Elbe-Elster.....	60
Abbildung 29:	Spezialisierungsmuster 2011: Oberspreewald-Lausitz.....	61
Abbildung 30:	Spezialisierungsmuster 2011: Spree-Neiße .....	61
Abbildung 31:	Spezialisierungsmuster 2011: Bautzen.....	62



Abbildung 32:	Spezialisierungsmuster 2011: Görlitz .....	62
Abbildung 33:	Verfügbares Einkommen je Einwohner (Monatsbasis).....	63
Abbildung 34:	FuE-Ausgaben je Einwohner (1993-2013) .....	85

## Abkürzungsverzeichnis

<b>ABM</b>	Arbeitsbeschaffungsmaßnahme
<b>AFG</b>	Arbeitsförderungsgesetz
<b>BBSR</b>	Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung
<b>B'burg</b>	Brandenburg (Bundesland)
<b>BDA</b>	Bundesverband der Arbeitgeber
<b>BDI</b>	Bundesverband der Deutschen Industrie
<b>BIP</b>	Bruttoinlandsprodukt
<b>BMBF</b>	Bundesministerium für Bildung und Forschung
<b>BMWi</b>	Bundesministerium für Wirtschaft und Energie
<b>BTU</b>	Brandenburgische Technische Universität Cottbus-Senftenberg
<b>BZ</b>	Landkreis Bautzen
<b>CB</b>	Kreisfreie Stadt Cottbus
<b>CCS</b>	Carbon Capture and Storage
<b>DDR</b>	Deutsche Demokratische Republik
<b>DGB</b>	Deutscher Gewerkschaftsbund
<b>DVS</b>	Deutsche Vernetzungsstelle Ländliche Räume
<b>EE</b>	Landkreis Elbe-Elster
<b>EEG</b>	Gesetz für den Ausbau erneuerbarer Energien
<b>EFRE</b>	Europäischer Fonds für regionale Entwicklung
<b>EU</b>	Europäische Union
<b>FuE</b>	Forschung und Entwicklung
<b>FuU</b>	Fortbildung und Umschulung
<b>GR</b>	Landkreis Görlitz
<b>GRW</b>	Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“
<b>GTB</b>	Gewerkschaft Textil-Bekleidung
<b>IBA</b>	Internationale Bauausstellung
<b>IG BAU</b>	Industriegewerkschaft Bauen-Agrar-Umwelt
<b>IG BCE</b>	Industriegewerkschaft Bergbau, Chemie, Energie
<b>IG BE</b>	Industriegewerkschaft Bergbau und Energie
<b>IG Metall</b>	Industriegewerkschaft Metall
<b>INKAR</b>	Indikatoren und Karten zur Raum- und Stadtentwicklung
<b>KMU</b>	Kleine und mittlere Unternehmen
<b>LAUBAG</b>	Lausitzer Braunkohle AG

<b>LEADER</b>	Liaison entre actions de développement de l'économie rurale (Verbindung zwischen Tätigkeiten zur Entwicklung der Wirtschaft im ländlichen Raum)
<b>LEAG</b>	Marke der Unternehmen Lausitz Energie Bergbau AG und Lausitz Energie Kraftwerke AG
<b>LDS</b>	Landkreis Dahme-Spreewald
<b>LMBV</b>	Lausitzer und Mitteldeutsche Bergbau-Verwaltungsgesellschaft mbH
<b>LR</b>	Lausitzer Rundschau
<b>OSL</b>	Landkreis Oberspreewald-Lausitz
<b>REZ</b>	Regionale Entwicklungszentren
<b>SGB</b>	Sozialgesetzbuch
<b>SPN</b>	Landkreis Spree-Neiße
<b>UVBB</b>	Unternehmerverband Brandenburg-Berlin
<b>UVS</b>	Unternehmerverband Sachsen
<b>VGR</b>	Volkswirtschaftliche Gesamtrechnung
<b>WFBB</b>	Wirtschaftsförderung Brandenburg

## Einordnung und Zusammenfassung

Die Herausforderungen des Strukturwandels in Kohleregionen ist ein Thema, das in den letzten Jahren einen massiven politischen Bedeutungsgewinn erfahren hat – in Deutschland und international. Das klimapolitisch notwendige Ziel der Treibhausgasneutralität erfordert nicht nur eine stärkere Nutzung erneuerbarer Energien, sondern auch eine geringere Nutzung fossiler Energieträger. Ungeachtet der Detailfrage, ob Netto-Nullemissionen noch einen kleinen Rest von fossilen Energieträgern zulassen, muss (mindestens) der allergrößte Anteil der fossilen Energieträger in den nächsten Jahren und Jahrzehnten aus dem Energiemix genommen werden. Kohle als emissionsintensivster Energieträger ist hierfür von besonderer Bedeutung. Die Diskussion um einen Kohleausstieg nahm deshalb in Deutschland und international in den letzten Jahren an Fahrt auf.

Die Diskussion zeigt, dass der Kohleausstieg und der damit verbundene Strukturwandel in Kohleregionen nicht nur ein energiepolitisches Thema ist: Es geht nicht nur um die Frage, wie eine sichere Energieversorgung gewährleistet werden kann, wenn auf Kohleverstromung verzichtet wird, sondern auch um **strukturpolitische Herausforderungen**: Was passiert mit den Regionen, den Firmen, den Arbeitsplätzen, die bis heute von der Kohle stark abhängig sind? Wie kann der Ausstieg gerecht im Sinne einer "Just Transition" gestaltet werden? Welche gesellschaftlichen Maßnahmen sind nötig, um einen Ausgleich zu schaffen zwischen denen, die vom Wandel profitieren (z. B. weil erneuerbare Energien neue Arbeitsplätze in die Region bringen) und denen, die überproportional an den Lasten zu tragen haben (z. B. weil die Arbeitsplätze im Kohlebergbau in wenigen Landkreisen konzentriert sind und dann fehlen)?

Diese Fragen wurden in Deutschland intensiv von der Kommission "Wachstum, Strukturwandel und Beschäftigung" behandelt, die Vorschläge für strukturpolitische Interventionen für vom Kohleausstieg betroffene Regionen erarbeitete; sie werden aber auch international diskutiert – in vielen Ländern Europas und in der Coal-Regions-in-Transition-Initiative der Europäischen Union (EU). Als einen wesentlichen Meilenstein hat Deutschland im August 2020 ein Gesetz zum Ausstieg aus der Kohlenutzung beschlossen, das mit Unterstützungsmaßnahmen für die Kohleregionen flankiert wurde. Auch andere Länder haben entsprechende Pläne und Ziele vorgelegt. Aber wie ein sozialverträglicher Strukturwandel konkret gestaltet werden kann, wird weiterhin diskutiert. Zwei Perspektiven sind in dieser Debatte wichtig:

- ▶ **Strukturwandel in Kohle- und Bergbauregionen ist kein neues Phänomen.** Die Schließung ist und war schon immer untrennbar ein Teil des Geschäftsmodells im Bergbau: An einem bestimmten Punkt sind die Vorräte einer Mine erschöpft oder zumindest nicht mehr konkurrenzfähig abbaubar. Es ist typisch für Bergbauregionen, dass auf die Phase des (häufig sehr schnellen) Wachstums eine Phase der Minenschließungen folgt – mit all ihren negativen Folgen und Herausforderungen für die Regionen. Neu ist, dass der Wandel zusätzlich aus einer klimapolitischen Motivation heraus vorangetrieben wird.
- ▶ **Der Ausstieg aus der Kohlenutzung wird nicht der letzte Strukturwandelprozess sein,** der im Zuge einer Transformation des Wirtschaftssystems hin zur Treibhausgasneutralität nötig sein wird. Das neue Paradigma des European Green Deal geht davon aus, dass ambitionierte Klimaziele mit Wohlstandswachstum vereinbar sind. Dabei geht es nicht nur um die Kohleindustrie, sondern um **Transformationsansätze für alle Sektoren der Wirtschaft.** Für diese Prozesse wird es hilfreich sein zu fragen, welche Lehren aus dem Kohleausstieg auch auf andere Wirtschaftssektoren übertragbar sein können – und wo völlig neue Lösungsansätze gefunden werden müssen.

An dieser Stelle setzte das Forschungsprojekt an, in dessen Rahmen diese Fallstudie erarbeitet wurde: Mit einem interdisziplinären Team aus fünf Forschungsinstituten wurden exemplarisch Erkenntnisse aus historischen Strukturwandelprozessen in Kohleregionen in Deutschland zusammengetragen. Ergebnis sind zwei Fallstudien und eine Systematisierung von Lernerfahrungen aus diesen Prozessen:

- ▶ Die vorliegende Fallstudie behandelt den Strukturwandel in der **Lausitz** nach dem Systemwechsel von der Plan- zur Marktwirtschaft. Der Strukturwandelprozess dort erfolgte sehr kurzfristig – und kann als regelrechter Strukturbruch bezeichnet werden: Innerhalb weniger Jahre nach dem plötzlichen Ereignis der Wiedervereinigung erfuhr das gesamte Wirtschaftssystem Ostdeutschlands einen grundsätzlichen Wandel. Der massive Rückgang des Braunkohlebergbaus war eingebettet in einen generellen Zusammenbruch der Industrie, nicht nur in der Lausitz, sondern in vielen Regionen Ostdeutschlands.
- ▶ Die zweite Fallstudie (Dahlbeck et al. 2021a) betrachtet das **Ruhrgebiet**, welches im Gegensatz zur ländlichen Lausitz eine sehr urbane Region ist, in der anstatt Braunkohle im Tagebau Steinkohle unter Tage abgebaut wurde. Zusammen mit der Stahlerzeugung als Montanindustrie war die Kohlegewinnung im Ruhrgebiet der Ausgangspunkt einer industriellen Entwicklung mit überregionaler bis hin zu europäischer Bedeutung. In dem Maße, wie die Steinkohle immer unwirtschaftlicher wurde, ging der Bergbau (relativ) langsam zurück – über Jahrzehnte gestützt durch Subventionen, so dass es insgesamt 60 Jahre dauerte, bis 2018 die letzte Zeche geschlossen wurde. Dennoch ist das Ruhrgebiet auch heute eine der am dichtesten besiedelten und am stärksten industrialisierten Regionen Deutschlands.
- ▶ Eine dritte Veröffentlichung (Reitzenstein et al. 2021) ordnet die **Lernerfahrungen** aus den Fallstudien in die Kontexte technischer, politischer, wirtschaftlicher, sozialer und kultureller Rahmenbedingungen ein und arbeitet heraus, welche Erkenntnisse und Erfahrungen – kontextabhängig – für andere Regionen und Sektoren hilfreich sein können.

Ziel dieser detaillierten Fallstudie zum Strukturwandel in der Lausitz war es, die Strukturpolitik des Zeitraums 1990-2015 zu analysieren, ihre ökonomischen und politischen Rahmenbedingungen aufzuzeigen sowie ihre Wirkungen zu beschreiben und – so weit wie möglich – zu bewerten. Es wurden keine Empfehlungen spezifisch für die Zukunft der Lausitz abgeleitet, sondern nach Lernerfahrungen gesucht, die für Kohleregionen in Europa und darüber hinaus von Interesse sein können. Weil Strukturpolitik immer kontextspezifisch entwickelt werden muss und wirkt, können die in der Lausitz gemachten Erfahrungen nicht als Blaupause genutzt und eins zu eins auf andere Regionen übertragen werden. Die historischen Lernerfahrungen der Lausitz können aber anderen Regionen als Inspiration dienen. Diese Fallstudie präsentiert nicht nur Erfolge der Strukturpolitik, sondern analysiert auch deren Schwächen – und vermittelt damit einen Eindruck der Möglichkeiten und der Limitierungen für zukünftige strukturpolitische Interventionen.

## **Begriffsklärung: Strukturwandel, Strukturpolitik und Wirkungsdimensionen**

Unter „Strukturwandel“ wird in den Wirtschaftswissenschaften die Veränderung der strukturellen Zusammensetzung eines statistisch gemessenen Aggregats (z. B. Bruttoinlandsprodukt (BIP), Beschäftigung) verstanden. Der Begriff selbst ist wertfrei und soll ausdrücken, dass wirtschaftliche Entwicklung nicht gleichförmig über alle Branchen oder Regionen hinweg verläuft, sondern mit Anteilsverschiebungen auf den verschiedenen Ebenen einhergeht. Strukturwandel kann endogene oder exogene Ursachen haben.

Unter „Strukturpolitik“ verstehen die Autoren Interventionen, mit denen der Strukturwandel gezielt beeinflusst werden soll. Für die Bewertung im Rahmen dieser Fallstudie wurden strukturpolitische Interventionen nach ihrer beabsichtigten Zielsetzung kategorisiert:

- ▶ **Konservierende Strukturpolitik:** Hier geht es darum, durch Verhinderung der Schrumpfung bedrohter Branchen den Strukturwandel aufzuhalten oder ihn zumindest zeitlich hinauszuzögern, um soziale Verwerfungen zu vermeiden.
- ▶ **Nachsorgende Strukturpolitik:** Hier wird die Schrumpfung von Branchen akzeptiert, aber daraus resultierende soziale Härten werden, z. B. durch Maßnahmen der Arbeitsmarktpolitik, abgefedert.
- ▶ **Vorausschauende Strukturpolitik:** Hier geht es darum, künftige Entwicklungen zu antizipieren und die negativen Auswirkungen des Schrumpfens einzelner Sektoren frühzeitig durch die Förderung alternativer (Wirtschafts-)Strukturen zu kompensieren. Auch selektive technologiepolitische Maßnahmen können hierunter subsumiert werden.

Darüber hinaus untersuchte die Fallstudie die Wirkungen der strukturpolitischen Interventionen entlang der Dimensionen:

- ▶ Ökonomie,
- ▶ Soziales,
- ▶ Ökologie und
- ▶ regionale Identität.

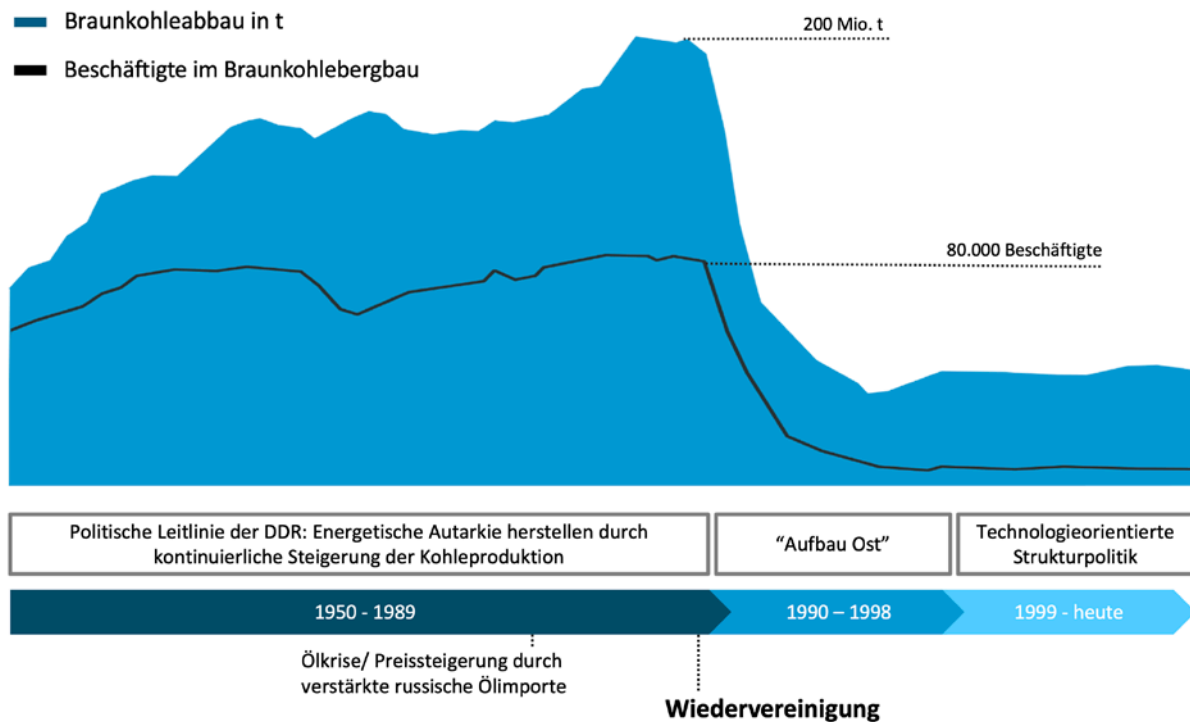
## **Strukturwandel in der Lausitz**

Der durch den Systemwechsel von der Plan- zur Marktwirtschaft ausgelöste Strukturwandel in der Lausitz war vor allem geprägt durch eine starke Deindustrialisierung, da die bestehenden (Industrie-)Unternehmen unter Marktbedingungen nicht länger wettbewerbsfähig waren. Hiervon war auch die Lausitzer Braunkohlewirtschaft in starkem Maße betroffen. Die Zahl der Beschäftigten schrumpfte von 80.000 Personen zum Ende der Deutschen Demokratischen Republik (DDR) auf weniger als 8.000 Personen Mitte der 1990er Jahre (siehe Abbildung 1). Zahlreiche Tagebau- und Kraftwerksstandorte wurden geschlossen und für einen großen Teil der Beschäftigten fanden sich in der Lausitz keine Wiederbeschftigungsmglichkeiten, da auch andere Branchen im Zuge des Transformationsprozesses<sup>1</sup> stark schrumpften und gleichzeitig der Aufbau neuer Unternehmen und Wirtschaftszweige nur stockend in Gang kam.

---

<sup>1</sup> Im Rahmen dieser Fallstudie bezeichnet der Begriff „Transformation“ den Prozess des politischen und wirtschaftlichen Systemwechsels in den ostdeutschen Bundesländern ab 1989 von einer Zentralverwaltungswirtschaft zu Demokratie und sozialer Marktwirtschaft. Er unterscheidet sich insoweit von den Transformationsbegriffen wie sie im Kontext der Dekarbonisierung der Wirtschaft und der 2030-Agenda für Nachhaltige Entwicklung verwendet werden.

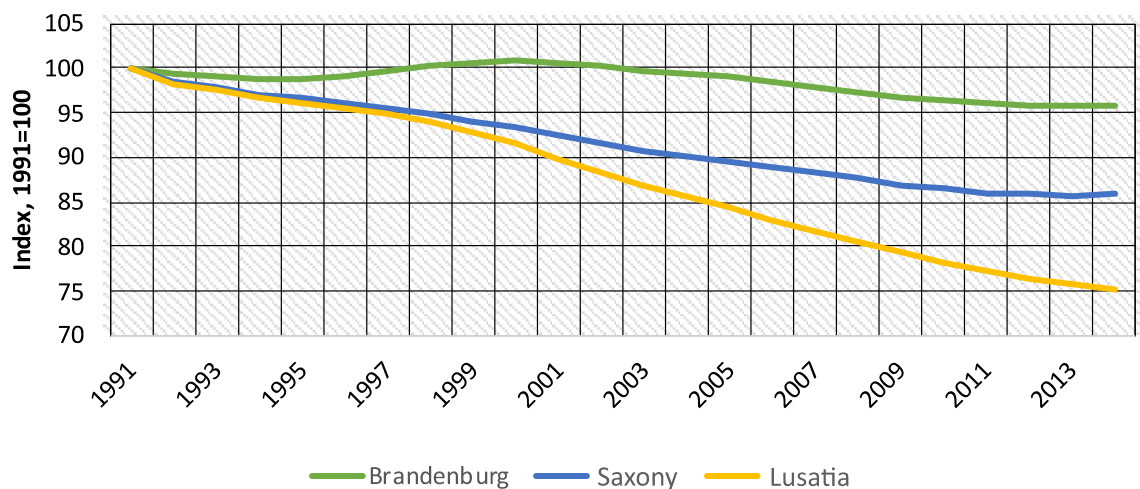
Abbildung 1: Beschäftigung und Braunkohleabbau in der Lausitz



Quelle: Statistik der Kohlenwirtschaft e.V. (2019), eigene Darstellung

Die Lausitz gehörte – von wenigen lokalen Ausnahmen abgesehen – nicht zu den für Investoren attraktiven Regionen, so dass die Region auch heute noch als strukturschwach gilt: Die Arbeitslosigkeit ist höher als in den übrigen ostdeutschen Bundesländern, die Wertschöpfung pro Kopf außerhalb der Braunkohlewirtschaft deutlich niedriger, und auch die Abwanderung jüngerer und gut qualifizierter Bevölkerungsschichten ist weiterhin erheblich im Vergleich zur Bevölkerungsentwicklung (siehe Abbildung 2).

Abbildung 2: Bevölkerungsentwicklung in den Regionen der Lausitz, 1991-2014



Quelle: VGR der Länder, eigene Berechnungen

## Analyse der strukturpolitischen Interventionen

### *Arbeitsmarkt*

Aufgrund der dramatischen Arbeitsmarktsituation nach der Wiedervereinigung war die soziale Flankierung des transformationsbedingten Strukturwandels durch aktive Arbeitsmarktpolitik ein Kernbestandteil der Strukturpolitik. Besondere Bedeutung hatten Maßnahmen zur Reduzierung des Arbeitskräfteangebotes durch Frühverrentung, Maßnahmen zur Qualifikation der Arbeitskräfte sowie zur Arbeitsbeschaffung. Hinzu kam das Instrument der Kurzarbeit, um einen kurzfristigen Rückgang der Arbeitskräftenachfrage zu überbrücken. Die Arbeitsmarktpolitik ist insoweit primär als „**nachsorgende Strukturpolitik**“ einzuordnen.

Diese Maßnahmen trugen in erheblichem Maße zur Entlastung des Arbeitsmarktes bei. Ihr Erfolg ist jedoch ambivalent zu beurteilen. Die sozialpolitische Funktion war zweifellos wichtig, denn viele Arbeitslose waren aufgrund der Verwerfungen im Transformationsprozess kaum in den regulären Arbeitsmarkt integrierbar. Die Maßnahmen trugen in erheblichem Maße zur Einkommenssicherung bei und verhinderten ein noch weiteres Auspreizen der Einkommensverteilung in den ostdeutschen Bundesländern und damit auch in der Lausitz. Sieht man das primäre Ziel aktiver arbeitsmarktpolitischer Maßnahmen allerdings im Übergang in reguläre Beschäftigung, dann haben diese weitgehend versagt. Eine Reihe von Evaluationsstudien zu Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen (ABM) kommen zu dem Ergebnis, dass sich die Beschäftigungschancen durch die Teilnahme kaum oder gar nicht verbesserten.

Für diese eher negativen Befunde lassen sich inhaltliche Gründe anführen: Zum einen blieb die wirtschaftliche Erholung hinter den anfänglichen optimistischen Prognosen zurück, so dass die Arbeitskräftenachfrage schwächer ausfiel als erwartet; es waren also insgesamt zu wenig Arbeitsplätze vorhanden. Zum anderen wurden die Erwartungen auf eine erfolgreiche Reintegration in den regulären Arbeitsmarkt häufig mit einer Stabilisierung des Arbeitsvermögens und einer Qualifizierung begründet. Aufgrund der Ausgestaltung der Beschäftigungsmaßnahmen ist oft fraglich, inwieweit diese Ansprüche realisiert hätten werden können. So sorgten die spezifischen Förderbedingungen für eine ineffiziente, eher arbeitsintensive Produktionsweise in ABM, und es wurden Anreize gesetzt, eine veraltete Technologie einzusetzen. Hinzu kommt, dass zumindest in einzelnen Bereichen durch ABM reguläre Beschäftigung verdrängt worden sein könnte.

Insoweit war es durchaus folgerichtig, dass diese „klassischen“ Maßnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik ab der Jahrtausendwende zunehmend eingeschränkt wurden und mit den arbeitsmarktpolitischen Reformen der damaligen zweiten Legislaturperiode der sozialdemokratisch geführten Regierung („Agenda 2010“) nahezu vollständig durch andere, stärker anreizorientierte Instrumente ersetzt wurden.

Im Sinne einer nachsorgenden Strukturpolitik zur Abfederung sozialer Härten leistete die aktive Arbeitsmarktpolitik einen positiven Beitrag. Als ein auf die Zukunft gerichtetes Instrument zur Bewältigung des Strukturwandels diente sie eher nicht.

### *Innovations- und Forschungsförderung*

Die Innovations- und Forschungsförderung (als wesentlicher Bestandteil einer **vorausschauenden Strukturpolitik**) gewann vor allem in den letzten Jahren enorm an Bedeutung. So finden sich heute in fast allen struktur- und regionalökonomischen Programmen entsprechende Zielstellungen.

Eine abschließende Bewertung der Innovations- und Forschungspolitik ist zum jetzigen Zeitpunkt nur schwerlich möglich. Insbesondere die Lausitz wird bei den bisherigen Maßnahmen von Bund und Ländern nur in geringem Umfang berücksichtigt, vor allem weil es an



Unternehmen mit innovativen und wissensintensiven Produkten bzw. Dienstleistungen fehlt, die einen Ansatzpunkte für diese Förderung darstellen.

### *Investitions- und Unternehmensförderung*

Die Investitionsförderung war der wichtigste Bestandteil in der Gesamtstrategie des „Aufbau Ost“. Die Investitionsförderung verfolgte das Ziel, die private Investitionstätigkeit anzuregen und ist insoweit als „**vorausschauende Strukturpolitik**“ einzuordnen.

Der Mechanismus der verschiedenen Investitionsförderprogramme war weitestgehend identisch. Durch Subventionierung wurden die realen Kapitalkosten unter das Marktniveau gesenkt. Somit wurde es möglich, Projekte zu realisieren, die bei gegebener Rentabilität nicht in Ostdeutschland, im Land Brandenburg oder in der Lausitz realisiert worden wären. Damit zielte die Investitionsförderung darauf ab, überregional agierende Unternehmen zu einer Investition in der Region zu bewegen, aber auch die Investitionsbereitschaft bereits ansässiger Unternehmen zu erhöhen. Unter diesen Gesichtspunkten ist die Investitionsförderung als erfolgreich zu beurteilen. Einschlägige Wirkungsanalysen kommen zu dem Ergebnis, dass die Investitionsförderung zu positiven Investitions- und Beschäftigungseffekten führte, auch wenn Mitnahme- und Verdrängungseffekte nicht ausgeschlossen werden können. Die Investitionsförderung im Sinne einer vorausschauenden Strukturpolitik, die das Ziel des Aufbaus neuer, alternativer Wirtschaftsstrukturen hat, ist insoweit als positiv zu bewerten. Allerdings war die die Investitionstätigkeit in den ostdeutschen Bundesländern nach stürmischem Beginn stark rückläufig. Ein möglicher Grund hierfür könnte das **Fehlen an hinreichend vielen rentablen Investitionsmöglichkeiten** sein.

Schließlich muss eine ehrliche Bewertung dieser strukturpolitischen Intervention auch berücksichtigen, dass die Investitionsförderung in Teilen lediglich zu einer **Verlagerung der Produktionskapazitäten** führte. Kritisch zu sehen ist weiterhin, dass die Förderung von Investitionen in den ostdeutschen Bundesländern zu **strukturellen Verzerrungen** beitrug. Weitere Kritikpunkte sind mögliche Gewöhnungseffekte und der beobachtbare, fehlende Aufbau von dauerhaften Produktionsstrukturen.

Die Kritikpunkte führten zu einer ständigen Anpassung der Regeln und Vergabekriterien in der Investitionsförderung. Ein wesentliches Merkmal der Neuausrichtung der Investitionsförderung in den ostdeutschen Bundesländern, und insbesondere im Land Brandenburg, war die Abkehr vom Gießkannenprinzip hin zu einer auf Technologie und Zukunftsfelder orientierten Investitionsförderung.

### *Netzwerkförderung*

Seit Ende der 1990er Jahre vollzog sich ein allmählicher Wandel in der Förderstrategie des Bundes (und nachfolgend auch der Länder). Zunehmend wurde deutlich, dass die unzureichenden Konvergenzerfolge weniger auf einen Mangel an Sachkapital, sondern vornehmlich auf eine unzureichende technologische Leistungsfähigkeit vieler ostdeutscher Unternehmen zurückzuführen waren. Neben Instrumenten der direkten Innovationsförderung wurde die Wirtschaftspolitik deshalb verstärkt auf die Förderung einer verbesserten Vernetzung der Unternehmen untereinander bzw. der Unternehmen mit Wissenschaftseinrichtungen unterschiedlicher Art (Hochschulen und außeruniversitäre Forschungseinrichtungen) ausgerichtet. Auch dies ist als ein Element „**vorausschauender Strukturpolitik**“ einzuordnen.

Auch in der Lausitz wurden und werden eine Reihe solcher Netzwerke durch die Politik unterstützt. Die Erfahrungen mit einer solchen „Clusterpolitik“ sind allerdings eher ernüchternd. Mit den innovationsorientierten Clusterpolitiken wurden zwar in vielen Fällen Innovationen

angestoßen, langfristig stabile (institutionell abgesicherte) Clusterstrukturen sind daraus allerdings nur in Ausnahmefällen entstanden. Ein Grund hierfür ist, dass es den Beteiligten nicht ohne Weiteres zu vermitteln ist, welchen Nutzen sie aus einer auch langfristigen, nicht themenorientierten Zusammenarbeit ziehen können.

Als noch weniger erfolgreich erwiesen sich die auf Clusterbildung abzielenden GRW-Förderprogramme (Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“). Auch hier gelang es im Regelfall nicht, das Auslaufen öffentlicher Finanzierung durch private Finanzierungsquellen zu substituieren.

### *Infrastruktur*

Die Infrastruktur in den ostdeutschen Bundesländern befand sich zum Zeitpunkt der Wiedervereinigung in einem schlechten Zustand, was aus den fehlenden Investitionen zu Zeiten der DDR resultierte. Demzufolge galt es zu Beginn des Transformationsprozesses insbesondere die ostdeutsche Infrastruktur durch Rückbau, Modernisierung und Ausbau dem westdeutschen Niveau anzupassen.

Die Infrastrukturförderung (als Bestandteil einer „**vorausschauenden Strukturpolitik**“) entfaltet dabei auch eine Wirkung auf die Angleichung der Lebensverhältnisse zwischen Ost und West, etwa durch die Modernisierung des Wohnungsbestandes oder die kürzeren Fahrzeiten zu nahegelegenen Ballungszentren. Eine spezifische infrastrukturelle Förderung für die Lausitz existierte nicht, jedoch ergab sich aufgrund der hohen Bedeutung des Bergbaus in der Lausitz eine Besonderheit in der Förderung innerhalb der Nachnutzung von ehemaligen Tagebaugebieten.

### *Renaturierung*

Ein Thema mit hoher Bedeutung ist die Wiedernutzbarmachung der durch die Braunkohlegewinnung beanspruchten Tagebaugebiete. So tragen die Ergebnisse der Braunkohletagebausanierung sowohl zur Verbesserung „weicher Standortfaktoren“ bei als auch maßgeblich zum Imagewandel und zu tragfähigen Zukunftsperspektiven der betroffenen Regionen. In diesem Sinne trug die Sanierung der Tagebaue positiv zum Strukturwandel bei. Allerdings dürfen die entstandenen Effekte nicht überbewertet werden. So zeigt sich, z. B. bei der Entwicklung der Langzeitarbeitslosigkeit, dass die Entwicklung in den Sanierungsgebieten ungünstiger verläuft als im Durchschnitt der Länder Brandenburg und Sachsen.

### *Wirkungsdimensionen der strukturpolitischen Interventionen*

Die strukturpolitischen Interventionen in der Lausitz lassen sich vor allem den Wirkungsdimensionen „**Ökonomie**“ und (zumindest bis zum Ende der 1990er Jahre) „**Soziales**“ zuordnen.

Die Dimension „**Ökologie**“ spielte am ehesten bei den notwendigen Renaturierungsmaßnahmen in den von der Stilllegung des Braunkohletagebaus betroffenen Gebieten bzw. bei der Sanierung altindustrieller Flächen eine Rolle. Hierbei handelte es sich aber nicht um strukturpolitische Interventionen im engeren Sinne. Zudem hat sich die ökologische Situation schon allein durch die Schließung vieler Betriebe während des Übergangs zur Marktwirtschaft verbessert, so dass zusätzliche Maßnahmen auch aus diesem Grund nur geringe Aufmerksamkeit erhielten. Die „**regionale Identität**“ spielte als Wirkungsdimension in den strukturpolitischen Programmen überhaupt keine Rolle. Maßgebliche Interventionen bezogen sich auf den Wirtschaftsraum „Ostdeutschland“ insgesamt und haben nur wenig Rücksicht auf die Besonderheiten des Lausitzer Bergbaureviere genommen. Dies unterscheidet den Strukturwandel in der Lausitz vom Strukturwandel im Ruhrgebiet, der sich nicht nur in deutlich geringerem Tempo vollzog, sondern in weit stärkerem Maße auch durch regionsspezifische

strukturpolitische Interventionen, z. B. Anpassungshilfen des Landes Nordrhein-Westfalen, gestaltet wurde.

## Diskursanalyse

Die starke Betonung ökonomischer und sozialer Problemlagen in den verschiedenen Phasen des Transformationsprozesses spiegelte sich auch in den gesellschaftlichen Diskursen in den ostdeutschen Bundesländern und in der Lausitz wider: Die Politik des „Aufbau Ost“ (siehe Abbildung 1) von ca. **1990 bis 1998** war von einer Dominanz arbeitsmarktpolitischer und sozialpolitischer Themen geprägt. Strukturpolitische Diskurse wurden vor allem mit dem Ziel einer Strukturkonservierung geführt. Insbesondere auf der Lokal- und der Länderebene bestand ein sehr starker **Fokus auf dem Erhalt bestehender Industrien** aus der DDR-Zeit, wie z. B. Kohlegewinnung, Glas-, Chemie- und Textilproduktion. Umweltpolitische Themen spielten in dieser Phase keine explizite Rolle. Angesichts der Umweltzerstörung in der DDR wurde Umweltschutz vielmehr als inhärenter Bestandteil einer Marktwirtschaft gesehen und zusammen mit sozialen Belangen gedacht, wie beispielsweise bei der Betonung einer „sozialen und ökologischen Marktwirtschaft“ als gesellschaftspolitischer Zielsetzung.

In der nachfolgenden Zeit von **1999 bis 2015** trat eine Phase der **technologiezentrierten Strukturpolitik** ein (siehe Abbildung 1). Der Diskurs bezüglich strukturpolitischer Maßnahmen wurde nun deutlich differenzierter. Akteure argumentierten nicht mehr für Arbeitsplätze als Selbstzweck, sondern für **wirtschaftlich rentable Arbeitsplätze**. Der Fokus der Debatte verschob sich mehr zu Fachkräftemangel und Abwanderung, die von vielen Akteuren als die zentralen strukturpolitische Probleme der Lausitz und des Landes Brandenburg eingeschätzt wurden und werden. Akteure diskutierten Möglichkeiten, für eine lebenswerte Region zu werben, die die Bevölkerung halten und Fachkräfte anziehen kann. In der Regel ging es hierbei um die Bereitstellung öffentlicher Dienstleistungen, kommunale Finanzen und Infrastruktur sowie gelegentlich auch um Rekultivierung im Sinne des Schaffens attraktiver Landschaften. In diesem Kontext wurde auch die Notwendigkeit der **Innovationsförderung** immer wieder betont – sowohl von Regierungsparteien als auch von der Opposition auf Landesebene.

In den Diskursen zur Zukunft der Braunkohle zeigt sich eine klar **unterschiedliche Priorisierung von Klimaschutz einerseits sowie sozialen und wirtschaftlichen Bedenken andererseits**. Auf der einen Seite werden mit den Emissionen, den regionalen Umweltschäden und der Abaggerung von Ortschaften die Nachteile der Braunkohleindustrie hervorgehoben; auf der anderen Seite wird mit Betonung von Versorgungssicherheit, Bezahlbarkeit von Energie und Arbeitsplätzen für die Unentbehrlichkeit der Braunkohle argumentiert. Mit diesen Argumenten wurden vor allem von der Landespolitik bundespolitische Vorschläge zu einem Kohleausstieg lange Zeit abgelehnt.

Die Diskursanalyse verdeutlicht, dass eine gewisse **Pfadabhängigkeit zwischen bisheriger Strukturpolitik und der Vernachlässigung des Aufbaus alternativer diversifizierter Wirtschaftsstrukturen** besteht.

Der Begriff „Strukturwandel“ wurde in den Diskursen bis 2015 vor allem mit dem wirtschaftlichen Kollaps nach dem Systemwechsel in Verbindung gebracht und war daher meistens negativ konnotiert. Einige Umweltgruppen und lokale Initiativen, die einen Stopp der Tagebauerweiterungen forderten, verwendeten den Begriff jedoch bereits positiv und zukunftsgerichtet.

## Fazit

Von einzelnen Ansiedlungsvorhaben abgesehen, gab es weder vonseiten des Bundes noch vonseiten der beteiligten Länder (Brandenburg und Sachsen) eine „lausitzspezifische“ Strukturpolitik. Stattdessen gab es eine Vielzahl unterschiedlicher strukturpolitischer Interventionen, die sich auf den Wirtschaftsraum „Ostdeutschland“ insgesamt bezogen und nur wenig Rücksicht auf die Besonderheiten des Lausitzer Bergbaureviere nahmen.

Die Strukturpolitik in der Lausitz wird insgesamt als nur mäßig erfolgreich bewertet. Die Politik des „Aufbau Ost“ (1990-1998) kann zwar im Rückblick zumindest aus ökonomischer Sicht als erfolgreich bezeichnet werden. Allerdings bildeten sich neue Strukturmuster vor allem an solchen Standorten heraus, die eine hinreichende Attraktivität für externe Investorinnen und Investoren aufwiesen. Die Strukturpolitik war insoweit eher begleitend („nachsorgend“), nicht (struktur-)gestaltend ausgerichtet. Die Lausitz gehörte – von wenigen lokalen Ausnahmen abgesehen – nicht zu den für Investoren attraktiven Regionen, so dass die Region auch heute noch als strukturschwach gilt: Die Arbeitslosigkeit ist höher als in den übrigen ostdeutschen Bundesländern, die Wertschöpfung pro Kopf außerhalb der Braunkohlewirtschaft deutlich niedriger und auch die Abwanderung jüngerer und gut qualifizierter Bevölkerungsschichten ist weiterhin erheblich. Insoweit stellt die Entwicklung der Lausitz seit 1991 ein Beispiel für eine „passive Sanierung“ dar, die anderen Regionen nicht unbedingt als Vorbild dienen sollte.

Erst gegen Ende der 1990er Jahre wurde diese „nachsorgende“ Strukturpolitik durch eine stärker auf die Unterstützung struktureller Anpassungsprozesse ausgerichtete (und damit vorausschauende) Strukturpolitik ersetzt, die sich vor allem auf die Innovationsförderung stützte und bis heute fortgeführt wird. Vor allem vonseiten der brandenburgischen Wirtschaftspolitik wurde der Erhalt von Arbeitsplätzen in den Vordergrund gerückt. Soweit es zu einer eher vorausschauenden Strukturpolitik kam, folgte diese für lange Zeit tradierten Vorstellungen einer zentral gelenkten Planbarkeit regionaler Wirtschaftsstrukturen. Gleichzeitig ergaben sich starke Tendenzen zur Konzentration der Förderung auf bestimmte, als „entwicklungsfähig“ angesehene Standorte und Branchen. Ziel war es, bestehende Branchenschwerpunkte nach Möglichkeit auszubauen („Stärken stärken“), nicht aber, neue Branchen zu entwickeln. Die Möglichkeiten, durch geeignete strukturpolitische Maßnahmen auf eine stärkere Diversifizierung bestehender Monostrukturen hinzuwirken – was gerade für die bergbaulich geprägte Lausitz von enormer Bedeutung gewesen wäre –, wurde auf diese Weise vertan. Vielmehr wurde die Zukunft der Lausitz bis vor wenigen Jahren vor allem als „Energiregion“ gesehen, die auch den Fortbestand der Braunkohlewirtschaft einschloss. Den Fortbestand der Braunkohleverstromung nicht in Frage zu stellen, bedeutete für die Lausitz eine Vernachlässigung des Aufbaus alternativer Wirtschaftsstrukturen. Sachsen setzte von Beginn an eher auf eine marktlich getriebene Modernisierungsstrategie, was aufgrund bestehender Standortvorteile vor allem die sächsischen Metropolen begünstigte. Eine enge Abstimmung der Politiken von Brandenburg und Sachsen war zumindest im Untersuchungsraum nicht erkennbar.

Aus Sicht der Autoren ist eine fehlende regionsspezifische Unterstützung ein Manko, da die Akzeptanz strukturpolitischer Eingriffe auch davon abhängig ist, wie stark sie regionalökonomische Spezifika berücksichtigen und damit auch auf identitätsstiftende Belange Rücksicht nehmen.

Die Arbeit an der Fallstudie offenbarte, dass bei der Entwicklung strukturpolitischer Interventionen ein komplexes Gefüge aus ökonomischen, sozialen, ökologischen und auch kulturellen Wirkungen mitgedacht und ins Zielsystem integriert werden muss – und dass wissenschaftlich fundierte Erkenntnisse darüber, wie sich verschiedene Interventionen auf andere als ökonomische Zielsetzungen ausgewirkt haben und weiterhin auswirken, noch gewonnen werden müssen.

## Context and summary

The challenge of structural change in coal regions is a topic that has greatly grown in political importance both in Germany and around the world in recent years. The objective of climate neutrality, an imperative to fulfil countries' commitments under the Paris Agreement, does not only require the increased use of renewable energies but also a decrease in fossil fuel consumption. Irrespective of the question whether net zero emissions still permit a small amount of fossil fuels, the largest share of fossil fuels must be removed from the energy mix over the coming years and decades. Coal, as the most emission-intensive fossil fuel, is of particular importance in this regard. Therefore, in recent years the discussion about a phase-out of coal has intensified both domestically in Germany and internationally.

The discussion shows that the phase-out of coal and the associated structural change in coal regions is more than just a topic for energy policy. For it is not only a question of how to ensure a safe supply of energy, if the generation of power from coal is phased out, but it also concerns **structural policy challenges**: What happens to the regions, the companies and the jobs, which today are still dependent upon coal? How can the phase-out be fairly structured in line with a "just transition"? Which societal measures are necessary in order to create a balance between those, who profit from the change (e.g., because renewable energies bring new jobs to the region) and those, who disproportionately bear the burden (e.g., because the jobs in coal mining are concentrated in a few districts and are then lost)?

These questions have been discussed in depth in Germany by a commission, which developed proposals for a coal phase-out and structural policy interventions for affected regions (Kommission "Wachstum, Strukturwandel und Beschäftigung" [Commission on Growth, Structural Change and Employment]). However, the coal phase-out and just transition processes have also been discussed and decided upon in many other European countries and in the European Union's (EU) Initiative for coal regions in transition. August 2020 saw an important milestone when Germany passed a law to phase out coal by 2038 at the latest. This was accompanied by support measures for coal regions. Other countries have also presented corresponding plans and objectives. But the exact form of a just structural change is still under discussion. In this debate, two perspectives are important:

- ▶ **Structural change in (coal) mining regions is not a new phenomenon.** Closure is and has always been an inseparable part of the business model of mining because at a certain point, a mine's reserves become exhausted or at least can no longer be competitively extracted. It is typical for mining regions that the phase of (often very fast) growth is followed by a phase of mine closures – accompanied by all its negative consequences and challenges for the region. Compared to previous processes, change is now additionally being driven by a climate policy motivation.
- ▶ The **phase-out of coal will not be the last structural change process** that will be necessary in the course of transforming the economic system towards climate neutrality. The new paradigm of the European Green Deal assumes that ambitious climate policy objectives are compatible with growth and prosperity. At the same time, it is not only about the coal industry, but also about **transformation approaches for all sectors of the economy**. For these processes, it will be helpful to ask, which lessons from the phase-out of coal can be transferred to other sectors of the economy – and where completely new approaches must be found.

At this juncture, the research project, in which context this case study has been compiled, started its investigation. With an interdisciplinary team consisting of five research institutes, findings from historical structural change processes in coal regions in Germany have been collated. The results are two case studies and a systematisation of the lessons from these processes:

- ▶ This case study examines the structural change in **Lusatia** after the system change from a centrally planned economy to a market economy. This system change was a structural change process that occurred very suddenly – a structural break. Within a few years of the sudden occurrence of the German reunification, the whole economic system of East Germany underwent a fundamental change. The massive decline in lignite mining was embedded in a general collapse of industry, not only in Lusatia but in many regions of East Germany.
- ▶ The second case study (Dahlbeck et al., 2021b) examines the **Ruhr area**, which in contrast to rural Lusatia is a very urban region where hard coal was extracted in underground mines (in contrast to lignite opencast mines in Lusatia). Alongside steel production, coal mining in the Ruhr area was the starting point of an industrial development of trans-regional to European importance. When hard coal became increasingly uneconomical, mining declined (relatively) slowly. This was supported by subsidies for decades so that it took a total of 60 years before the last mine was closed in 2018. Yet, even today the Ruhr area is one of the most densely populated and most industrialised regions of Germany.
- ▶ A third publication (Reitzenstein et al., 2021) categorises the **lessons** from the case studies in the context of technical, political, economic, social and cultural framework conditions and works out, which findings and experiences, depending on the context, can be helpful for other regions and sectors.

The objective of this detailed case study on structural change in Lusatia was to analyse the structural policy in the period 1990-2015, to reveal its economic and political framework conditions as well as to describe and as far as possible to evaluate its impact. No recommendations specific to the future of Lusatia have been extrapolated, but lessons have been sought that may be of interest to coal regions in Europe and in the rest of the world. Because structural policy must always be developed specific to the context, the experiences of Lusatia cannot be used as a blueprint and implemented in other regions in the exact same manner. However, the lessons from Lusatia could serve as an inspiration to other regions. This case study does not only present the successes of structural policy, but it also analyses the weaknesses. Therefore, the study communicates opportunities but also limitations for future structural policy interventions.

### **Definitions: Structural change, structural policy and impact dimensions**

In economics, “structural change” is understood as the change in the structural composition of a statistically measured set (e.g., gross domestic product (GDP), employment). The term itself is neutral and should express that economic development does not occur in the same manner over all sectors and regions, but that it involves partial shifts on the various levels. Structural change may have endogenous or exogenous causes.

The authors understand “structural policy” to be interventions that are used to influence the structural change in a targeted manner. For the evaluation in the context of this case study, structural policy interventions were categorised according to their intended objective:

- ▶ **Preserving structural policy:** intends to impede or at least to delay structural change by preventing the contraction of the threatened sectors in order to avoid social distortions.
- ▶ **Reactive structural policy:** accepts the contraction of the sectors, however, the resulting social hardships are cushioned, e.g., through measures in labour market policy.
- ▶ **Forward-looking structural policy:** intends to anticipate future developments and to timely compensate the negative effects of the contraction by stimulating alternative (economic) structures. Selective technology policy measures may also be included in this category.

Furthermore, the case study examined the impact of the structural policy interventions according to the following dimensions:

- ▶ economy,
- ▶ social welfare,
- ▶ ecology and
- ▶ regional identity.

### **Structural change in Lusatia**

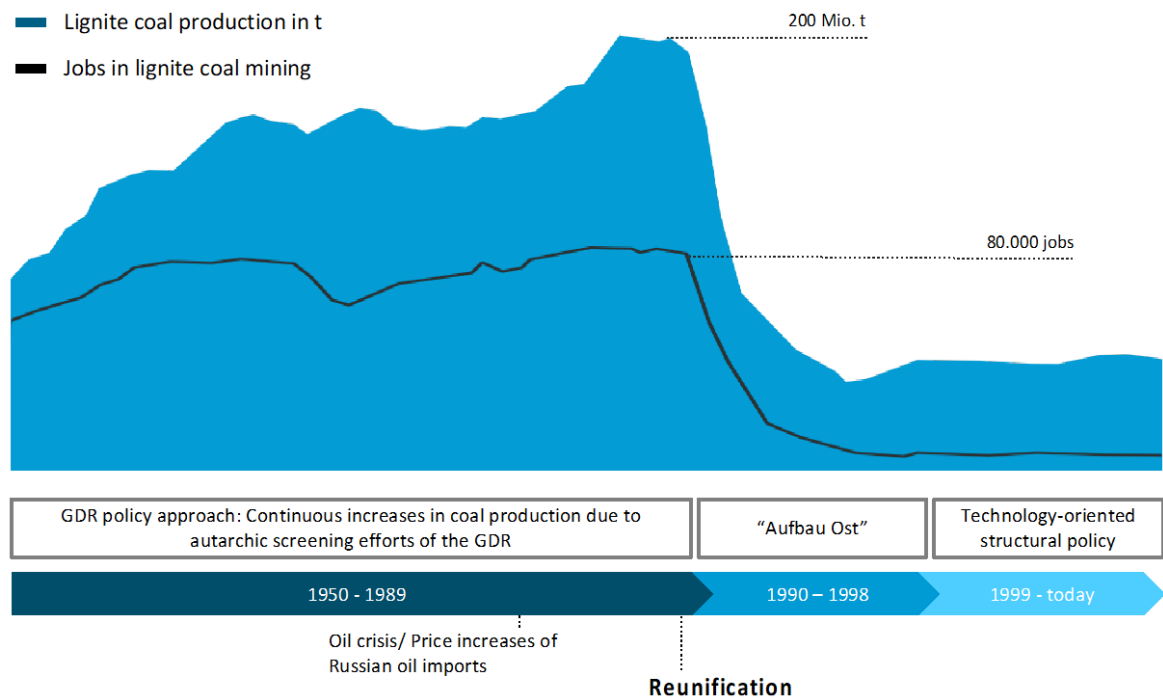
The structural change in Lusatia caused by the system change from a centrally planned economy to a market economy was primarily characterised by large-scale de-industrialisation because the existing (industrial) companies were no longer competitive in market conditions. The Lusatian lignite economy was greatly affected by this de-industrialisation. The number of employees shrank from 80,000 people at the end of the German Democratic Republic (GDR) to less than 8,000 people in the mid-1990s (see Figure 3). Numerous opencast mines and power plant sites were closed. For the majority of the employees, there were no re-employment opportunities in Lusatia because other sectors also heavily contracted in the course of the transformation<sup>2</sup> and at the same time, there was only a faltering start to establishing new companies and economic sectors.

---

<sup>2</sup> In the context of this case study, the term “transformation” describes the process of the political and economic system change in the East German states since 1989, changing from a centrally planned economy to a democracy and social market economy. In this regard, it is different to the definitions of “transformation” that are used in the context of the decarbonisation of the economy and the 2030 Agenda for Sustainable Development.



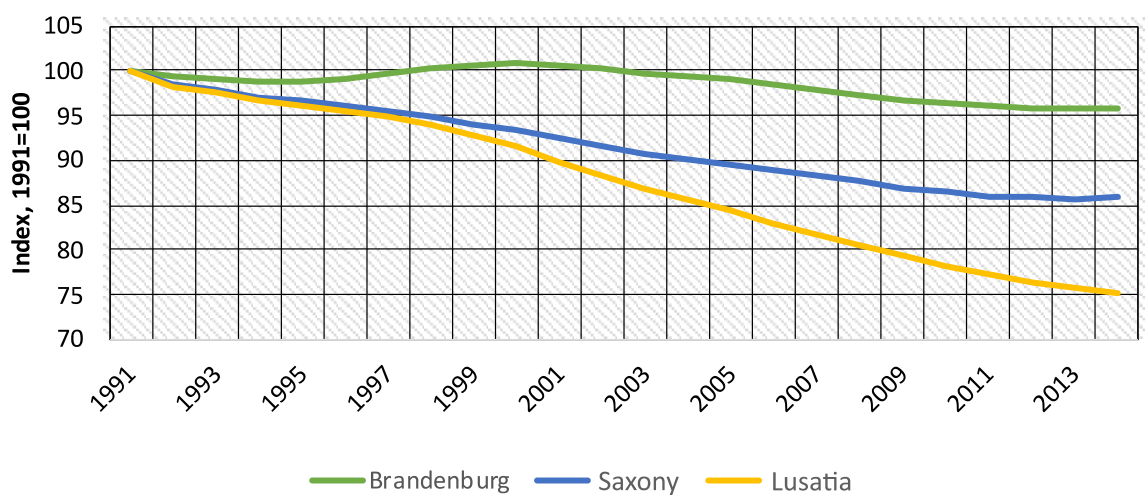
Figure 3: Employment and lignite extraction in Lusatia



Source: Statistik der Kohlenwirtschaft e.V. (2019), own presentation

With a few local exceptions, Lusatia was not one of the regions attractive to investors, meaning that today, the region is still considered as being structurally weak. Unemployment is higher than in the other East German states, the value-added per capita outside of the lignite industry is clearly lower, and even the migration of younger and well-educated population strata continues to be considerable in comparison to the demographic development (see Figure 4).

Figure 4: Demographic development in the regions of Lusatia 1991-2014



Source: VGR of the German states, own calculations

## Analysis of the structural policy interventions

### *Labour market*

On account of the dramatic labour market situation after the German reunification, a core part of structural policy was to deploy active labour market policies to provide social flanking for the structural change caused by the transformation. Measures to reduce labour supply through early retirement, measures to qualify the labour force and measures to create jobs were of particular importance. The reduced working hours instrument was also deployed in order to cover a short-term reduction in demand for labour. In this regard, the labour market policy is to be classified primarily as a “**reactive structural policy**”.

These measures made a considerable contribution to easing the labour market. Nevertheless, their success is to be assessed as ambivalent. Without doubt, their social policy function was important because many of the unemployed were difficult to integrate in the regular labour market due to the distortions of the transformation process. The measures considerably contributed to guaranteeing income and prevented the distribution of income being further stretched in the East German states and therefore also in Lusatia. However, if the primary objective of active labour market policy measures is regarded as being the transfer into regular employment, then it has largely failed. A series of evaluation studies on *Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen* [job creation schemes] (ABM) concluded that the chances of employment barely improved or did not improve through participation in them.

For this rather negative assessment, the following reasons can be cited: On the one hand, the economic recovery lagged behind the initial optimistic forecasts so that demand for labour was weaker than expected; all in all, there were too few jobs. On the other hand, the expectations for a successful reintegration in the regular labour market were often justified with the stabilisation of the labour capacity and qualification. Due to the design of the ABM, it is often questionable in how far these aspirations could have been achieved. Specific funding conditions caused an inefficient, rather work-intensive manner of production in the ABM and there were incentives to deploy out-dated technology. In addition, regular employment could have been supplanted by ABM at least in some individual sectors.

In this regard, it was logical that these “traditional” measures of the active labour market policy became increasingly restricted from the turn of the millennium and were almost completely replaced with other, more incentive-orientated instruments as a result of the labour market policy reforms (“Agenda 2010”) in the second legislative term of the German federal government led by the Sozialdemokratische Partei Deutschlands [social democratic party of Germany] (SPD).

The active labour market policy made a positive contribution to the reactive structural policy intended to cushion social hardships. Yet, it did not really work as a future-orientated instrument to manage structural change.

### *Innovation and research funding*

The funding of innovation and research (as an important part of a **forward-looking structural policy**) has greatly gained in importance in recent years. Therefore, the corresponding objectives are found in nearly all structural and regional economic programmes today.

A final evaluation of the innovation and research policy is very difficult at this current time. Lusatia, in particular, was considered only to a small extent in the previous measures by the German federal government and by the governments of the states, above all, because there was a lack of companies with innovative and knowledge-intensive products or services, which represent the starting point for this kind of support.

### *Investment and company support*

The investment funding was the most important component in the overall strategy of the “Aufbau Ost” [reconstruction east; development of the East German states] policy. The objective of the investment funding was to encourage private investments and, in this regard, it is to be categorised as a “**forward-looking structural policy**”.

The mechanisms of the various investment funding programmes were mostly identical. By way of subsidies, the real capital costs were brought below the market level. Thus, it became possible to implement projects, which with their given viability would not have been implemented in East Germany, in the State of Brandenburg or in Lusatia. Hence, the investment funding aimed not only to encourage supra-regionally operating companies to invest in the region but also to increase the willingness to invest of companies already in the region. From these perspectives, the investment funding is to be considered as successful. Relevant impact analyses concluded that the investment funding has led to positive investment and employment effects, even though deadweight and displacement effects could not be ruled out. The investment funding within the sense of a forward-looking structural policy with the objective of establishing new, alternative economic structures is insofar to be evaluated positively. However, after a vigorous start, investment activity in the East German states underwent a large decline. A possible reason for it could be **the lack of a sufficient amount of profitable investment opportunities**.

Ultimately, an honest evaluation of this structural policy intervention must also consider that in part the investment funding simply led to a **relocation of production capacities**. Furthermore, it is to be critically regarded that the investment funding in the East German states contributed to **structural distortions**. Further points of criticism are possible habituation effects and the observable lacking establishment of permanent production structures.

The points of criticism led to a constant adaptation of the regulations and award criteria for the investment funding. A considerable characteristic of the new direction of the investment funding in the East German states, and in particular in the State of Brandenburg, was the departure from the principle of scattering of the funding in favour of an investment funding focussed on technology and future sectors.

### *Network support*

Since the end of the 1990s, there has been a gradual change in the support strategy of the German federal government (and subsequently of the German states as well). It became increasingly clear that the insufficient convergence success was less a result of a lack of capital goods but primarily due to the insufficient technological performance capacity of many East German businesses. Alongside the instruments of direct innovation funding, the economic policy was therefore focussed more strongly on supporting a better networking of the businesses with each other and of the businesses with academic institutions (universities or non-university research institutes). This is also to be categorised as an element of the “**forward-looking structural policy**”.

Also, in Lusatia, a series of such networks was and is supported by policies. However, experiences with “cluster policies” of this type have been rather sobering. Although in many cases, innovations have been initiated through innovation-orientated cluster policies, the establishment of long-term stable (institutionally secured) cluster structures has been the exception to the rule. One reason is that it is not easy to communicate to the participants which benefit they can gain from a long-term cooperation that is not topic-orientated.

The GRW (Gemeinschaftsaufgabe “Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur” [community task “improvement of the regional economic structure”]) funding programmes, which were intended to support the formation of clusters, proved to be even less successful. Also

in this regard, when public financing came to an end, it could generally not be replaced by private sources of finance.

### *Infrastructure*

At the time of the German reunification, the infrastructure in the East German states was in a bad condition as a result of lacking investment during the GDR era. Consequently, at the start of the transformation process the East German infrastructure in particular was to be brought up to West German standards by way of demolition, modernisation and development.

In doing so, the infrastructure funding (as a component of a “**forward-looking structural policy**”) also had an impact on the equalisation of living standards between East and West Germany, e.g., through the modernisation of the housing stock and shorter travel times to close-by conurbations. There was no infrastructure funding specifically for Lusatia. However, due to the great importance of mining in Lusatia, there was a special feature in the funding within the re-use of former opencast mine areas.

### *Renaturation*

The conversion of the opencast mine sites used in the extraction of lignite was a topic of great importance. Thus, the results of the lignite opencast mine remediation contributed both to the improvement of “soft location factors” and considerably to the change in image and to viable future perspectives of affected regions. In this regard, the remediation of the opencast mines made a positive contribution to the structural change. However, the resulting effects should not be overvalued. For example, in regard to long-term unemployment, it has been shown that the trend in the remediation areas is less favourable than the average trend in the States of Brandenburg and Saxony.

### *Impact dimensions of the structural policy interventions*

The structural policy interventions in Lusatia can be classified primarily as serving the “**economy**” impact dimension and (at least until the end of the 1990s) as serving the “**social welfare**” impact dimension.

The “**ecology**” impact dimension most likely played a part in the necessary renaturation measures in the areas affected by the closure of the lignite opencast mines or in the remediation of former industrial land. However, it was not a structural policy intervention in the narrow meaning of the term. Furthermore, the ecological situation had already improved simply on account of the closure of many businesses during the transition to a market economy so that for this reason additional measures only received a small amount of attention.

“**Regional identity**” did not play any part at all in the structural policy programmes. Significant interventions focussed on the economic region of “East Germany” as a whole, and they only paid little consideration to the specific features of the Lusatian coalfield. Such non-region-specific interventions differentiate the structural change in Lusatia from the structural change in the Ruhr area, which not only occurred at a clearly slower pace but was also shaped to a much greater extent by region-specific structural policy interventions, e.g., adaptation aid from the State of North Rhine-Westphalia.

## Discourse Analysis

The great emphasis of the economic and social challenges in the various phases of the transformation process is also reflected in the societal discourse in the East German states and in Lusatia. The “Aufbau Ost” [development of the East German states] policy (see Figure 3) from approximately **1990 to 1998** was characterised by the dominance of labour market policy and social policy topics. Structural policy discourse primarily occurred with the objective of maintaining the structure. In particular at the local and state level, there was a very heavy **focus on maintaining existing industries** from the GDR era, such as coal mining and the production of glass, chemicals and textiles. Environmental policies did not have an explicit part to play in this phase. Facing the environmental destruction in the GDR, environmental protection was much rather regarded as an inherent component of the market economy and was considered alongside social issues, for example, in emphasising on a “social and ecological market economy” as a societal objective.

In the following period from **1999 to 2015**, a phase of **technology-focussed structural policy** began (see Figure 3). The discourse around structural policy measures now became clearly more differentiated. Stakeholders no longer argued for jobs as an end in itself, but for **economically viable jobs**. The focus of the debate shifted more towards skill shortages and migration, which many stakeholders considered to be the central structural policy problem in Lusatia and in the State of Brandenburg. Stakeholders discussed opportunities to promote a region with a good quality of life that can keep its population and attract skilled workers. As a rule, it concerned the provision of public services, municipal finances as well as infrastructure and occasionally recultivation in the sense of creating an attractive landscape. In this context, the necessity of **innovation funding** was repeatedly emphasised by both the governing parties and the opposition parties at the state level.

In the discourse on the future of lignite, a clearly **different prioritisation of climate protection on the one hand and the social and economic concerns on the other hand was shown**. On the one hand, the disadvantages of the lignite industry were emphasised citing emissions, regional environmental damage and the bulldozing of villages, while on the other hand, arguments were made for the indispensability of lignite with the emphasis on security of supply, affordability of energy and jobs. For a long time, these arguments were used by the politicians at the state level to reject the German federal government’s proposals to phase out coal.

The discourse analysis reveals that there was a certain **path dependency between the previous structural policy and neglecting to establish alternative diversified economic structures**.

In the discourse until 2015, the term “structural change” was primarily connected with the economic collapse after the system change and therefore mainly had negative connotations. However, some environmental groups and local initiatives, which demanded a stop to the expansion of opencast mines, were already using the term in a positive and future-orientated manner.

## Conclusions

With the exception of individual settlement projects, there was no “Lusatia-specific” structural policy on the part of the German federal government or of the involved states (Brandenburg and Saxony). Instead, there was a multitude of different structural policy interventions, which focussed on the economic region of “East Germany” as a whole and only paid little consideration to the specific features of the Lusatian coalfield.

Overall, the structural policy in Lusatia is considered as only modestly successful. The “Aufbau Ost” [development of the East German states] policy (1990-1998) can in retrospect at least from an economic perspective be described as successful. However, new structural patterns have developed, above all, in locations that show sufficient attractiveness for external investors. In this respect, the structural policy was organised as an accompanying (“reactive”) policy rather than as a (structure-)forming policy. With a few local exceptions, Lusatia was not one of the regions attractive to investors meaning that today, the region is still considered as being structurally weak. Unemployment is higher than in the other East German states, the value-added per capita outside of the lignite industry is much lower and even the migration of younger and well-educated population strata continues to be considerable. In this regard, the development of Lusatia since 1991 is an example of “passive redevelopment” that should not necessarily be emulated by other regions.

It was only towards the end of the 1990s that this “reactive” structural policy was replaced with a structural policy that focused more heavily on supporting the structural adaptation processes (hence making it forward-looking). This policy was based above all on stimulating innovation and still continues today. Safeguarding jobs was a priority of the Brandenburg economic policy. To the extent that there was a rather forward-looking structural policy, this policy followed passed-down conceptions about a centrally controlled predictability of regional economic structures for a long time. At the same time, strong tendencies arose for the concentration of funding on certain locations and sectors that were regarded as “developable”. The objective was to expand existing focal sectors where possible (“strengthen strengths”), however, there was no objective to develop new sectors. Opportunities to facilitate a stronger diversification of existing monostructures by way of suitable structural policy measures were missed in this way. These opportunities would have been of great importance precisely for Lusatia, which has been shaped by mining. Instead, until a few years ago Lusatia’s future was regarded as being that of an “energy region,” which also included the continued existence of the lignite industry. For Lusatia, not questioning the continued existence of lignite power generation meant that the establishment of other economic structures was neglected. From the beginning, the State of Saxony focussed rather on a market-driven modernisation strategy, which due to existing locational advantages favoured especially the cities in the State of Saxony. A close coordination of the policies of the States of Brandenburg and Saxony could not be discerned at least during the investigation period.

From the authors’ point of view, the lacking region-specific support is a shortcoming because the acceptance of structural policy interventions also depends upon how much such interventions take specific regional economic circumstances into consideration and therefore also make allowances for identity-establishing aspects.

The work on the case study revealed that when developing structural policy interventions, a complex framework of economic, social, ecological and also cultural impacts must be considered and must be integrated in the system of objectives – and that scientific evidence on how different interventions have impacted and continue to impact objectives other than economic objectives still needs to be obtained.

## 1 Einführung

### 1.1 Ziel der Fallstudie

Bergbauregionen waren schon immer von Strukturwandel betroffen.<sup>3</sup> Auf Phasen des ökonomischen Wachstums folgten in der Regel Phasen des Strukturwandels, z. B. weil die Lagerstätten erschöpft waren oder aus diversen Gründen ökonomisch unrentabel wurden. Dabei waren und sind die Entwicklungspfade sehr unterschiedlich und reichen im Resultat von „Geisterstädten“, z. B. nach dem Ende des sogenannten „Goldrausches“ in den Vereinigten Staaten von Amerika (USA), zu Regionen, die sich „neu erfinden“, z. B. die Region Pittsburgh in den USA. In vielen dieser Fälle wurde der Strukturwandel gezielt politisch begleitet.

Das Forschungsprojekt "Strukturwandel in Kohleregionen als Prozess ökonomischer und sozialökologischer Transformation – Handlungsmöglichkeiten für einen sozialverträglichen Strukturwandel im Lichte der klimapolitischen Ziele" hatte zum Ziel, historische Strukturwandelprozesse zu analysieren und auf dieser Grundlage Erfahrungen aufzubereiten und Handlungsmöglichkeiten für zukünftige Strukturwandelprozesse abzuleiten, die u. a. angesichts internationaler Bemühungen für den Klimaschutz auch für andere Länder von Interesse sein können.

In zwei Fallstudien wurden Strukturwandelprozesse in zwei sehr unterschiedlichen Regionen Deutschlands analysiert, die eng mit dem Rückgang von Kohlegewinnung und -nutzung verknüpft sind:

- ▶ in der Lausitz und
- ▶ im Ruhrgebiet.

Die Analyse des historischen Strukturwandels in der Lausitz (im Folgenden: „Fallstudie Lausitz“) untersuchte den Strukturwandel im Lausitzer Braunkohlerevier im Zeitraum 1990-2015. Ziel war es, die strukturpolitischen Interventionen<sup>4</sup> in der Lausitz zu analysieren, ihre ökonomischen und politischen Rahmenbedingungen aufzuzeigen sowie ihre Wirkungen zu beschreiben und – so weit wie möglich – zu bewerten.<sup>5</sup>

### 1.2 Begriffsklärung: Strukturwandel und Strukturpolitik

Unter „**Strukturwandel**“ wird in den Wirtschaftswissenschaften die Veränderung der strukturellen Zusammensetzung eines statistisch gemessenen Aggregats (z. B. Bruttoinlandsprodukt (BIP), Beschäftigung) verstanden. Der Begriff selbst ist wertfrei und soll ausdrücken, dass wirtschaftliche Entwicklung nicht gleichförmig über alle Branchen oder Regionen hinweg verläuft, sondern mit Anteilsverschiebungen auf den verschiedenen Ebenen einhergeht. Bezogen auf Sektoren geht es um Veränderungen der branchenmäßigen Struktur; bezogen auf Regionen geht es um unterschiedliche Entwicklungen in den einzelnen Regionen

---

<sup>3</sup> Nicht nur Bergbauregionen unterliegen Strukturwandelprozessen, sondern jede Region, deren Wirtschaftsstruktur sich substanziell ändert. Ein anschauliches Beispiel hierfür stellt die Transformation von Hafenstädten wie Hamburg oder Bilbao von industriellen Zentren zu modernen Städten mit Kultur und Dienstleistungsgewerbe dar.

<sup>4</sup> Zur Abgrenzung der Begriffe Strukturwandel und Strukturpolitik bzw. strukturpolitische Interventionen siehe Kapitel 1.2.

<sup>5</sup> Im Rahmen dieser Fallstudie bezeichnet der Begriff „Transformation“ den Prozess des politischen und wirtschaftlichen Systemwechsels in den ostdeutschen Bundesländern ab 1989 von einer Zentralverwaltungswirtschaft zu Demokratie und sozialer Marktwirtschaft. Er unterscheidet sich insoweit von den Transformationsbegriffen wie sie im Kontext der Dekarbonisierung der Wirtschaft und der 2030-Agenda für Nachhaltige Entwicklung verwendet werden.

eines größeren Wirtschaftsraums. Sektoraler und regionaler Strukturwandel sind dabei nicht unabhängig voneinander zu sehen, weil sich Branchen infolge regional unterschiedlicher Standortbedingungen oder historischer Zufälle nicht gleichmäßig über den Raum verteilen: Wenn ein Wirtschaftszweig stärker wächst als ein anderer, begünstigt dies diejenige Region, in der diese Branche eine größere Bedeutung hat. Die Kausalitäten können in beide Richtungen wirken. So beeinflussen nicht nur Verschiebungen der Sektorstrukturen (z. B. durch sektorspezifischen technischen Fortschritt) die betroffenen Regionen in unterschiedlicher Weise; Veränderungen der regionalen Standortbedingungen (z. B. durch Infrastrukturausbau) können auch die sektorale Zusammensetzung verändern. Sektorale und regionale Strukturwandelprozesse sind insoweit gemeinsam zu betrachten.

Strukturwandel kann endogene oder exogene Ursachen haben, wobei die Grenzen fließend sind. Endogen verursachte Veränderungen der Branchenstruktur werden als Teil wirtschaftlicher Entwicklung wahrgenommen. Angebotsseitig können diese z. B. durch sektoral unterschiedliche Produktivitätsfortschritte infolge branchenspezifischer Innovationen ausgelöst werden. Auch knappheitsinduzierte Veränderungen der Preise einzelner Produktionsfaktoren, die in den verschiedenen Branchen nach Maßgabe der angewandten Technologien in unterschiedlichem Umfang eingesetzt werden, können zu dieser Kategorie gezählt werden. Nachfrageseitig kann Strukturwandel durch Verschiebungen der Nachfrage ausgelöst werden, beispielsweise aufgrund veränderter Präferenzen der Konsumenten. In der Folge kommt es zu Verschiebungen der relativen Güterpreise und in deren Folge zu Veränderungen der Ressourcenallokation, bei denen einzelne Sektoren schneller wachsen als andere.

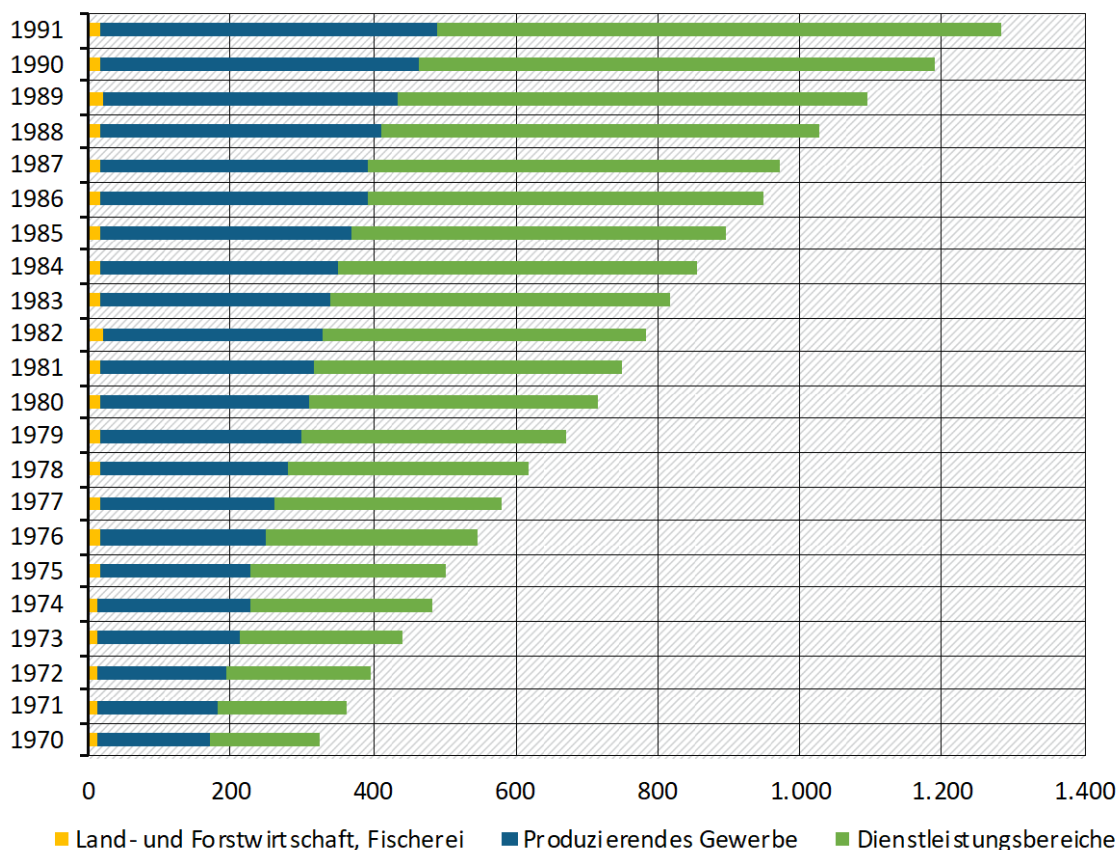
Exogene Ursachen der Veränderung von Branchenstrukturen sind z. B. Veränderungen des rechtlichen oder institutionellen Rahmens (z. B. Energiewende), wirtschaftspolitische Interventionen (z. B. Subventionen für einzelne Wirtschaftszweige) oder Verschiebungen in der internationalen Arbeitsteilung (z. B. aufgrund wirtschaftspolitischer Aktivitäten im Ausland).

#### **Exkurs: Zentrale Merkmale des historischen Strukturwandels in Deutschland**

Das empirische Bild zeigt für Deutschland, dass über die vergangenen Jahrzehnte eine massive Verschiebung der sektoralen Strukturen zugunsten des Dienstleistungssektors stattgefunden hat, auf den heute annähernd 70 % der (nominalen) Bruttowertschöpfung entfallen (siehe Abbildung 5). Dies ging vor allem zu Lasten des produzierenden Gewerbes, also der Industrie im weiteren Sinne, deren Anteil von 50 % auf rund 30 % gefallen ist. Dieses Muster, auch bekannt als „Drei-Sektoren-Hypothese“ (Fourastié, 1949), verdeckt allerdings massive Verschiebungen innerhalb der einzelnen Sektoren: So haben beispielsweise innerhalb des verarbeitenden Gewerbes insbesondere eher arbeitsintensive Branchen (wie Textil- und Bekleidungsindustrie sowie die Schuhindustrie) unter dem Einfluss der Globalisierung stark an Bedeutung verloren, während humankapitalintensive Sektoren (wie Maschinenbau, Automobilbau, Elektroindustrie und Chemische Industrie) Bedeutungszuwächse erzielen konnten. Im Dienstleistungssektor ist eine Verschiebung hin zu unternehmensnahen Dienstleistungen zu verzeichnen. Dies hat zu einer Veränderung der regionalen Wachstumszentren in Deutschland geführt: Insbesondere die dienstleistungsorientierten Agglomerationszentren (wie z. B. Frankfurt oder München) haben sich günstig entwickelt.



Abbildung 5: Bruttowertschöpfung in Mio. Euro, westdeutsche Bundesländer 1970-1991



Quelle: Statistisches Bundesamt, Fachserie 18 Reihe 1.5. abgerufen am 04.05.2018

Strukturwandel führt zu wirtschafts- und/oder sozialpolitischen Herausforderungen, wenn die Geschwindigkeit von Strukturveränderungen die Anpassungsbereitschaft oder -fähigkeit der betroffenen Akteure übersteigt (Polanyi, 1978). Dies ist insbesondere dann der Fall, wenn Strukturverschiebungen nicht nur mit relativen Anteilsveränderungen einhergehen, sondern mit absoluter Schrumpfung in einzelnen Sektoren bzw. Regionen. In diesem Fall werden Produktionsfaktoren (z. B. bezüglich Qualifikationen, technologischem Wissen, Sachkapitalausstattung) entwertet, was mit temporären oder dauerhaften Einkommenseinbußen bei den Betroffenen einhergehen kann. Sozialpolitisch problematisch sind diese Anpassungsschwierigkeiten insbesondere dann, wenn es zu nicht nur temporärer Arbeitslosigkeit von Menschen kommt, die keine Chance auf Wiederbeschäftigung in ihrem erlernten Beruf haben. Aus diesem Grund können Prozesse des Strukturwandels, auch wenn sie gesamtwirtschaftlich wohlstandssteigernd sein können, in den betroffenen Regionen zu Wohlfahrtseinbußen führen. Dies gilt insbesondere dann, wenn neben den unmittelbaren wirtschaftlichen Folgen auch negative gesellschaftliche Implikationen auftreten. Dies ist einer der Gründe dafür, dass Strukturwandel in der öffentlichen Wahrnehmung zumeist negativ konnotiert ist.

Seit jeher versucht die Politik deshalb, den Strukturwandel durch unterschiedliche Maßnahmen zu beeinflussen. Unter „**Strukturpolitik**“ verstehen die Autoren deshalb Interventionen, mit denen der Strukturwandel gezielt beeinflusst werden soll. Diese sind nicht auf den Bereich der Wirtschaftspolitik im engeren Sinne beschränkt, sondern können auch Maßnahmen beispielsweise der Wettbewerbs-, der Sozial- oder der Bildungspolitik einschließen.

Grundsätzlich können strukturpolitische Interventionen eine eher ausgleichspolitische (z. B. Förderung strukturschwacher Regionen) oder eine eher wachstumspolitische Zielsetzung (z. B. Förderung besonders dynamischer Branchen) haben. Die angewandten strukturpolitischen Instrumente reichen dabei von direkten fiskalischen Anreizen (z. B. durch differenzierte Steuern und Subventionen) über außenwirtschaftliche Eingriffe (z. B. Zölle) bis hin zu infrastrukturellen Maßnahmen (z. B. Autobahnbau).

Interventionen, die „nur“ als Nebeneffekt wirtschaftsstrukturelle Wirkungen haben, werden in dieser Fallstudie nicht zur Strukturpolitik im engeren Sinne gezählt. Auch staatliche Eingriffe in die tarifliche Lohnfindung (z. B. durch Allgemeinverbindlichkeitserklärung von Tarifverträgen oder durch die Einführung des Mindestlohns) werden in dieser Fallstudie nicht der Strukturpolitik zugeordnet, obwohl diese häufig strukturelle Wirkungen haben. Diese Fallstudie behandelte sie daher nur am Rande.

Für die Bewertung im Rahmen dieser Fallstudie wurden strukturpolitische Interventionen nach ihrer beabsichtigten Zielsetzung kategorisiert:

- ▶ **Konservierende Strukturpolitik:** Hier geht es darum, durch Verhinderung der Schrumpfung bedrohter Branchen den Strukturwandel aufzuhalten oder ihn zumindest zeitlich hinauszuzögern, um soziale Verwerfungen zu vermeiden.
- ▶ **Nachsorgende Strukturpolitik:** Hier wird die Schrumpfung von Branchen akzeptiert, aber daraus resultierende soziale Härten werden, z. B. durch Maßnahmen der Arbeitsmarktpolitik, abgefedert.
- ▶ **Vorausschauende Strukturpolitik:** Hier geht es darum, künftige Entwicklungen zu antizipieren und die negativen Auswirkungen des Schrumpfens einzelner Sektoren frühzeitig durch die Förderung alternativer (Wirtschafts-)Strukturen zu kompensieren. Auch selektive technologiepolitische Maßnahmen können hierunter subsumiert werden.

### 1.3 Methodischer Ansatz

Für die Analyse des Strukturwandels und der Strukturpolitik in der Lausitz wurde auf verschiedene qualitative und quantitative Methoden der empirischen Sozial- und Wirtschaftsforschung zurückgegriffen.

Für die Analyse des Strukturwandels wurde eine quantitative Analyse ausgewählter Indikatoren zur Braunkohle-, Bevölkerungs-, Arbeitsmarkt- und Wirtschaftsentwicklung durchgeführt. Um die Entwicklung in der Lausitz bewerten zu können, wurden – sofern die Datenlage es erlaubte – den Daten für die Lausitz jeweils die Daten für die Bundesländer Brandenburg und Sachsen gegenübergestellt. Um die Regionalität des Strukturwandels zu verdeutlichen, wurden – wo möglich – Daten auch auf Landkreisebene dargestellt.

Aufbauend auf der Analyse des Strukturwandels werden in den folgenden Kapiteln die verschiedenen strukturpolitischen Interventionen zunächst dargestellt und dann mithilfe bereits existierender Evaluationsuntersuchungen bewertet. Die „Fallstudie Lausitz“ umfasst den Zeitraum 1990-2015 und orientiert sich an den strukturpolitischen Phasen 1990-1998 und 1999-2015, die in Kapitel 3 unterschieden werden. Ein Spezifikum der „Fallstudie Lausitz“ ist, dass der analysierte Prozess des Strukturwandels sich weder auf die Region Lausitz, noch auf den Kohlesektor beschränkt. Nach dem Zusammenbruch des politischen und wirtschaftlichen Systems der Deutschen Demokratischen Republik (DDR) und der Vereinigung mit der Bundesrepublik Deutschland kam es hier nicht nur zu einem weitgehenden Zusammenbruch der zuvor dominierenden Braunkohlewirtschaft, sondern darüber hinaus auch zu einem Wegbrechen weiterer Industriezweige. Die Wirtschaft in der Lausitz musste faktisch innerhalb weniger Jahre von Grund auf neu aufgebaut werden – insoweit ein Spezifikum gegenüber dem

Ruhrgebiet, in dem sich der Übergang von der Montanwirtschaft zu neuen Strukturen über einen Zeitraum von rund 60 Jahre erstreckte. Auch gab es weder vonseiten des Bundes noch der beteiligten Bundesländer Brandenburg und Sachsen spezifische industriepolitische Maßnahmen nur für das Lausitzer Kohlerevier; vielmehr war die Industriepolitik der letzten 25 Jahre geprägt durch die Erfordernisse, den Systemumbruch in allen ostdeutschen Bundesländern zu bewältigen. Hierdurch sind einer Analyse mit Blick auf die regionalpolitischen Besonderheiten des Lausitzer Kohlereviere Grenzen gesetzt.

Die Wirkungen der strukturpolitischen Interventionen werden entlang der Dimensionen

- ▶ Ökonomie,
- ▶ Soziales,
- ▶ Ökologie und
- ▶ regionale Identität

eingeorordnet. Da die Politik mit ihren Interventionen im Untersuchungszeitraum vor allem ökonomische bzw. soziale Ziele verfolgte („Angleichung der Lebensverhältnisse“), spielten die Wirkungsdimensionen „Ökologie“ und „regionale Identität“ im Untersuchungszeitraum häufig nur eine untergeordnete Rolle und werden in den vorhandenen Evaluationen deshalb oft nicht explizit untersucht. Dadurch sind hierzu meist qualitative, aber keine quantitativen Aussagen möglich.

Weiterhin wurde eine Frame- und Diskursanalyse durchgeführt, um die Genese der strukturpolitischen Interventionen im gesellschaftspolitischen Kontext besser zu verstehen. Frames sind Interpretationsschemata, mit denen gesellschaftliche Gruppen soziale Diskursfragmente und Ereignisse kategorisieren und interpretieren (Creed, Langstraat, and Scully 2002; Goffman 1974). Eine Liste der identifizierten Frames ist im Anhang aufgeführt. Die Analyse dieser Frames lieferte Informationen für die Bewertung der Frage, wer warum welche strukturpolitischen Ansätze unterstützt hat. Sie stellte eine wichtige Grundlage dar, um – in späteren Arbeitsschritten des Forschungsprojektes – die mögliche Relevanz von Erfahrungen für andere Regionen bewerten zu können.

Die Analyse des strukturpolitischen Diskurses in der Lausitz stand vor der Herausforderung, dass es so gut wie keine Sekundärliteratur gibt, die sich explizit damit befasst. Dieses Kapitel stützt sich deshalb fast ausschließlich auf Primärquellen, wie Zeitungsartikel, Pressemitteilungen und Positionspapiere. Insbesondere für die Phase 1999-2015 basiert die Analyse auf einem umfangreichen Screening von relevanten Artikeln aus der Lausitzer Rundschau (im Folgenden: LR). Für die Phase 1990-1998 wurden 102 Artikel erfasst, für 1999-2015 waren es 42 Artikel. Die LR wurde ausgewählt, weil sie die einzige Tageszeitung mit klarem Lausitzbezug und durchgehender Abdeckung des Untersuchungszeitraums ist. Bekannte Verzerrungen (*biases*), wie eine grundsätzlich befürwortende Haltung zur Kohlewirtschaft, werden zum einen dadurch eingegrenzt, dass fragliche Punkte in Interviews und in einem Validierungsworkshop gezielt überprüft wurden; zum anderen wurden nicht die Artikel selbst ausgewertet, sondern die Äußerungen und Positionen relevanter Akteure, die darin vorkommen. Diese Kommunikationsakte wurden dann nach den verwendeten Frames klassifiziert. Selbst bei einer etwaigen tendenziösen Darstellung lassen sich in der Regel die grundsätzlichen Argumentationslinien der Akteure identifizieren, die dann losgelöst von einer redaktionellen Einfärbung der LR erfasst werden können.

Sowohl die Analyse der strukturpolitischen Interventionen als auch die Frame- und Diskursanalyse wurden durch Experteninnen- und Experteninterviews unterstützt. Ziel war es, die aus der Literatur gewonnenen Erkenntnisse zu verifizieren und gegebenenfalls zu ergänzen. Die Expertinnen und Experten wurden primär danach ausgewählt, dass sie eine umfassende Kenntnis der Strukturpolitik in der Lausitz besitzen und auch Aussagen über historisch

zurückliegende Phasen machen können. Dabei wurde darauf geachtet, Expertinnen und Experten mit unterschiedlichem Arbeits- und Erfahrungshintergrund (Politik, Verwaltung, Wirtschaft) auszuwählen. Die Interviews wurden entlang eines Gesprächsleitfadens strukturiert, aufgezeichnet und als Ergebnisprotokolle dokumentiert.

Für ein besseres Verständnis davon, warum welche strukturpolitischen Interventionen in welcher Phase veranlasst wurden und wie sie wirkten, empfiehlt es sich, die drei Analyseteile der Fallstudie (Strukturwandel, Interventionen, Diskurse) gemeinsam zu betrachten.

## 2 Strukturwandel in der Lausitz

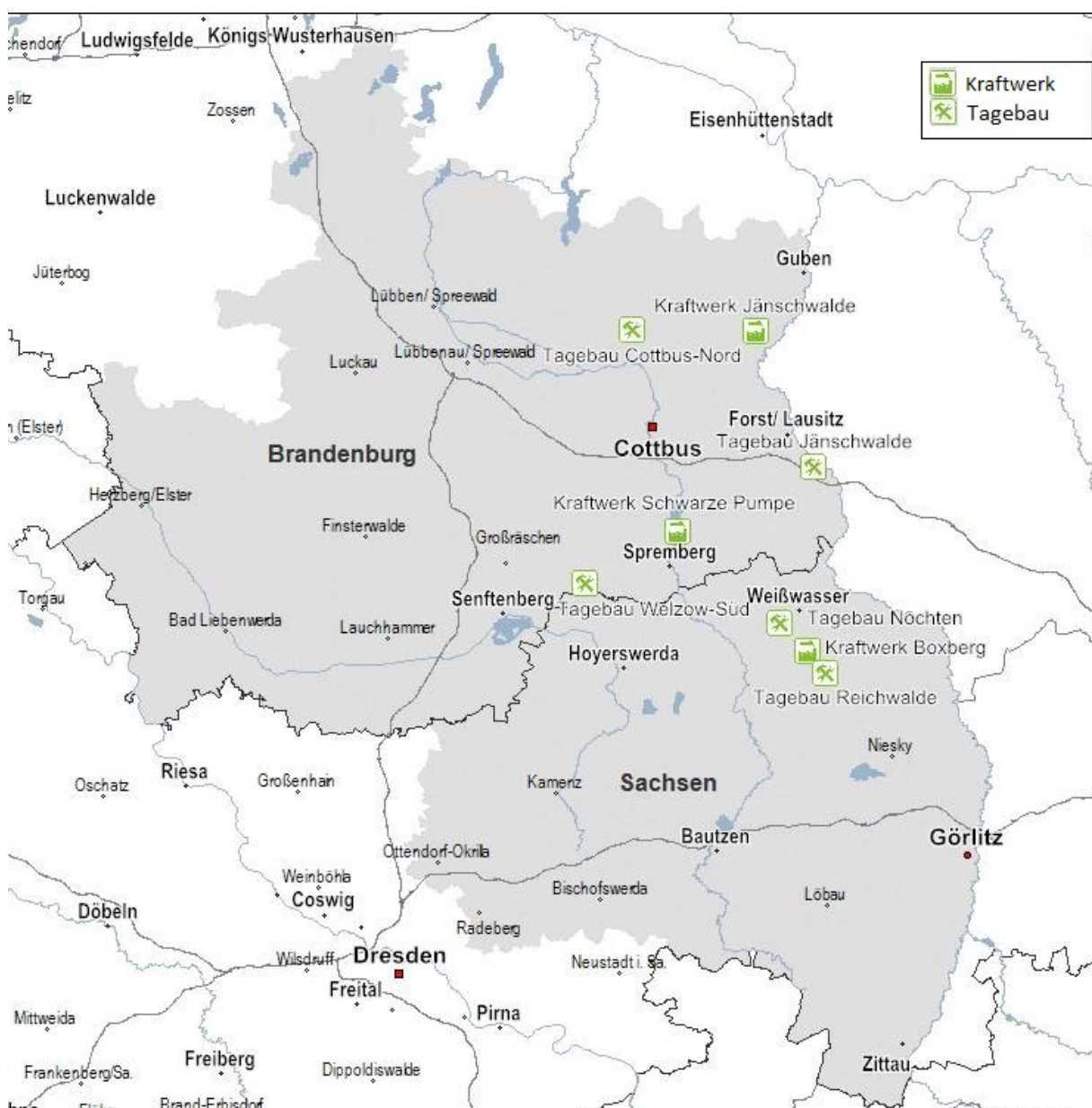
### 2.1 Historischer Überblick

Das Lausitzer Braunkohlerevier erstreckt sich über den Südosten des Landes Brandenburg und den Nordosten des Freistaats Sachsen.<sup>6</sup> Es ist nach dem Rheinischen Revier die zweitgrößte Braunkohlelagerstätte in Deutschland. Die Lagerstätten in der Lausitz beinhalten einen geologischen Vorrat von rund 11,7 Mrd. Tonnen (siehe BGR, 2016). In den vier noch aktiven Braunkohletagebauen Nochten, Reichwalde, Welzow-Süd und Jänschwalde wurden im Jahr 2016 62,3 Mio. Tonnen Braunkohle gefördert, rund 94 % davon wurden zur Strom- und Fernwärmeerzeugung verwendet. Einschließlich der Beschäftigten in den Braunkohlekraftwerken arbeiteten 2015 noch rund 8.300 Beschäftigte im Revier (siehe Kohlestatistik, 2017). Hinzu kommen, je nach Schätzmethodik, zwischen 7.000 und 12.000 Arbeitsplätze, die indirekt von der Braunkohle abhängig sind. Unabhängig von der genauen Zahl ist die ökonomische Bedeutung der Braunkohle insbesondere für den Kernbereich des Lausitzer Reviers (Landkreis Spree-Neiße und kreisfreie Stadt Cottbus) nach wie vor sehr hoch. Die Vattenfall AG (seit 2016 die Lausitzer Energie Bergbau AG und die Lausitzer Energie Kraftwerke AG, LEAG) war bis vor kurzem der größte Steuerzahler in der Region.

---

<sup>6</sup> Die **Region Lausitz** wird hier entsprechend der herkömmlichen, historisch gewachsenen Definition abgegrenzt und umfasst im Land Brandenburg die Landkreise Oberspreewald-Lausitz (OSL), Spree-Neiße (SPN), Elbe-Elster (EE) und die kreisfreie Stadt Cottbus (CB) sowie im Freistaat Sachsen die Landkreise Görlitz (GR) und Bautzen (BZ); teilweise wird auch noch der südliche Teil des Landkreises Dahme-Spreewald (LDS) mit zur Lausitz gerechnet. Das **Braunkohlerevier Lausitz** ist demgegenüber enger abgegrenzt, erstreckt sich aber über alle beteiligten Landkreise, mit Schwerpunkten im Landkreis Spree-Neiße und der kreisfreien Stadt Cottbus. Da Regionaldaten unterhalb der Kreisebene nicht vorliegen, werden in die nachfolgende empirische Darstellung alle Lausitzer Landkreise mit Ausnahme des Landkreises Dahme-Spreewald vollständig einbezogen.

Abbildung 6: Kreise und kreisfreie Städte der Lausitz, Tagebaue und Kraftwerke



Quelle: ifo Institut, eigene Darstellung

Schon vor der Industrialisierung der Region wurde Braunkohle aus zahlreichen kleinen lokalen Gruben gefördert und als häusliches Brennmaterial verwendet. Bereits 1789 wurde in Lauchhammer (heute Landkreis Oberspreewald-Lausitz) Braunkohle gefunden. Im Jahr 1815 wurde ein erster Braunkohlenschacht erschlossen (siehe Heitmann, 2010). Die Braunkohlegewinnung deckte vorerst nur den Energiebedarf der im Zuge der Industrialisierung entstandenen Textil- und Glasindustrie in der Lausitz. Ab dem Ende des 19. Jahrhunderts nahm die Braunkohlegewinnung strukturbestimmende Ausmaße an. 1882 wurde bei Domsdorf (heute Landkreis Elbe-Elster) die Brikettfabrik „Louise“ eröffnet. 1911 entstand bei Zittau (heute Landkreis Görlitz) das erste Braunkohlegroßkraftwerk in Deutschland. Die Braunkohlegewinnung in Bergwerken wurde zunehmend durch den Abbau in offenen Tagebauen abgelöst. Hierzu wurden für die umfangreichen Abraumbewegungen zunehmend Großgeräte eingesetzt. Zur Vollendung gebracht wurde das Prinzip des technischen Tagebaubetriebs 1924 mit der Errichtung der weltweit ersten Abraumförderbrücke in der Grube „Agnes“ im brandenburgischen Plessa (heute Landkreis Elbe-Elster) (siehe Heitmann,

2010). Verbunden war diese Entwicklung mit einem starken Ausbau der Verkehrsinfrastruktur, um den Transport zwischen den Tagebauen, Kohlekraftwerken und Abnehmern zu ermöglichen. Es kam zu einem starken Anstieg der Zahl der Beschäftigten und der regionalen Bevölkerung in der Lausitz sowie zu einer Wandlung der Siedlungsstrukturen. Einen weiteren Schub erhielt die Braunkohleförderung in der Lausitz durch die Verwendung der Braunkohle als Grundstoff in der chemischen Industrie. Ab 1936 wurde der Aufbau der chemischen Industrie zur Treibstoffherstellung auf Braunkohlebasis forciert (siehe Karlsch und Stokes, 2003). 1936 wurden im Lausitzer Braunkohlerevier 34 Mio. Tonnen Kohle gefördert. Im Zuge der nationalsozialistischen Autarkiepolitik wurde die Förderung bis 1944 auf fast 60 Mio. Tonnen gesteigert (siehe Kohlestatistik, 2017). Nach dem zweiten Weltkrieg sank die geförderte Menge temporär deutlich ab, u. a. aufgrund der Demontage des vorhandenen Maschinenparks zur Begleichung der Reparationsverpflichtungen gegenüber der Sowjetunion.

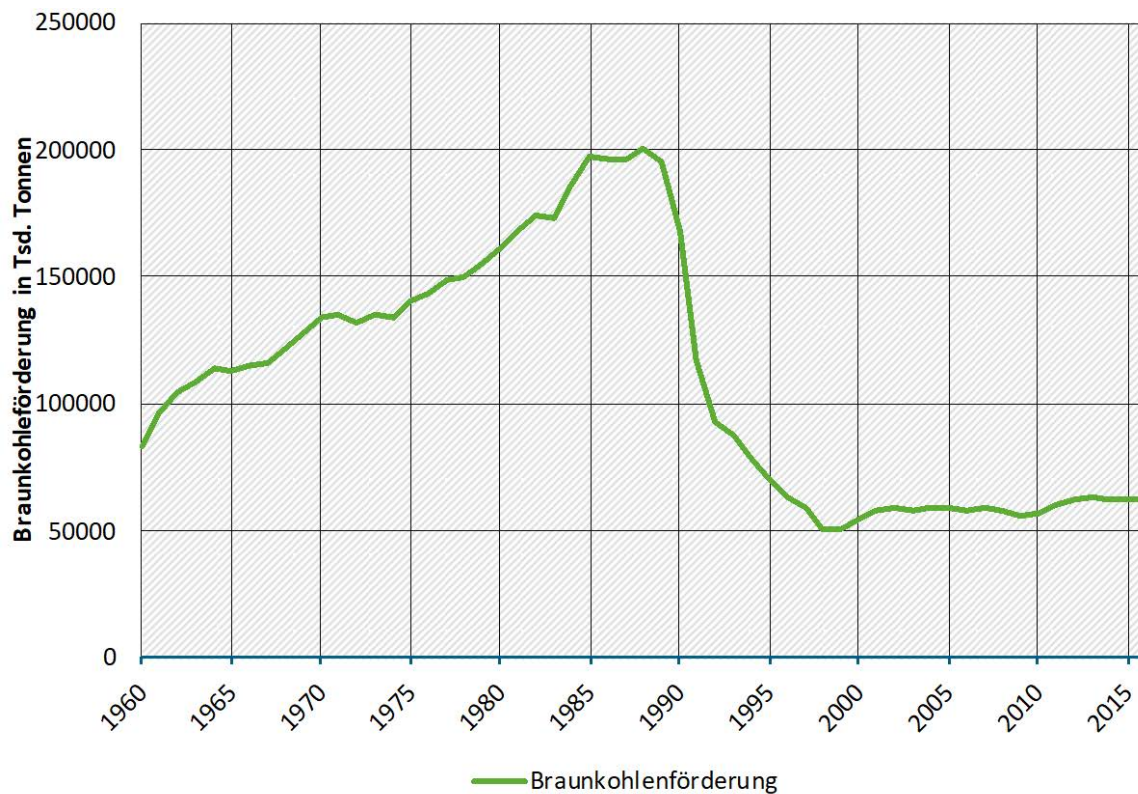
Zu DDR-Zeiten hatte die Braunkohle im Rahmen des planwirtschaftlichen Autarkiebestrebens eine überragende Bedeutung für die Volkswirtschaft. Braunkohle diente sowohl als Energieträger als auch als Rohstoff in der Metall- und Chemieindustrie. 1960 deckte die Braunkohle 87,5 % des Primärenergieverbrauchs der DDR. Bis 1985 sank der Anteil der Braunkohle im Energiemix der DDR auf rund 70 %, dafür erhöhte sich die industriell-stoffliche Nutzung der Braunkohle. 1986 wurden in der DDR (im Lausitzer Revier) 311 (196) Mio. Tonnen Braunkohle abgebaut, was einem Viertel der weltweiten Jahresproduktion entsprach. Damit war die DDR weltweit der mit Abstand größte Braunkohleproduzent (für die Zahlen siehe Kahlert, 1988).

Nach Wiederaufbau und Verstaatlichung der Anlagen wurden ab 1968 konzernähnliche Braunkohlekominate mit einer Vielzahl großflächiger Tagebaue, Brikettfabriken, Kokereien, Schwelereien und Kraftwerken sowie den erforderlichen Ausrüstungsbetrieben gebildet (siehe Heitmann, 2010). Im Lausitzer Revier entstanden das Braunkohlenkombinat Senftenberg, welches bis 1989 im Revier 17 Tagebaue, 23 Brikettfabriken und mehrere Kraftwerke betrieb. Der weltweit größte Braunkohlenveredlungsbetrieb, das Gaskombinat „Schwarze Pumpe“ (bei Hoyerswerda, heute Landkreis Bautzen), beschäftigte 1980 rund 15.000 Mitarbeitende (siehe Pietschmann, 2016). Noch höhere ökonomische Bedeutung als zuvor erlangte die Braunkohle für die Volkswirtschaft der DDR ab Anfang der 1980er Jahre. Durch Preissteigerungen für sowjetisches Erdöl, welche durch die DDR nicht finanziert werden konnten, erhöhten sich die Bemühungen um eine autarke Energieversorgung. Da die Braunkohle der einzige nennenswert vorhandene Rohstoff zur Energieerzeugung in der DDR war, änderte sich die Energiepolitik und kehrte (fast) ausschließlich zur Braunkohle zurück. So stieg die geförderte Menge Braunkohle im Lausitzer Revier von 134 Mio. Tonnen im Jahr 1970 auf 162 Mio. Tonnen im Jahr 1980 und erreichte den Höhepunkt im Jahr 1988 mit über 200 Mio. Tonnen. Im gleichen Zeitraum erhöhte sich die Anzahl der Beschäftigten in den Braunkohletagebauen von rund 54.000 im Jahr 1970 auf fast 80.000 im Jahr 1988 (siehe Kohlestatistik, 2017).

Der außerordentlich hohe Selbstversorgungsgrad bei der Deckung des Energiebedarfs konnte nur mit hohen ökonomischen und ökologischen Kosten erreicht werden. Die geologischen Bedingungen in der Lausitz (wie auch in anderen DDR-Revieren) setzten weiteren Rationalisierungen des Braunkohleabbaus enge Grenzen. Der hohe Transportaufwand und die nicht ausreichenden Ersatzinvestitionen in den Kohlekraftwerken verteuerten die Braunkohle als Energieträger. So betrug der Anteil der Investitionen für die Energie- und Brennstoffwirtschaft rund ein Viertel der jährlichen Gesamtinvestitionen in der DDR-Industrie. Die Energieversorgung der DDR war somit sehr viel teurer als in anderen Industrienationen (siehe Kahlert, 1988). Diese hohen, nicht wettbewerbsfähigen Kosten der Energieversorgung waren Kernursache für den Strukturbruch in der Braunkohlewirtschaft und den mit ihr verbundenen Industriezweigen unmittelbar nach der Wiedervereinigung.

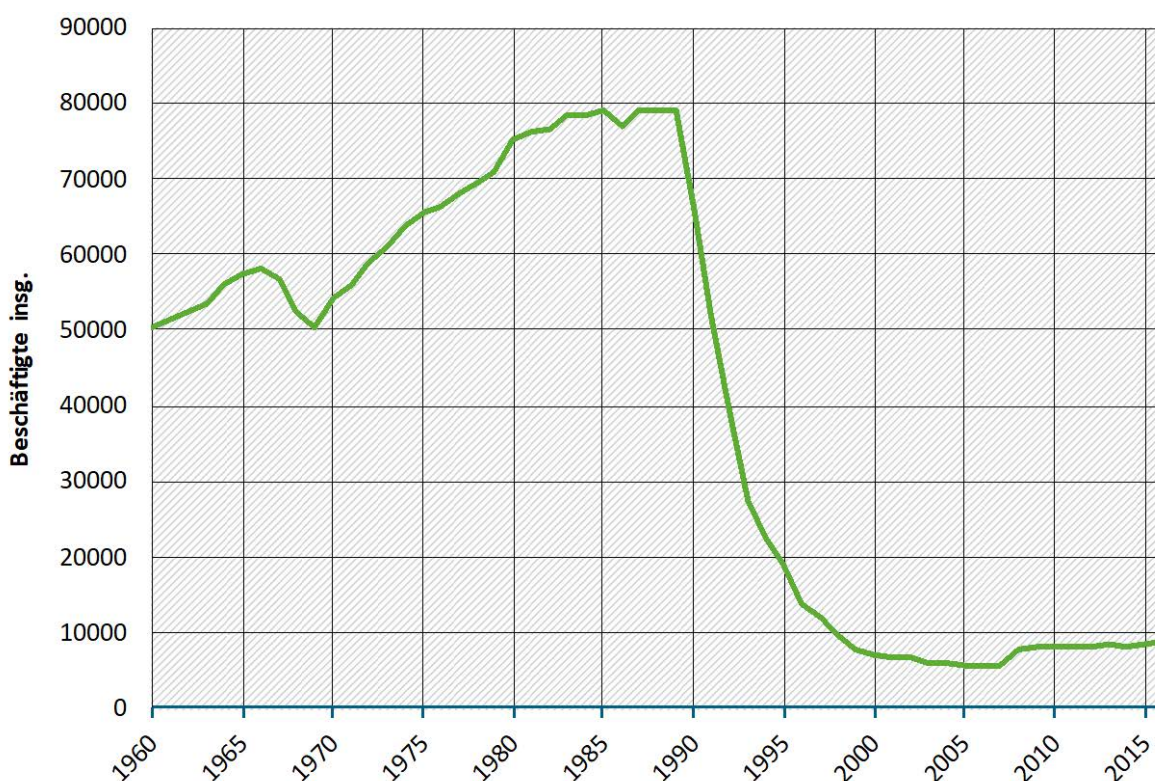
Ab 1991 wurden zahlreiche Tagebaue und Brikettfabriken in der Lausitz stillgelegt, andere wurden durch die Treuhandanstalt privatisiert und weitergeführt. So entstanden aus dem Braunkohlenkombinat Senftenberg die „Lausitzer Braunkohle AG“ (LAUBAG) und aus dem Gaskombinat „Schwarze Pumpe“ die „Energiewerke Schwarze Pumpe AG“ (ESPAG). Die direkte Beschäftigung in der Braunkohlewirtschaft sank innerhalb weniger Jahre von rund 80.000 Beschäftigten auf rund 8.000 Beschäftigte (siehe Abbildung 8). Die jährliche Fördermenge an Braunkohle sank bis zum Jahr 2000 auf ca. 55 Mio. Tonnen und ist seither in etwa konstant (siehe Abbildung 7). Die Dramatik der Entwicklung – insbesondere die schnelle Schrumpfung der Braunkohlewirtschaft – wird in Abbildung 7 und Abbildung 8 deutlich.

Abbildung 7: Gewinnung von Braunkohle in Tsd. Tonnen 1960-2016 (Lausitzer Revier)



Quelle: Statistik der Kohlenwirtschaft (2017)

Abbildung 8: Beschäftigte in der Braunkohlewirtschaft 1960-2016 (Lausitzer Revier)



Quelle: Statistik der Kohlewirtschaft (2017), ab 2008 einschließlich Beschäftigter in Kraftwerken der allgemeinen Versorgung

Nach 2010 wurde die Braunkohleverstromung in Deutschland und damit auch in der Lausitz im Rahmen der Diskussion um einen vermehrten Klimaschutz wieder auf die politische Tagesordnung gesetzt. Zwar konnte die Einführung einer Klimaabgabe für Kohlekraftwerke gegen die Befürworter einer fortgesetzten Braunkohleverstromung nicht durchgesetzt werden, dennoch begann der politisch gewollte Ausstieg aus der Braunkohleverstromung. Im Klimaschutzplan 2050 der Bundesregierung aus dem Herbst 2016 heißt es: „Die Klimaschutzziele können nur erreicht werden, wenn die Kohleverstromung schrittweise verringert wird.“ (Bundesregierung, 2016, S. 35). Im Jahr 2020 wurde durch den Gesetzgeber beschlossen, dass bis zum Jahr 2038 die Kohleverstromung in Deutschland vollständig auslaufen soll. Damit steht fest, dass die Lausitz nach dem Strukturbruch in den 1990er Jahren vor einem zweiten Strukturwandel steht. Erste Schritte in diese Richtung wurden bereits 2016 verbindlich beschlossen (siehe Strommarktgesetz, 2016) und zum Teil bereits umgesetzt. So wurden in der Lausitz die Blöcke F (zum 01.10.2018) und E (zum 01.10.2019) des Kraftwerks Jänschwalde mit zusammen 1.000 Megawatt in die Kapazitätsreserve überführt; weitere Kraftwerksschließungen sind für die kommenden Jahre geplant. Im Gegenzug wurden umfangreiche Strukturhilfen für die Kohlereviere festgeschrieben.<sup>7</sup>

<sup>7</sup> Siehe Strukturstärkungsgesetz Kohleregionen ([https://www.bgbl.de/xaver/bgbl/start.xav#\\_bgbl\\_%2F%2F\\*%5B%40attr\\_id%3D%27bgbl120s1795.pdf%27%5D\\_1600087546025](https://www.bgbl.de/xaver/bgbl/start.xav#_bgbl_%2F%2F*%5B%40attr_id%3D%27bgbl120s1795.pdf%27%5D_1600087546025)) und Kohleausstiegsgesetz ([https://www.bgbl.de/xaver/bgbl/start.xav#\\_bgbl\\_%2F%2F\\*%5B%40attr\\_id%3D%27bgbl120s1818.pdf%27%5D\\_1597306032644](https://www.bgbl.de/xaver/bgbl/start.xav#_bgbl_%2F%2F*%5B%40attr_id%3D%27bgbl120s1818.pdf%27%5D_1597306032644))



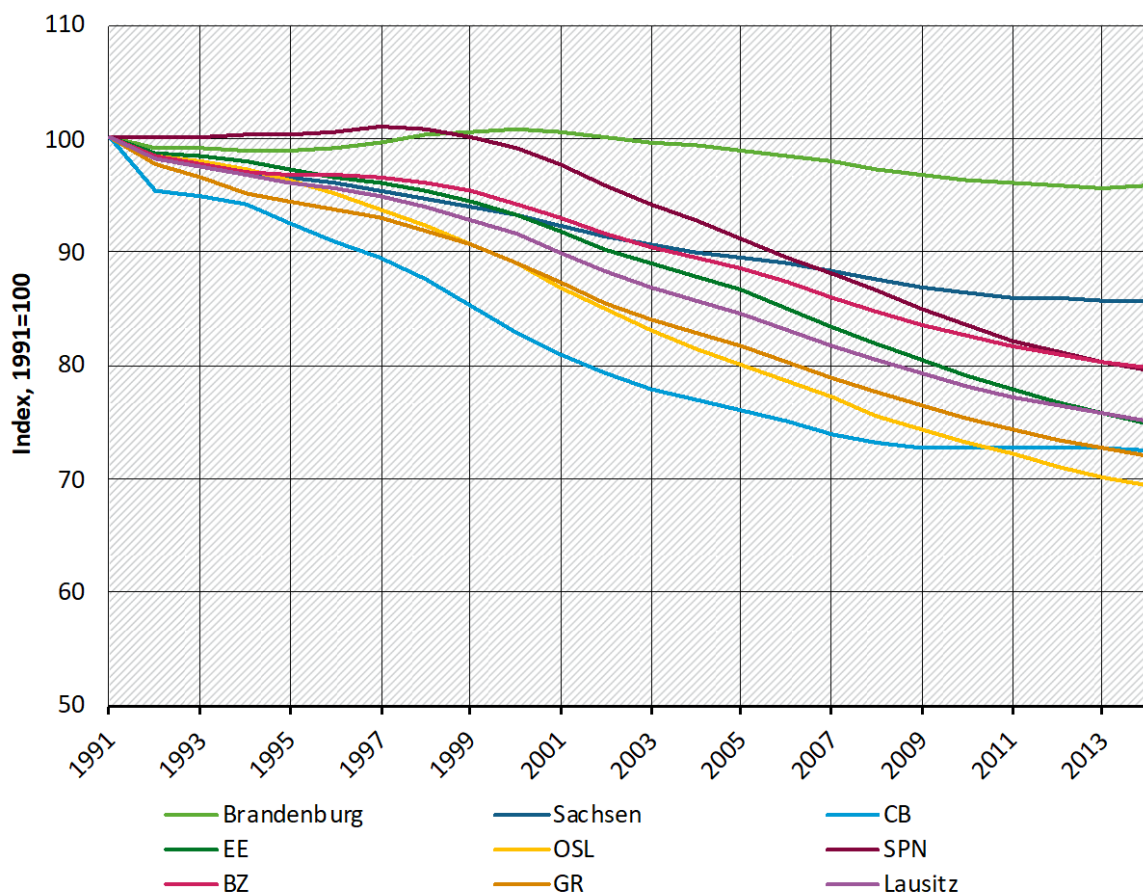
## 2.2 Zeitreihen ausgewählter Strukturdaten<sup>8</sup>

### 2.2.1 Bevölkerungsentwicklung

Die Lausitz ist durch eine im Vergleich zum Freistaat Sachsen (und zum Land Brandenburg, das aber durch Zuzüge in das Umland von Berlin profitieren konnte) deutlich ungünstigere Bevölkerungsentwicklung gekennzeichnet. Hiervon sind alle Landkreise der Lausitz betroffen (Abbildung 9). Im Landkreis Spree-Neiße setzte der Bevölkerungsrückgang verzögert ein, weil es hier zu Suburbanisierungsprozessen aus Cottbus kam.

Während die Bevölkerung in Sachsen insgesamt seit dem Jahr 2010 in etwa konstant blieb, ging der Bevölkerungsrückgang in der Lausitz nahezu ungebremst weiter. Die Flüchtlingszuwanderung ab 2015 hat diese Entwicklung nicht stoppen können.

Abbildung 9: Entwicklung der Bevölkerung (1991=100)

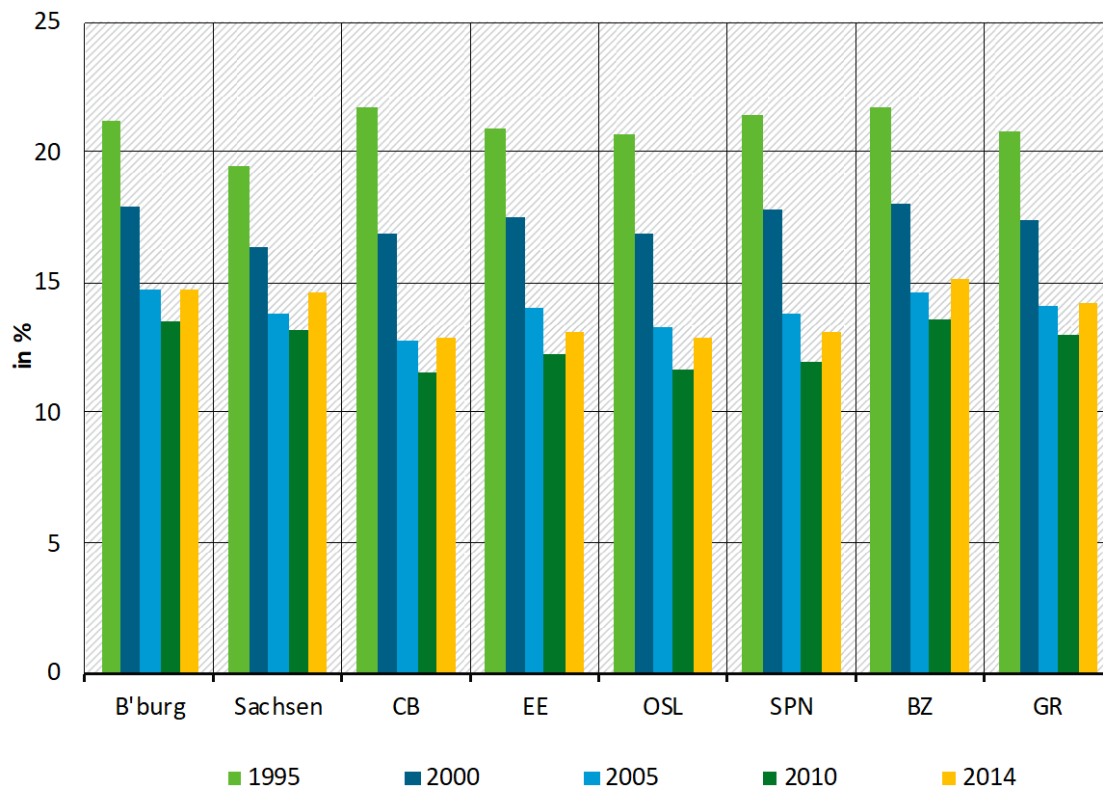


Quelle: VGR der Länder, eigene Berechnungen

<sup>8</sup> Die nachfolgenden empirischen Angaben spiegeln den Datenstand 2017 wider.

Der Anteil der Bevölkerung unter 18 Jahren ist gegenüber dem Stand von Mitte der 1990er Jahre überall stark gesunken und hat sich erst seit 2005 etwa stabilisiert (Abbildung 10).<sup>9</sup> Stark gestiegen ist der Anteil der Bevölkerung über 65 Jahre. Bis auf die Landkreise Spree-Neiße und Bautzen (Folgen der Suburbanisierung) weisen alle Lausitzer Landkreise einen über dem Durchschnitt der jeweiligen Bundesländer insgesamt liegenden Anteil älterer Einwohner auf (Abbildung 11).

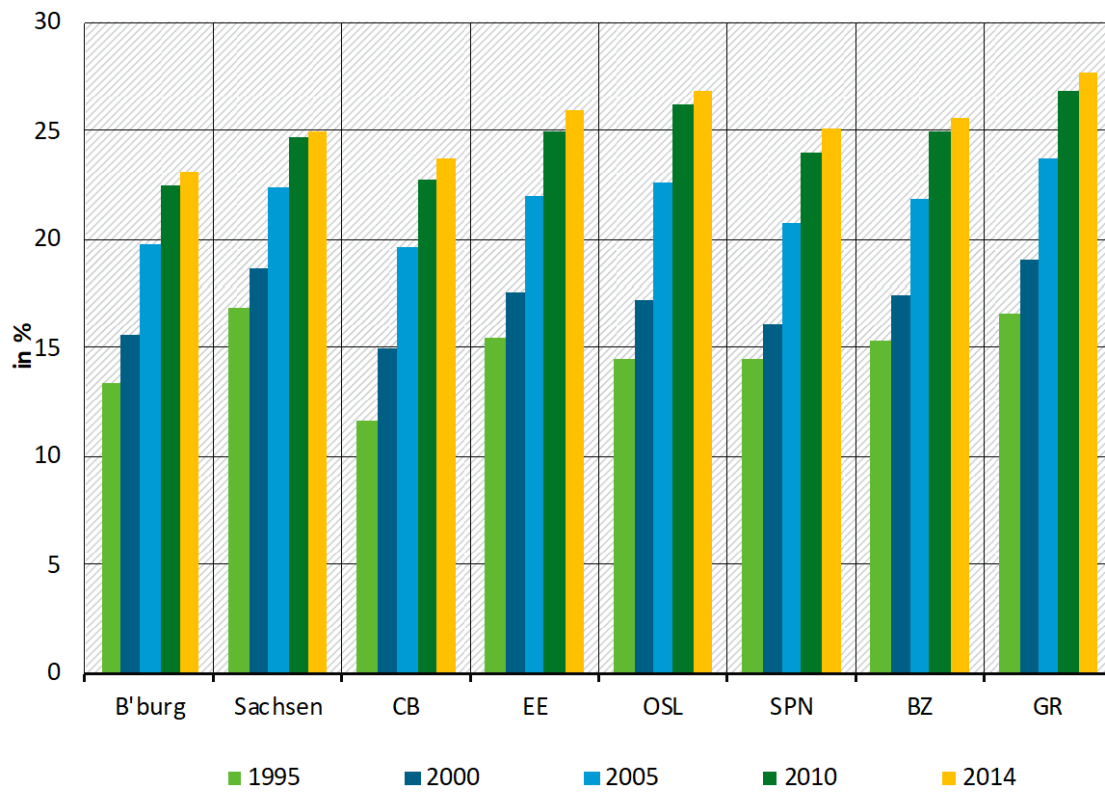
Abbildung 10: Anteil der Bevölkerung unter 18 Jahre



Quelle: INKAR

<sup>9</sup> Die Altersgruppenabgrenzung folgt den Angaben in der zugrundeliegenden Statistik des Bundesinstituts für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR) und weicht deswegen von der Vorgehensweise in der "Fallstudie Ruhrgebiet" ab.

Abbildung 11: Anteil der Bevölkerung über 65 Jahre

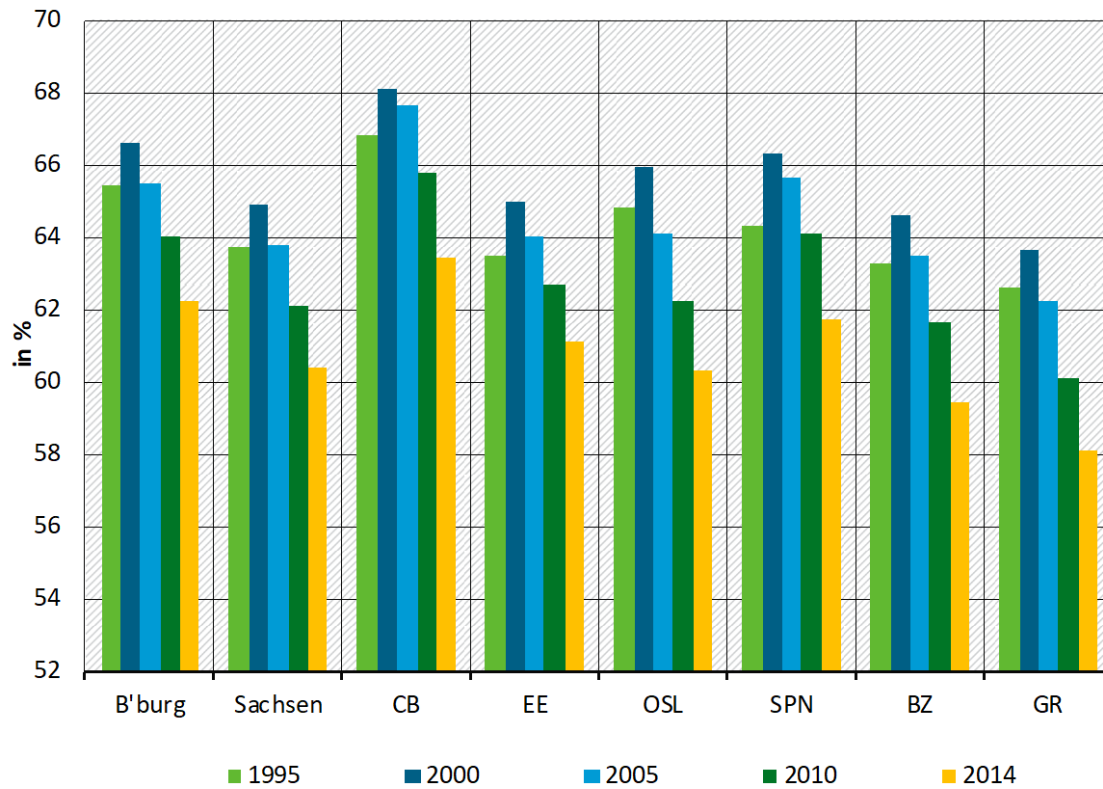


Quelle: INKAR

Die starke Abwanderung hat zu einer deutlichen Reduktion des Anteils der erwerbsfähigen Bevölkerung (hier: 18-65 Jahre) geführt (Abbildung 12). Dies wurde zusätzlich verstärkt durch den Geburtenrückgang zu Beginn der 1990er Jahre, so dass sich der Rückgang des Anteils dieser Altersgruppe seit 2010 nochmals beschleunigt hat.

Innerhalb der Lausitz weisen die beiden sächsischen Landkreise den geringsten Anteil erwerbsfähiger Einwohner auf.

Abbildung 12: Anteil der erwerbsfähigen Bevölkerung (18-65 Jahre)

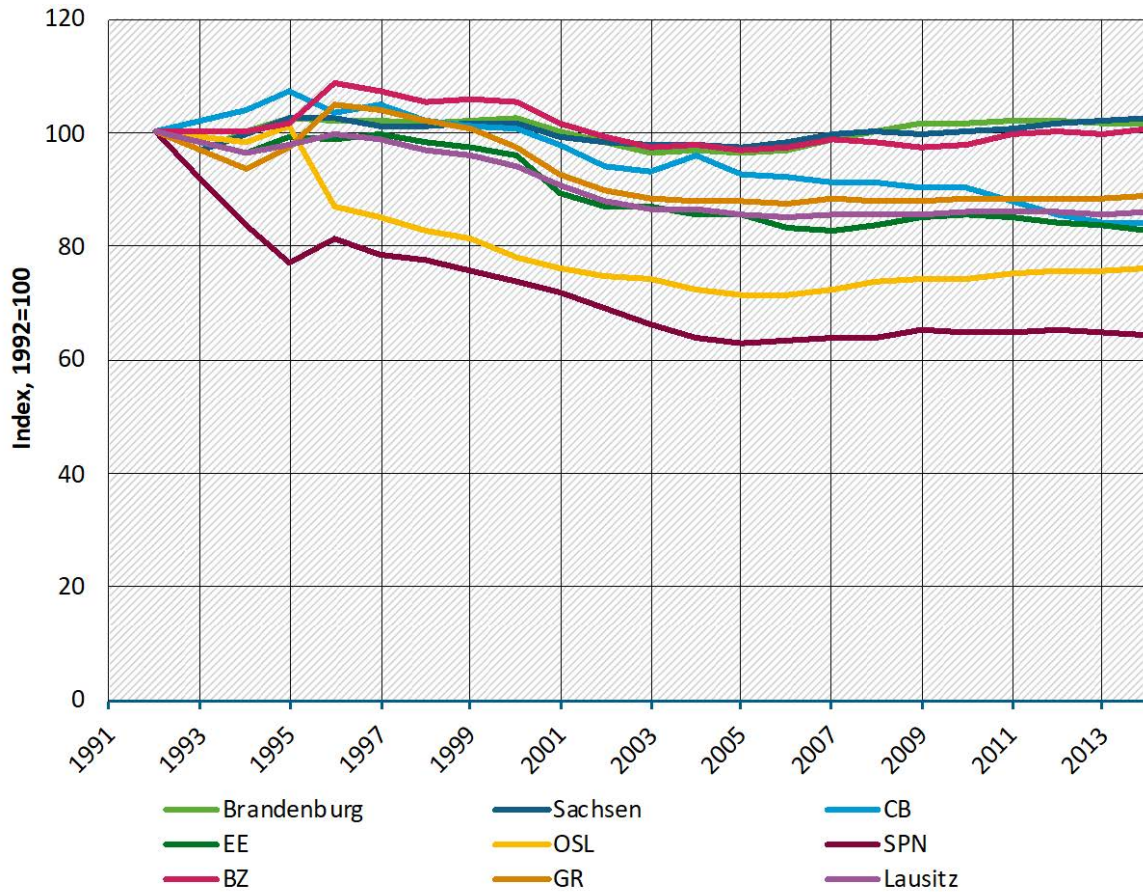


Quelle: INKAR

## 2.2.2 Arbeitsmarktentwicklung

Die Zahl der Erwerbstätigen hat sich in der Lausitz seit Ende der 1990er Jahre ungünstiger entwickelt als in den beiden Vergleichsregionen. Vor allem die Landkreise Oberspreewald-Lausitz und Spree-Neiße weisen eine ungünstige Beschäftigungsentwicklung auf (Abbildung 13).

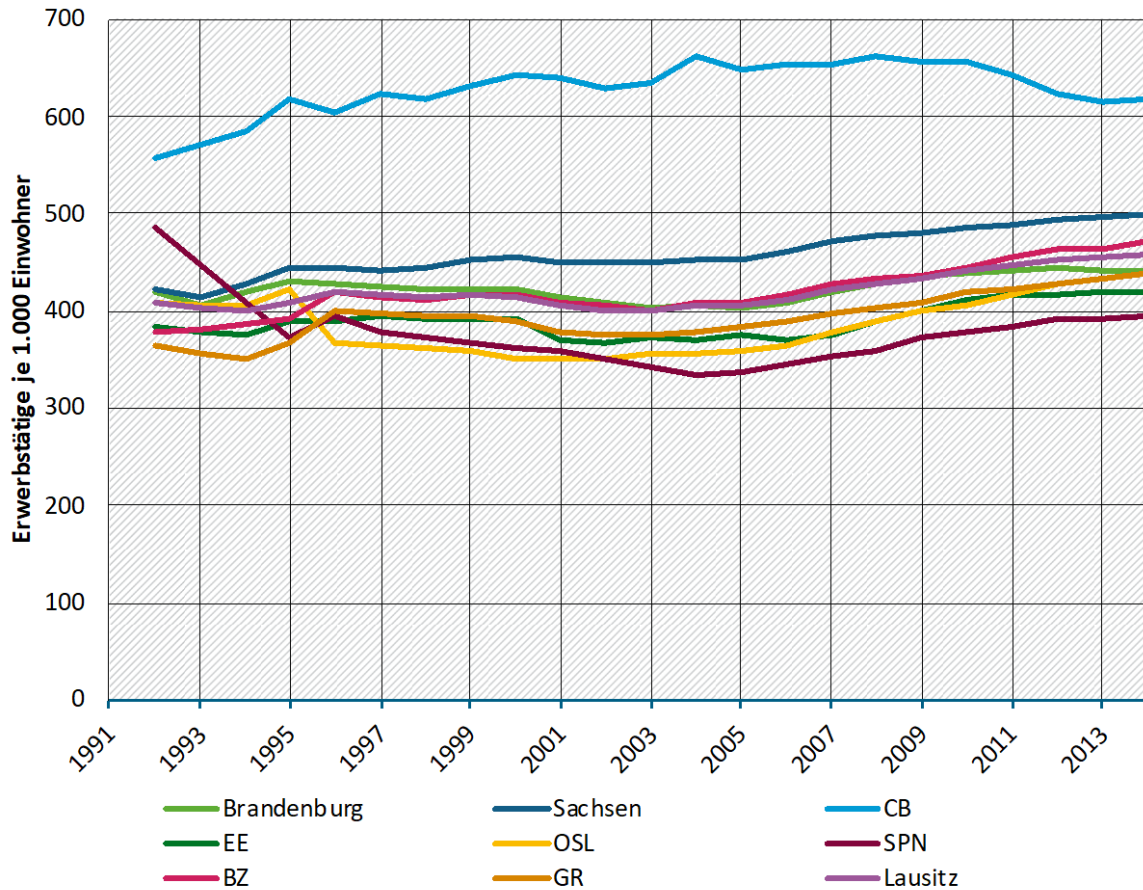
Abbildung 13: Entwicklung der Erwerbstätigen insgesamt (1992=100)



Quelle: VGR der Länder, eigene Berechnungen und Schätzungen

Auch je Einwohner gerechnet (ein Wert, der allerdings wegen der Zählung am Arbeitsort durch Pendlerströme verzerrt ist; dies gilt insbesondere für die kreisfreie Stadt Cottbus) ist die Arbeitsplatzausstattung der Lausitz ungünstiger als beispielsweise in Sachsen insgesamt (Abbildung 14). Der Wert für das Land Brandenburg kann nicht als Vergleichsmaßstab herangezogen werden, da viele Erwerbstätige aus Brandenburg in Berlin arbeiten.

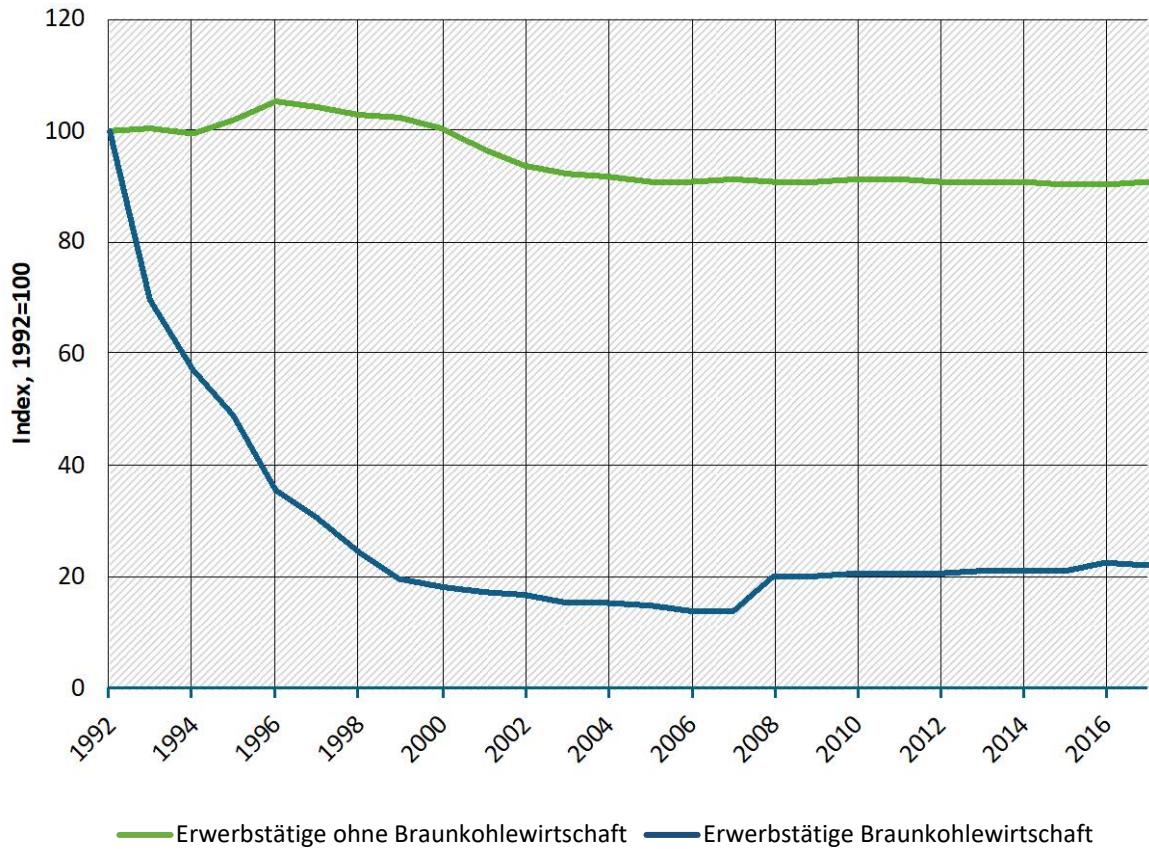
Abbildung 14: Entwicklung der Erwerbstätigen je 1.000 Einwohner



Quelle: VGR der Länder, eigene Berechnungen und Schätzungen

Wie Abbildung 15 zeigt, wurde der Beschäftigungsabbau in der Kohlewirtschaft zu einem erheblichen Teil durch die Entstehung neuer Arbeitsplätze in anderen Branchen aufgewogen. Die Zahl der Erwerbstätigen in Wirtschaftszweigen außerhalb der Kohlewirtschaft blieb ab 1992 weitgehend konstant und ist erst ab dem Ende der 1990er Jahre leicht gesunken. Dies hat jedoch nichts mit dem Strukturwandel in der Kohlewirtschaft zu tun.

Abbildung 15: Beschäftigungsentwicklung in der Lausitz (1992=100)

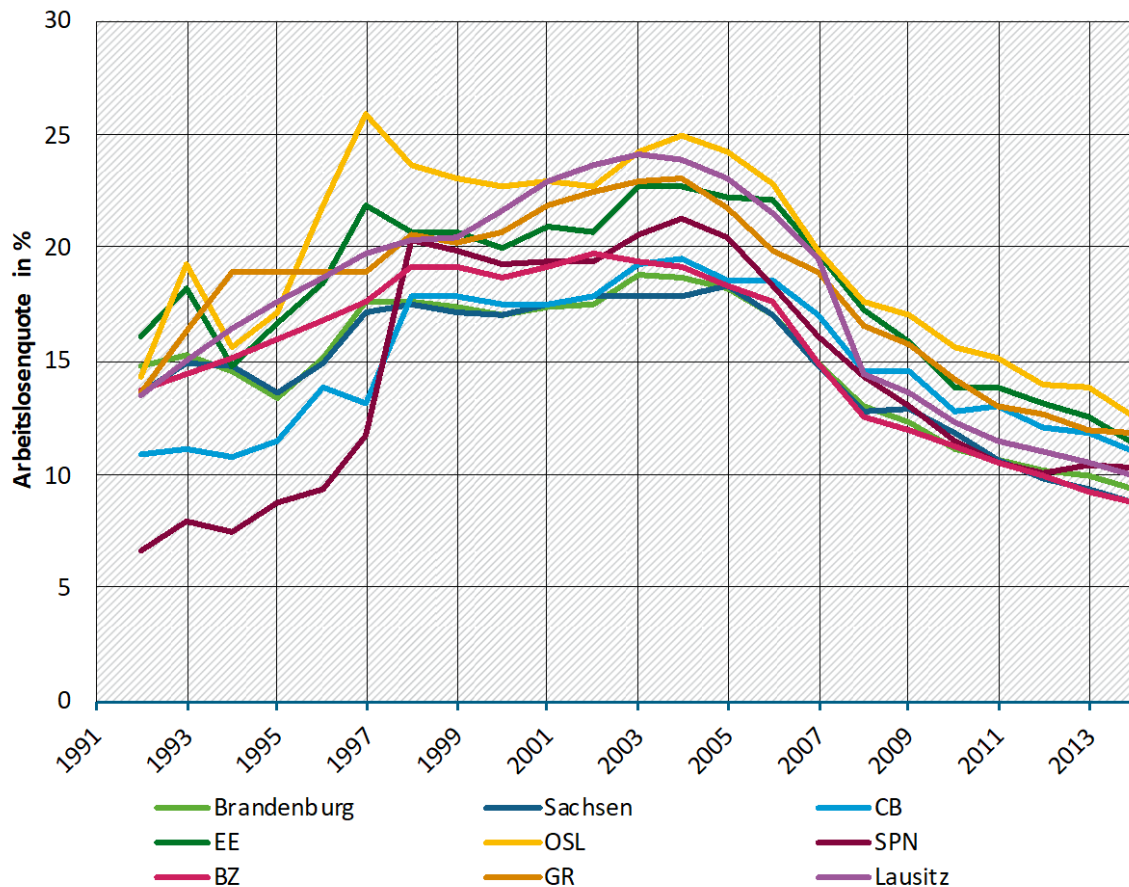


Quelle: VGR der Länder, eigene Berechnungen und Schätzungen.

Die Arbeitslosigkeit hat sich in der Lausitz deutlich ungünstiger entwickelt als im Land Brandenburg bzw. in Sachsen insgesamt. Erst seit etwa 2005 ist eine Konvergenz zum jeweiligen Landesdurchschnitt zu beobachten (Abbildung 16).

Innerhalb der Lausitz nahm die Arbeitslosigkeit im Landkreis Spree-Neiße und in Cottbus (also im Kerngebiet der Braunkohlewirtschaft) erst zeitverzögert zu. Grund sind massive Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen (ABM) bei der Sanierung stillgelegter Unternehmen (u. a. auch Braunkohletagebaue und -kraftwerke) gewesen, die erst Ende der 1990er Jahre ausliefen.

Abbildung 16: Entwicklung der Arbeitslosenquote



Quelle: INKAR, Bundesagentur für Arbeit, eigene Berechnungen und Schätzungen

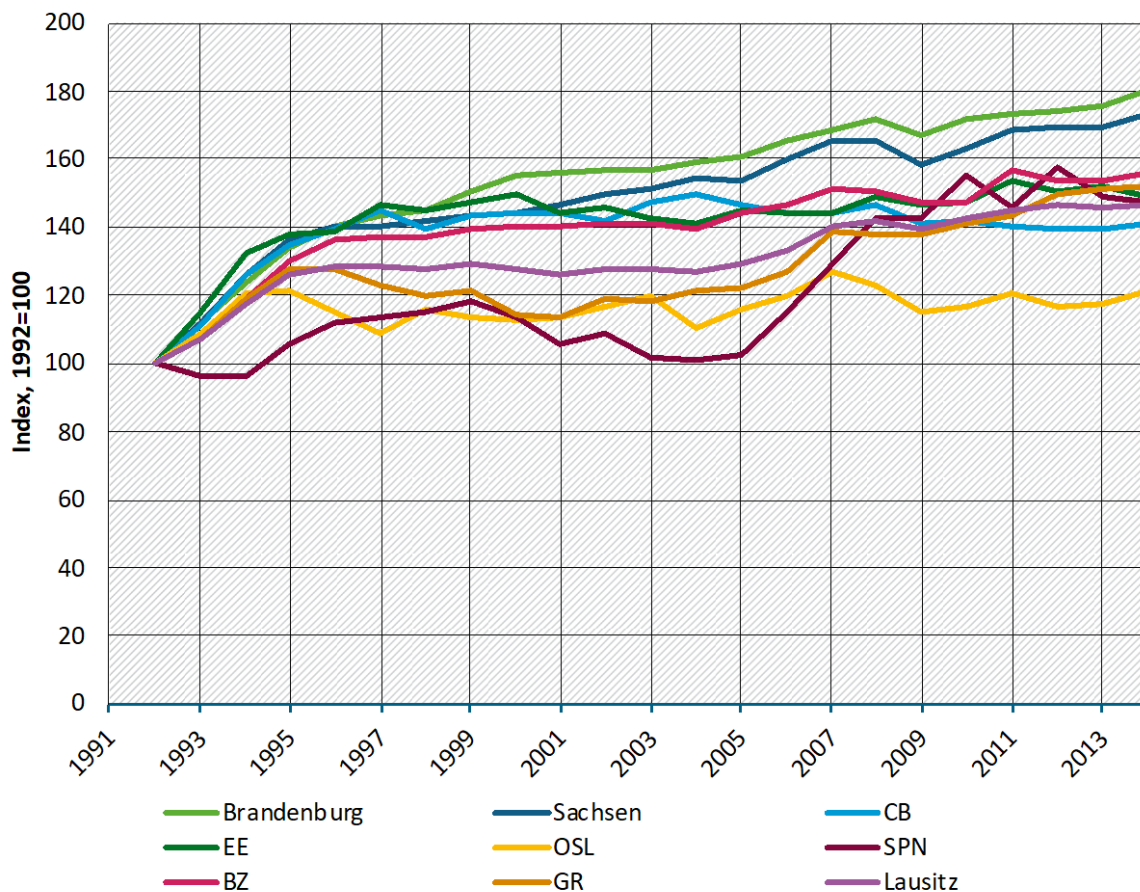


### 2.2.3 Wirtschaftliche Situation und Entwicklung

Das reale Wirtschaftswachstum in der Lausitz (und in ihren Landkreisen) blieb von 1991 bis etwa 2005 deutlich hinter den entsprechenden Werten für die Länder Brandenburg und Sachsen zurück. Erst danach ist ein (temporäres) Aufholen festzustellen (Abbildung 17).

Innerhalb der Lausitz erzielten die beiden sächsischen Teilregionen ein ähnlich hohes Wachstum wie der Freistaat Sachsen insgesamt; die brandenburgischen Teilregionen blieben hingegen hinter der Dynamik im Land Brandenburg insgesamt zurück.

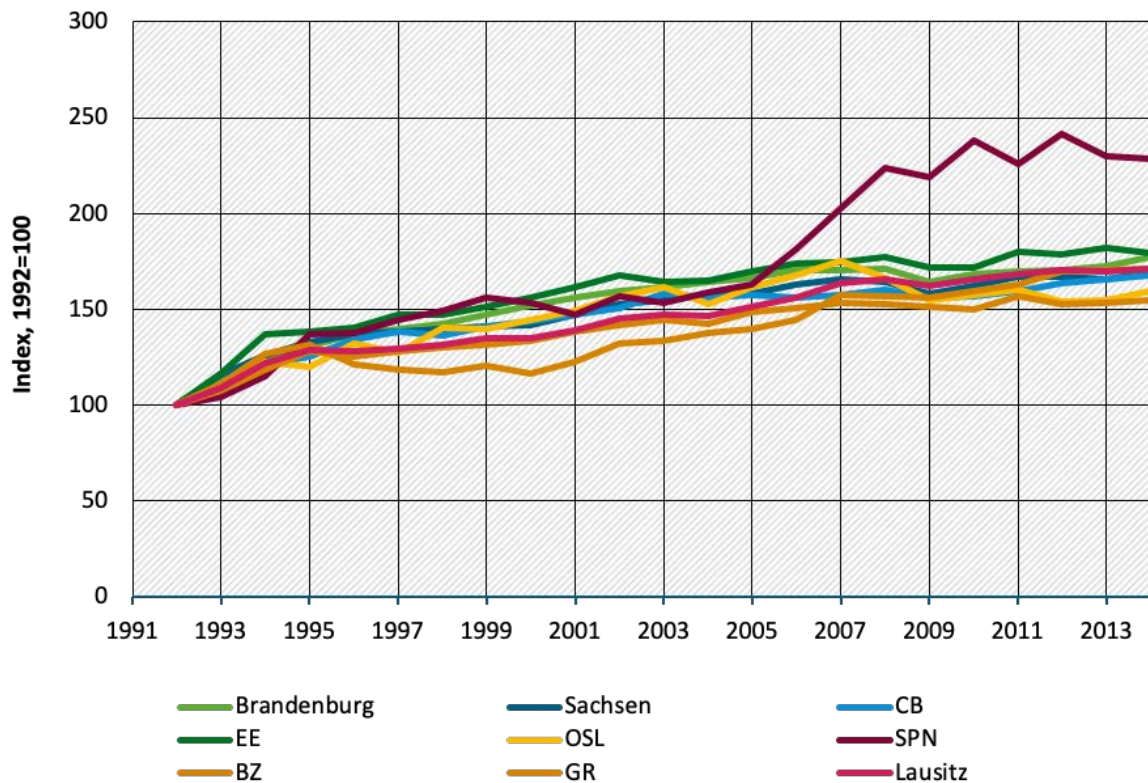
Abbildung 17: Entwicklung des preisbereinigten Bruttoinlandsprodukts (1992=100)



Quelle: VGR der Länder, eigene Berechnungen und Schätzungen.

Die Entwicklung des realen BIP je Erwerbstätigen (Produktivität) verlief in der Lausitz deutlich schwächer als in den Ländern Brandenburg und Sachsen. Zwischen 1995 und 2005 gab es im Aggregat keinerlei Zunahme der Produktivität (Abbildung 18).

Abbildung 18: Entwicklung des preisbereinigten Bruttoinlandsprodukts je Erwerbstätigen (1992=100)

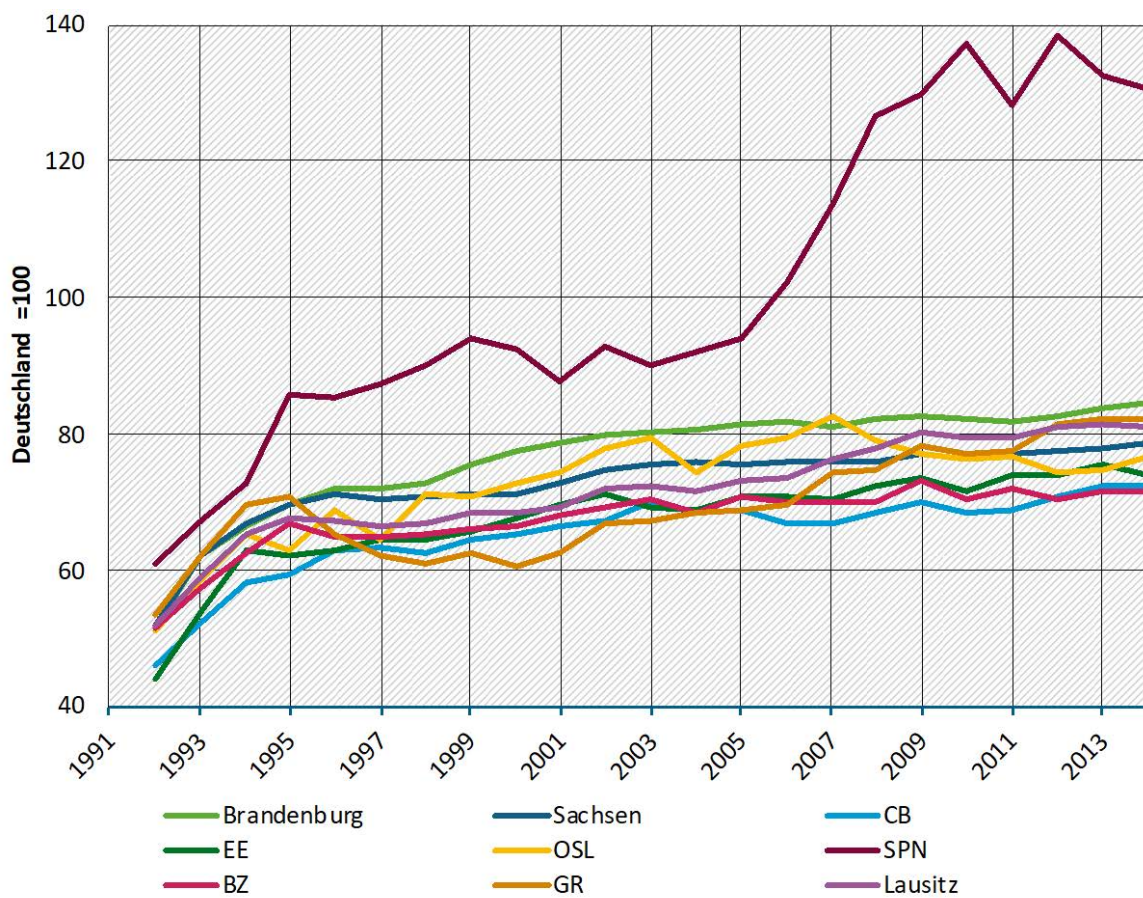


Quelle: VGR der Länder, eigene Berechnungen und Schätzungen

Innerhalb der Lausitz ist vor allem der Anstieg des BIP je Erwerbstätigen im Landkreis Spree-Neiße auffällig. Ausschlaggebend hierfür ist allein die statistisch ausgewiesene Produktivitätsentwicklung im Sektor Bergbau und Energie. Hier scheinen sich allerdings auch Unschärfen bei der Preisbereinigung in der Energiewirtschaft niederzuschlagen, da von der amtlichen Statistik die Anhebung der Energiesteuern nicht herausgerechnet wird.

Gemessen am gesamtdeutschen Durchschnitt entwickelte sich das (nominale) BIP je Erwerbstätigen in der Lausitz annähernd gleich wie in den Ländern Brandenburg und Sachsen insgesamt (aktueller Stand: rund 80 % des Niveaus von Deutschland insgesamt; Abbildung 19). Ausnahme ist nur der Landkreis Spree-Neiße mit einem deutlich überdurchschnittlichen BIP je Erwerbstätigen. Allerdings spiegelt sich darin in nicht unerheblichem Maße der Anstieg der Erzeugerpreise für Braunkohle bzw. für Elektrizität wider, die zwischen 2005 und 2010 stark angestiegen sind. Zudem wird das nominale BIP zu Marktpreisen, also einschließlich des Saldos aus Gütersteuern und Subventionen ausgewiesen. Der Produktivitätsanstieg für den Landkreis Spree-Neiße wird daher überzeichnet.

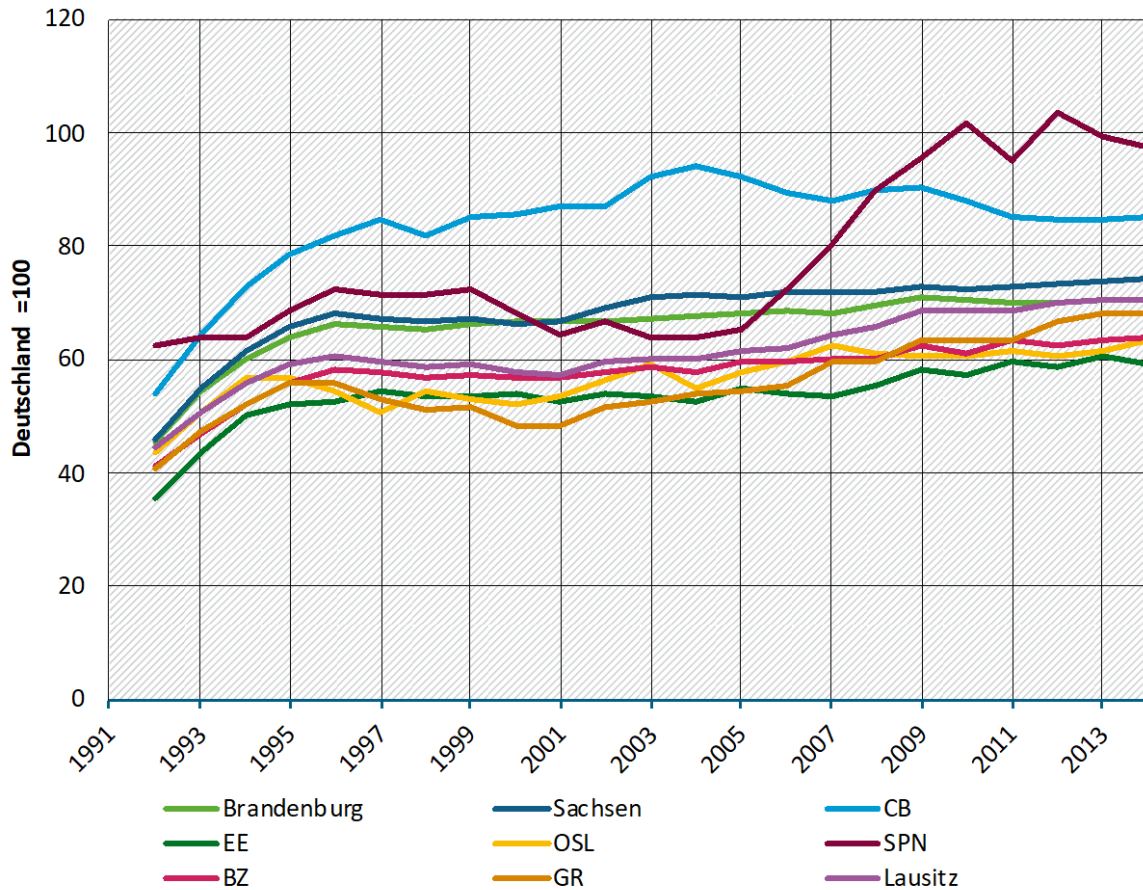
Abbildung 19: Entwicklung des nominalen Bruttoinlandsprodukts je Erwerbstätigen (Deutschland=100)



Quelle: VGR der Länder, eigene Berechnungen und Schätzungen

Beim BIP je Einwohner unterscheidet sich die Lausitz nicht bedeutsam von den Ländern Brandenburg und Sachsen. Gemessen am gesamtdeutschen Durchschnitt wird ein Niveau von rund 70 % des westdeutschen Niveaus erreicht (Abbildung 20). Die Lausitz hat dabei insbesondere nach 2005 deutlich aufholen können, getrieben durch die günstige Entwicklung im Landkreis Spree-Neiße.

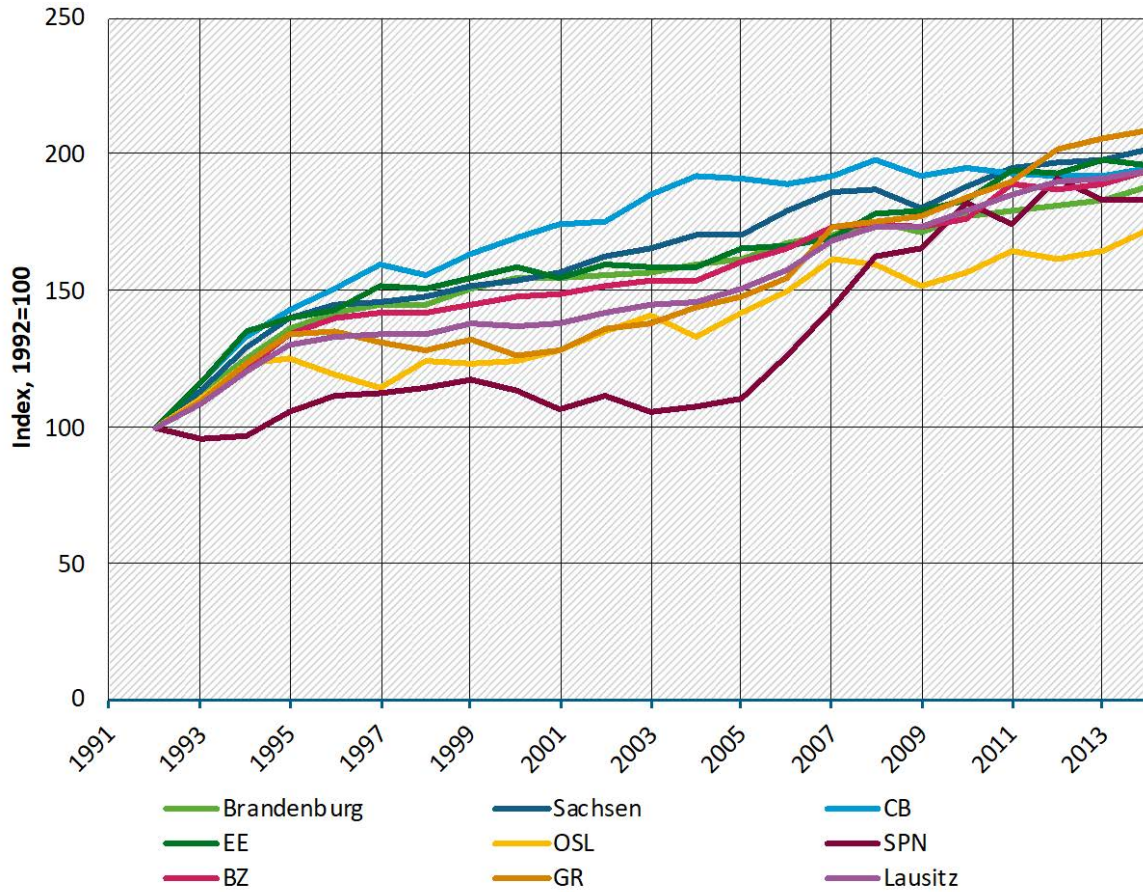
Abbildung 20: Entwicklung des nominalen Bruttoinlandsprodukts je Einwohner (Deutschland=100)



Quelle: VGR der Länder, eigene Berechnungen und Schätzungen

Im Vergleich zum Jahr 1992 hat sich die Lausitz beim (preisbereinigten) BIP je Einwohner sogar leicht günstiger entwickelt als die Vergleichsräume Brandenburg und Sachsen. Hierin reflektiert sich auch die überproportionale Abnahme der Einwohnerzahl (Abbildung 21).

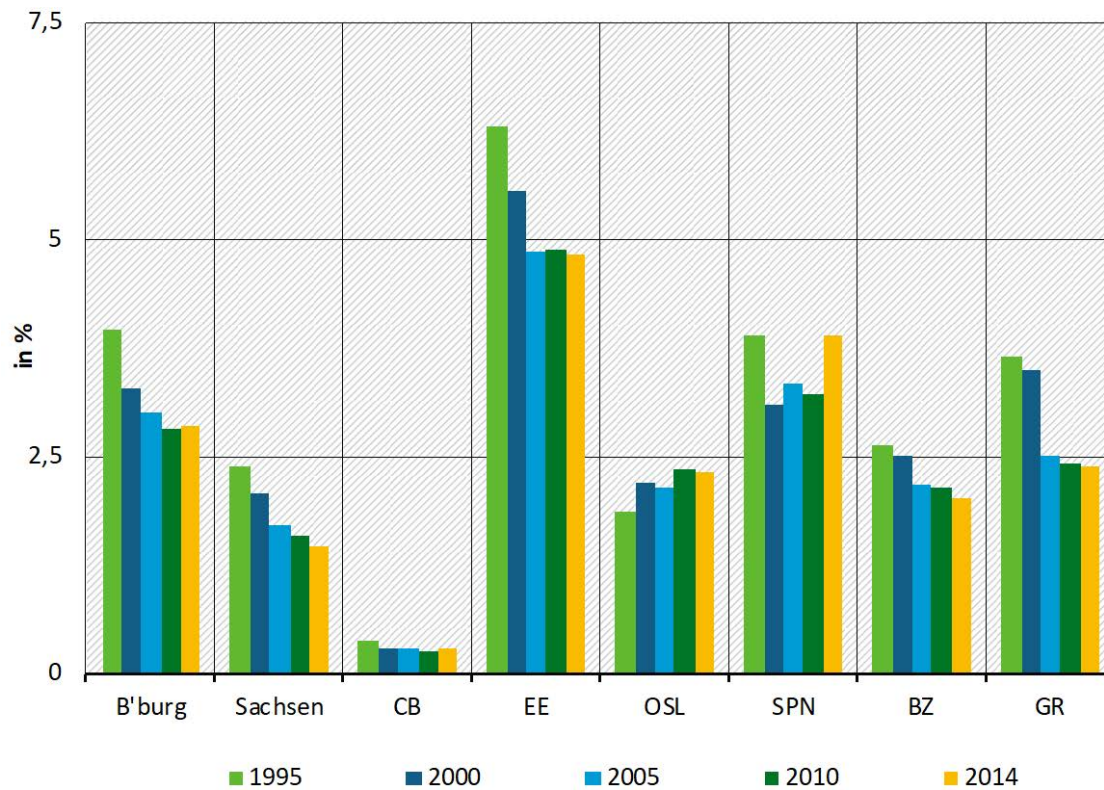
Abbildung 21: Entwicklung des preisbereinigten Bruttoinlandsprodukts je Einwohner (1992=100)



Quelle: VGR der Länder, eigene Berechnungen und Schätzungen

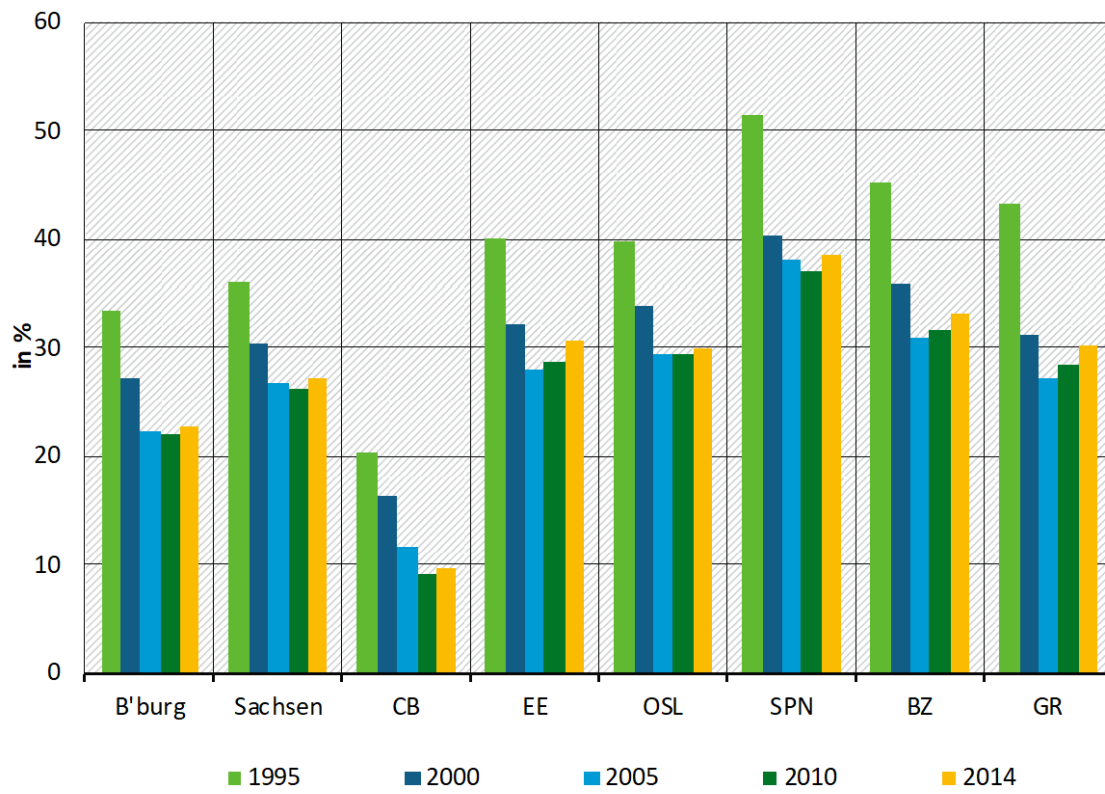
Gegenüber dem Stand von Mitte der 1990er Jahre hat sich der Anteil des primären Sektors (Land- und Forstwirtschaft, Fischerei; Abbildung 22) sowie des sekundären Sektors (Bergbau, Energie und Wasserversorgung, verarbeitendes Gewerbe und Baugewerbe; Abbildung 23) gemessen an der Zahl der Erwerbstätigen in nahezu allen Landkreisen der Lausitz deutlich reduziert (lediglich im Landkreis Oberspreewald-Lausitz hat der Anteil der Landwirtschaft seither zugenommen). Seit der ersten Hälfte der 2000er Jahre sind die Sektorstrukturen auf dieser groben Ebene verhältnismäßig konstant.

Abbildung 22: Anteil der Erwerbstätigen im primären Sektor



Quelle: INKAR, VGR der Länder, eigene Berechnungen und Schätzungen

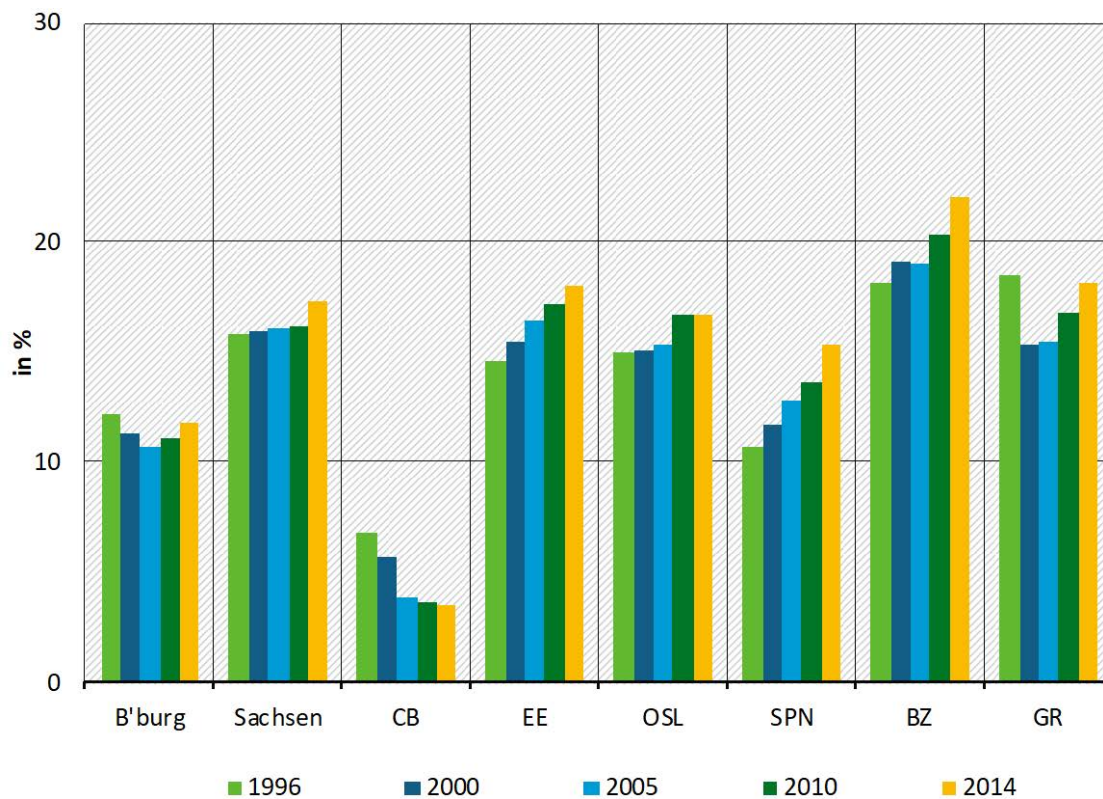
Abbildung 23: Anteil der Erwerbstätigen im sekundären Sektor



Quelle: INKAR, VGR der Länder, eigene Berechnungen und Schätzungen

Für die Entwicklung der Erwerbstätigkeit im sekundären Sektor ist dabei (neben der Verringerung der Beschäftigung in der Braunkohle zu Beginn des Jahrzehnts) vor allem der Rückgang der Beschäftigung im Baugewerbe verantwortlich, das nach dem Bauboom der 1990er Jahre stark schrumpfte und sich erst kürzlich auf niedrigerem Niveau stabilisiert hat. Der Beschäftigtenanteil des verarbeitenden Gewerbes (also der Industrie im engeren Sinne) hat sich seit Mitte der 1990er Jahre fast überall (einzige Ausnahme ist die kreisfreie Stadt Cottbus) wieder deutlich erhöht (Abbildung 24). Es liegen keine Informationen darüber vor, wie sich der Rückgang der Braunkohleverstromung in vor- und nachgelagerten Bereichen des verarbeitenden Gewerbes ausgewirkt hat.

Abbildung 24: Anteil der Erwerbstätigen im verarbeitenden Gewerbe



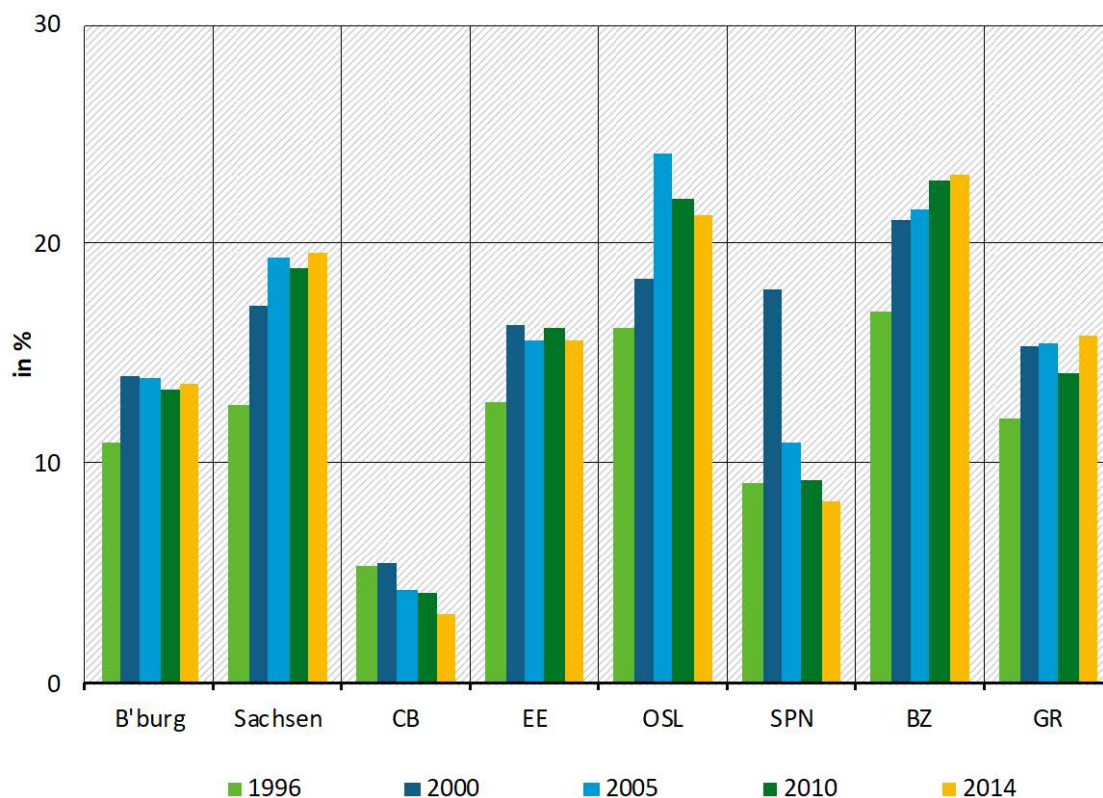
Quelle: VGR der Länder, eigene Berechnungen und Schätzungen



Gegenüber dem Land Brandenburg insgesamt ist die Lausitz deutlich stärker industrialisiert. Im Vergleich zu Sachsen trifft dies hingegen nur für einzelne Landkreise der Lausitz zu.

Bei Betrachtung der Bruttowertschöpfung im verarbeitenden Gewerbe ist das Bild nicht so eindeutig (Abbildung 25): Die Landkreise Elbe-Elster und Görlitz weisen (ebenso wie das Land Brandenburg insgesamt) einen bis Ende der 1990er Jahre konstanten Anteil des verarbeitenden Gewerbes auf, während die Bedeutung der Industrie an den Erwerbstätigen hier weiter zugenommen hat. Der Landkreis Spree-Neiße stellt einen Sonderfall dar: Hier ist der Anteil des verarbeitenden Gewerbes stark rückläufig – dies reflektiert aber im Wesentlichen einen statistischen Effekt, weil zeitgleich die statistisch gemessene Wertschöpfung im Sektor Bergbau und Energie aufgrund der Anhebung der Energiesteuern stark zugenommen hat.

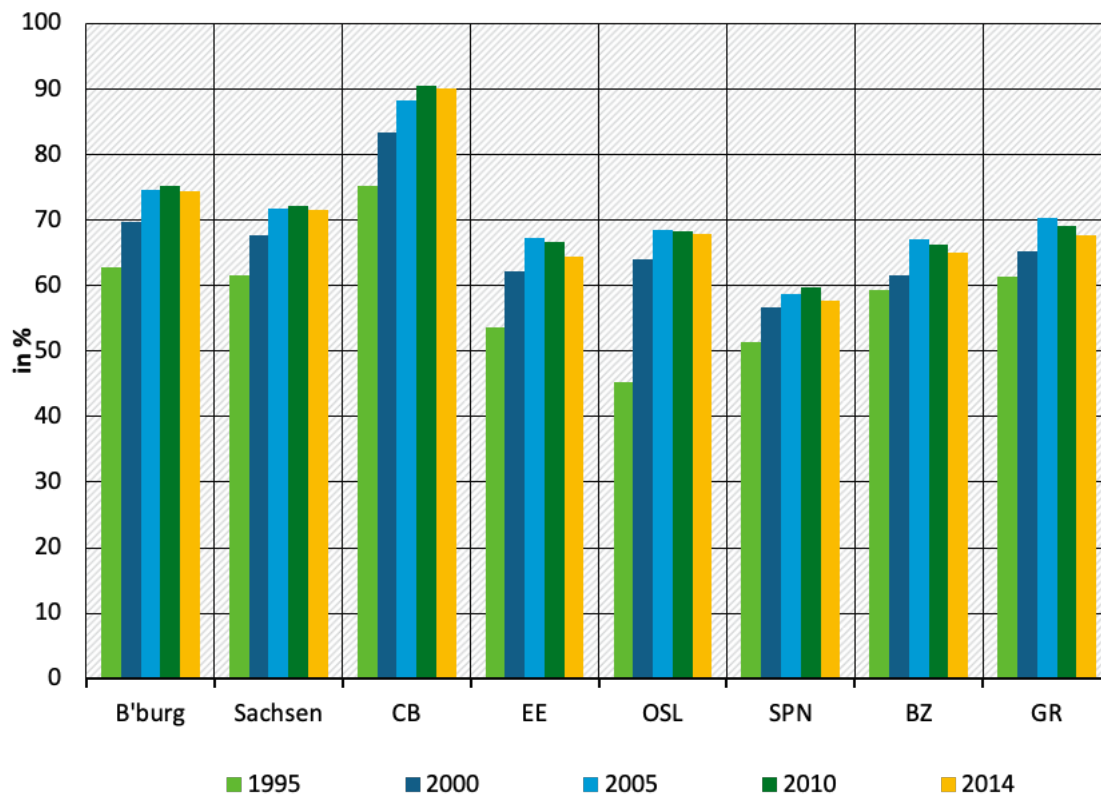
Abbildung 25: Anteil der Bruttowertschöpfung im verarbeitenden Gewerbe



Quelle: VGR der Länder, eigene Berechnungen und Schätzungen

Der tertiäre Sektor (Dienstleistungen, einschließlich Staat) hat in allen Landkreisen der Lausitz seit Mitte der 1990er Jahre an Bedeutung gewonnen und sich zuletzt stabilisiert (Abbildung 26). Gegenüber den Ländern Brandenburg und Sachsen insgesamt ist der Tertiärisierungsgrad in der Lausitz etwas schwächer ausgeprägt.

Abbildung 26: Anteil der Erwerbstätigen im tertiären Sektor

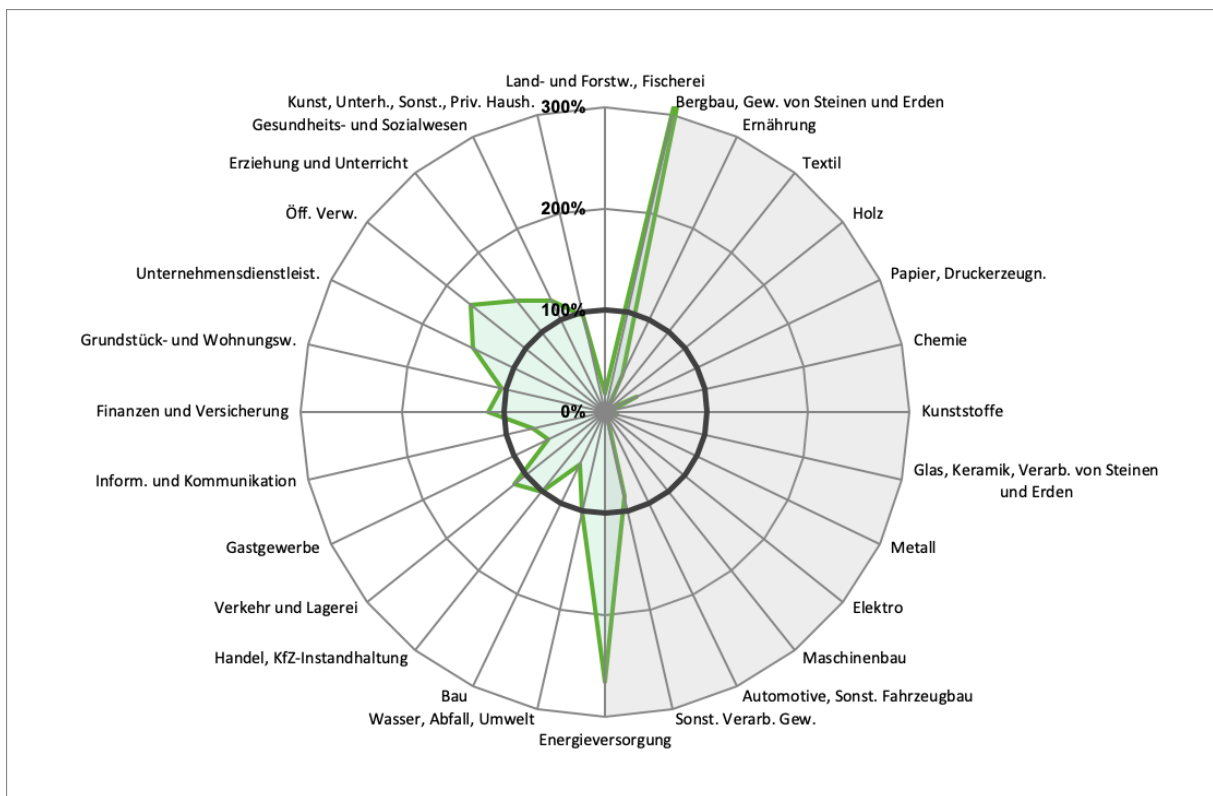


Quelle: INKAR, VGR der Länder, eigene Berechnungen und Schätzungen

Eine frühere Untersuchung des ifo Instituts (Kluge 2014) zeigt, dass nahezu alle Landkreise der Lausitz ein „typisches“ Spezialisierungsmuster (im Vergleich zu „Deutschland insgesamt“) aufweisen (Abbildung 27 bis Abbildung 32). Bergbau und Energie sind vor allem in Spree-Neiße und Oberspreewald-Lausitz strukturbestimmend, bedeutsam darüber hinaus auch noch in Cottbus. In den übrigen Landkreisen der Lausitz spielt der Sektor keine bedeutsame Rolle mehr:

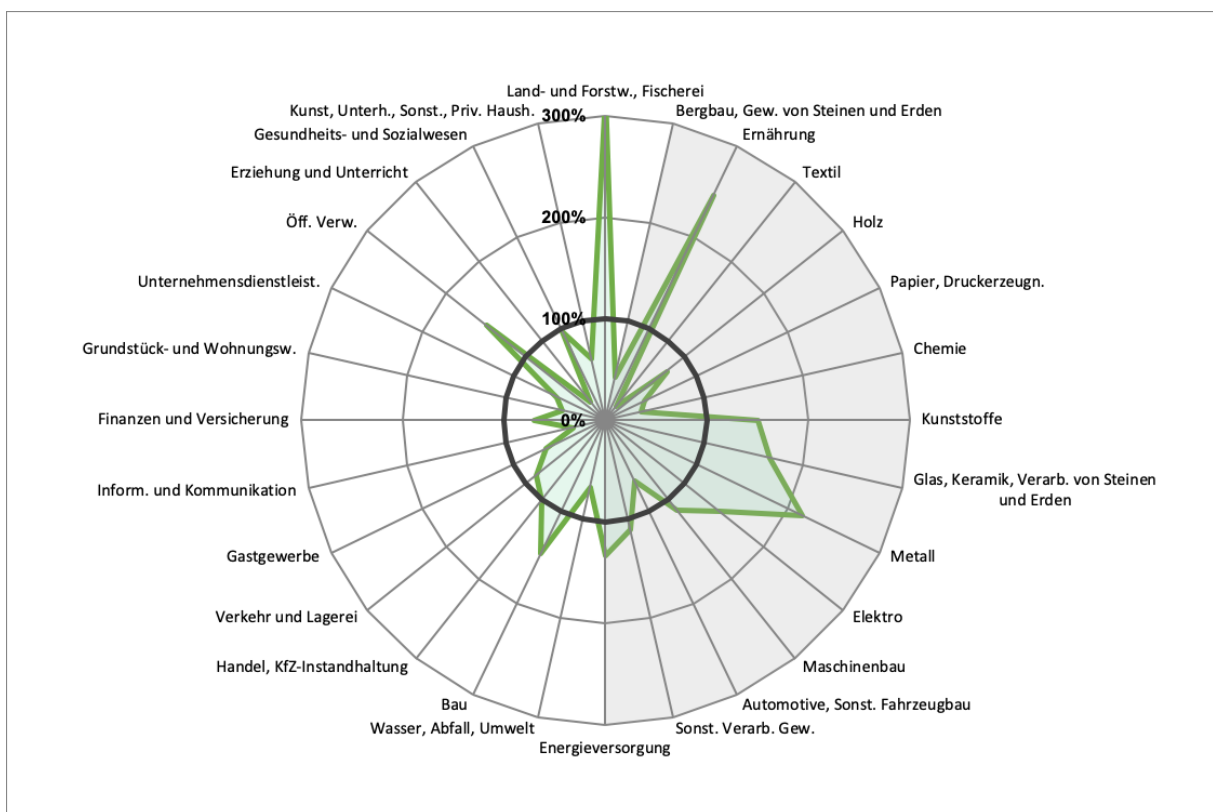
- ▶ In Cottbus ist neben dem Sektor Bergbau und Energie nur noch der öffentliche Dienst ein bedeutsamer Arbeitgeber.
- ▶ Der Landkreis Elbe-Elster ist eher landwirtschaftlich geprägt (einschließlich Ernährungsgewerbe). Ansonsten ist die Metallindustrie hier noch stark vertreten.
- ▶ Der Landkreis Oberspreewald-Lausitz weist überproportionale Beschäftigungsanteile in der Chemie- und Glasindustrie auf.
- ▶ Der Landkreis Spree-Neiße hat bedeutsame Beschäftigungsanteile außerhalb von Bergbau- und Energiesektor nur noch in der Papier- und Glasindustrie.
- ▶ Der Landkreis Bautzen ist verhältnismäßig stark diversifiziert mit Schwerpunkten bei der Textil- und der Kunststoffindustrie.
- ▶ Der Landkreis Görlitz weist ebenfalls eine eher diversifizierte Wirtschaftsstruktur auf; besondere Schwerpunkte sind die Textilindustrie, die Glasindustrie und der Maschinenbau.

Abbildung 27: Spezialisierungsmuster 2011: Cottbus



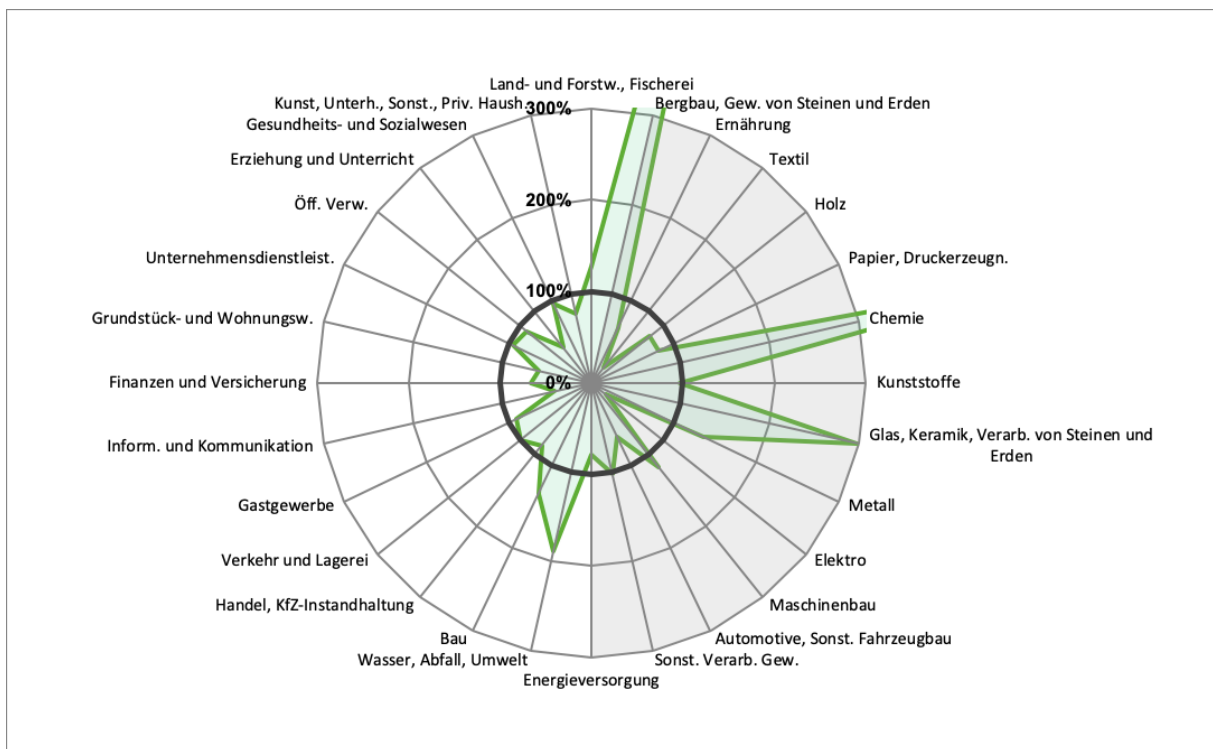
Quelle: ifo Institut auf der Basis von Angaben der Bundesagentur für Arbeit

Abbildung 28: Spezialisierungsmuster 2011: Elbe-Elster



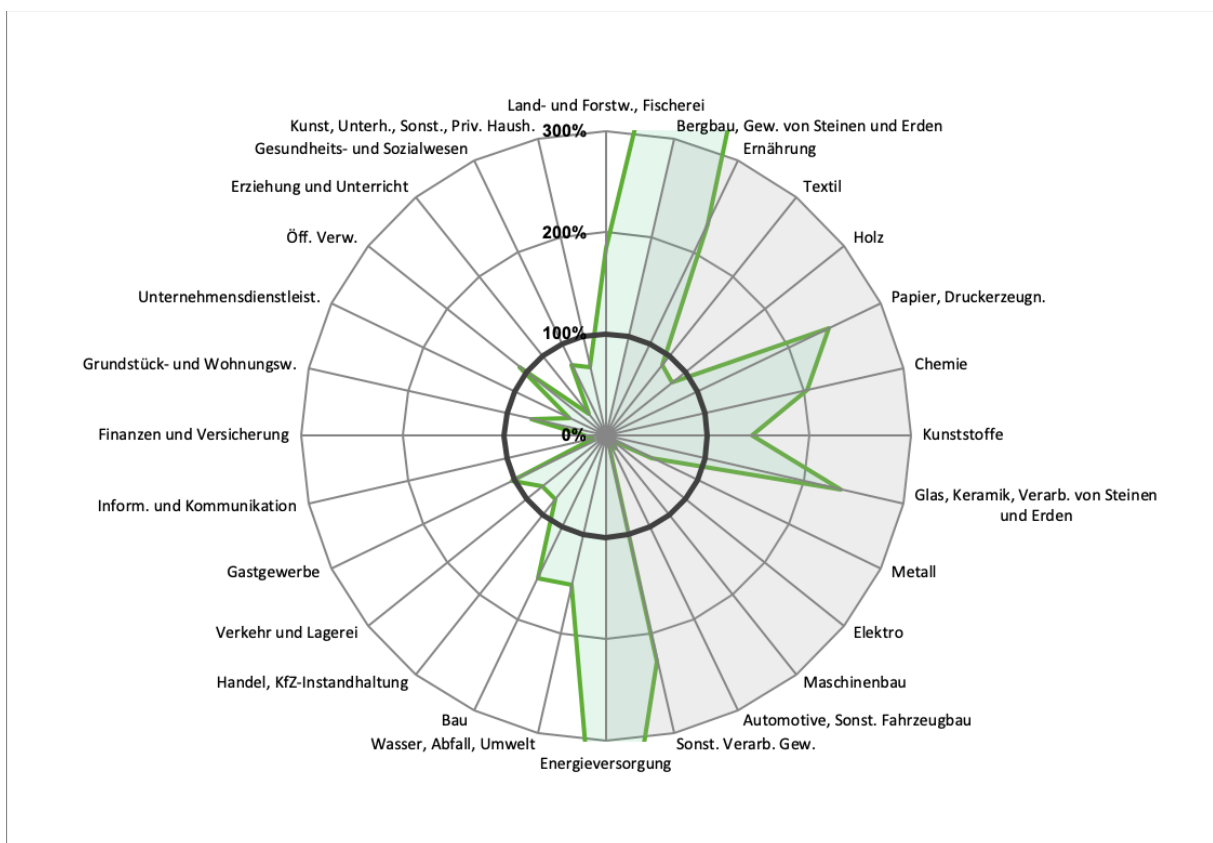
Quelle: ifo Institut auf der Basis von Angaben der Bundesagentur für Arbeit

Abbildung 29: Spezialisierungsmuster 2011: Oberspreewald-Lausitz



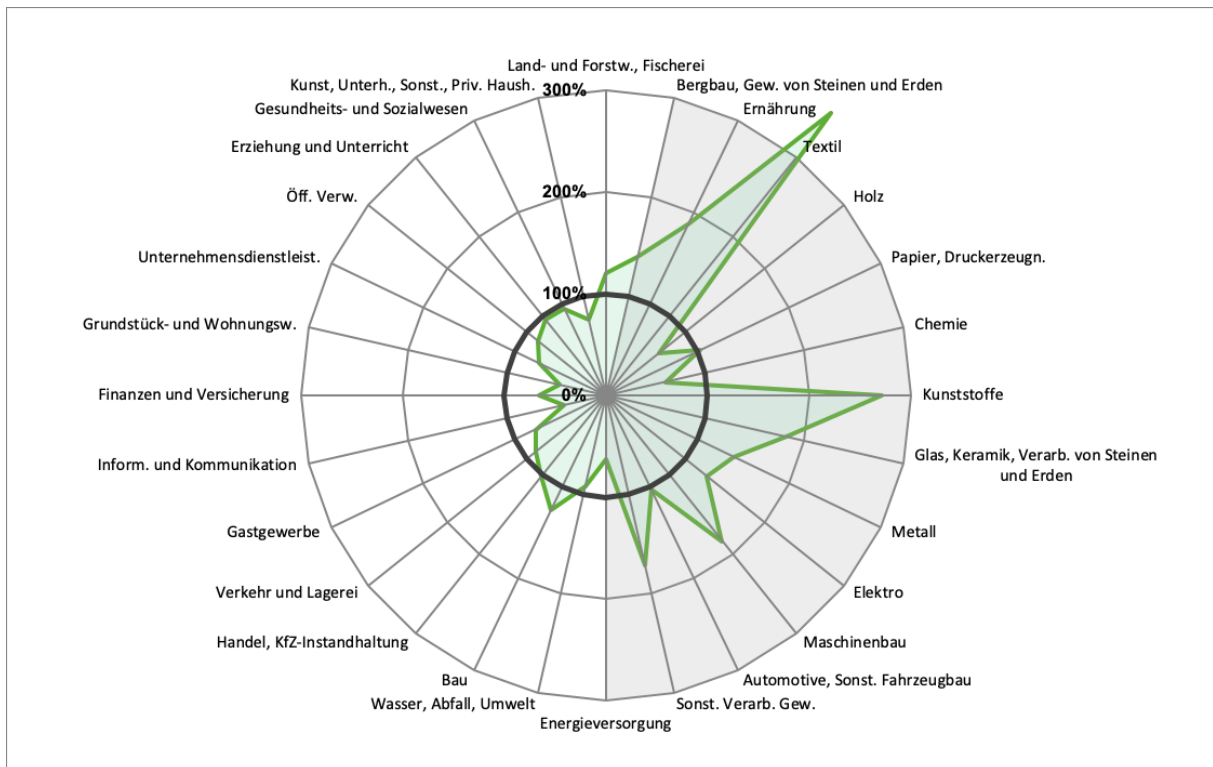
Quelle: ifo Institut auf der Basis von Angaben der Bundesagentur für Arbeit

Abbildung 30: Spezialisierungsmuster 2011: Spree-Neiße



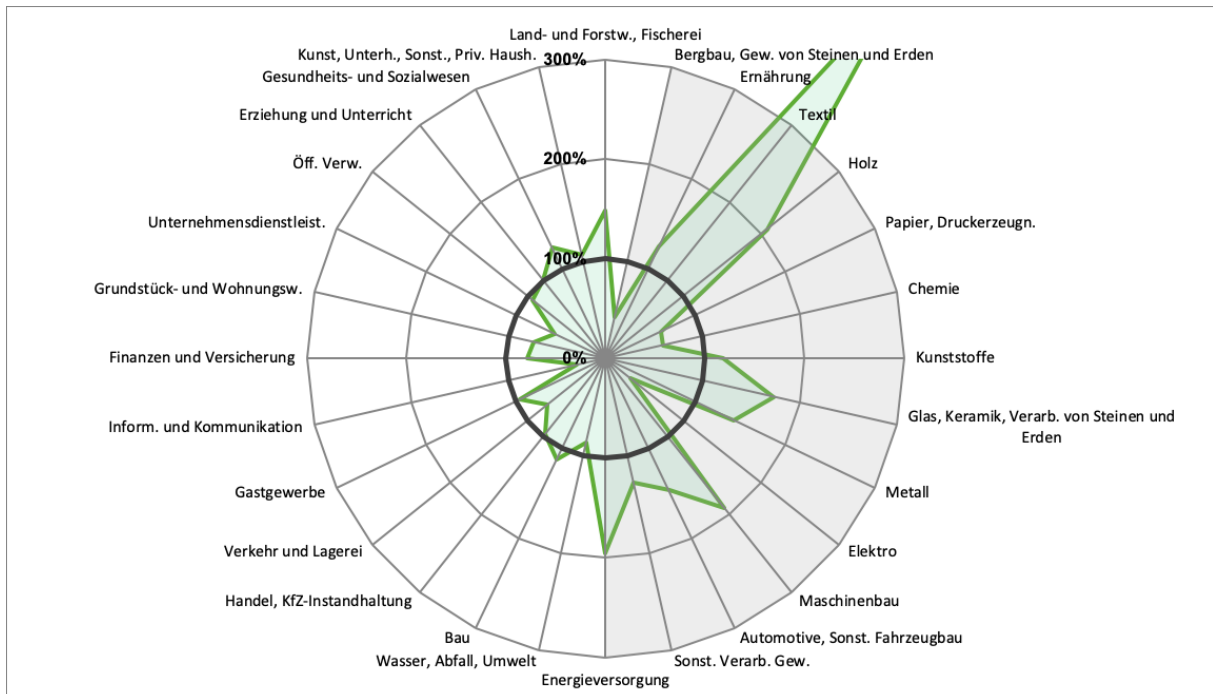
Quelle: ifo Institut auf der Basis von Angaben der Bundesagentur für Arbeit

Abbildung 31: Spezialisierungsmuster 2011: Bautzen



Quelle: ifo Institut auf der Basis von Angaben der Bundesagentur für Arbeit

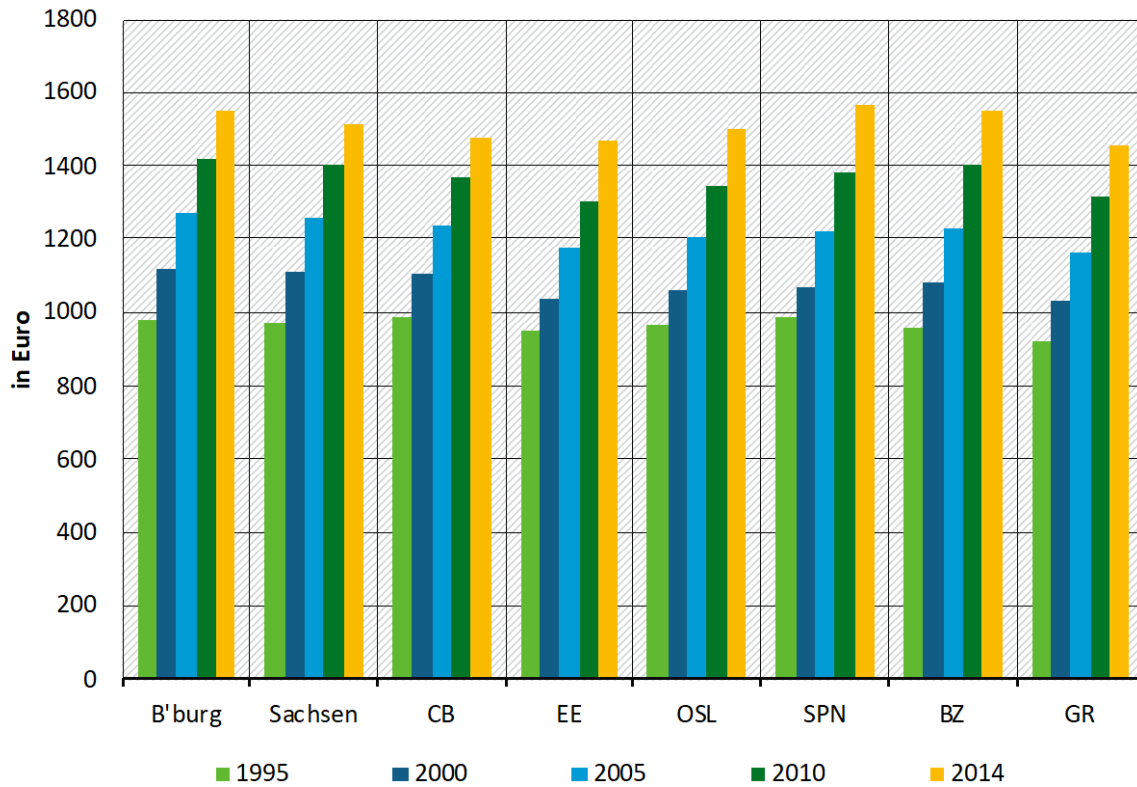
Abbildung 32: Spezialisierungsmuster 2011: Görlitz



Quelle: ifo Institut auf der Basis von Angaben der Bundesagentur für Arbeit

Die verfügbaren Einkommen je Einwohner (Abbildung 33) sind in allen Landkreisen der Lausitz im Vergleich zu Mitte der 1990er Jahre stark angestiegen. Dabei gibt es nur eine geringe Differenzierung zwischen den einzelnen Landkreisen (am höchsten sind die in Spree-Neiße wegen der hohen Verdienste im Sektor Bergbau und Energie, gefolgt vom Landkreis Bautzen, der von Berufspendlern nach Dresden profitieren kann). Auch die Unterschiede zu den Ländern Brandenburg und Sachsen insgesamt sind vernachlässigbar gering.

Abbildung 33: Verfügbare Einkommen je Einwohner (Monatsbasis)



Quelle: INKAR, VGR der Länder, eigene Berechnungen und Schätzungen

## 3 Beschreibung und Bewertung der strukturpolitischen Interventionen

### 3.1 Phasen und Träger der Strukturpolitik in der Lausitz

#### 3.1.1 Einleitung

Mit der Einführung der Marktwirtschaft setzte in den ostdeutschen Bundesländern ein massiver Strukturumbruch ein, der auch die Lausitz nicht verschonte. Kennzeichnend waren der Zusammenbruch der nicht länger wettbewerbsfähigen Industrieunternehmen, der Abbau der Überbeschäftigung in vielen Wirtschaftsbereichen, die Reduktion des überdimensionierten Staatssektors und die Unsicherheit der ostdeutschen Akteure bezüglich des Umgangs mit marktwirtschaftlichen Institutionen (siehe hierzu beispielsweise DIFU, 2004). Entsprechend waren auch die Politiken des Bundes und der Länder zunächst vor allem darauf ausgerichtet, neue institutionelle Strukturen aufzubauen und die Umstrukturierung der Wirtschaft in die Wege zu leiten. Spezifische Programme für die Lausitz gab es dabei im Betrachtungszeitraum (1990-2015) nicht, da der transformationsbedingte Umbruch der Wirtschaftsstrukturen alle Regionen in den ostdeutschen Bundesländern in gleicher Weise betraf.<sup>10</sup>

Im Folgenden wird dargestellt, mit welchen Interventionen der Strukturwandel in der Lausitz seit 1990 politisch begleitet wurde. Dabei dürfen die Rolle und die Wirkungsreichweite der Strukturpolitik der Bundesländer (in diesem Fall: Brandenburg und Sachsen) nicht überschätzt werden, da ein Großteil der relevanten Rahmenbedingungen durch Politiken der Bundesebene und zunehmend auch durch die Europäische Union (EU) festgelegt wurden. Daher muss in der Analyse der Phasen der Strukturpolitik in der Lausitz zwischen der Ebene der Bundespolitik (Kapitel 3.1.2) und der Landespolitik (Kapitel 3.1.3) unterschieden werden. Im Fall der Lausitz kommt erschwerend hinzu, dass sich der Untersuchungsraum über zwei Bundesländer erstreckt und somit der politische Raum sowohl das Land Brandenburg als auch den Freistaat Sachsen umfasst. Wegen der Bedeutung für die gesamte Lausitz (siehe Kapitel 2), stellen wir bei der Analyse der Phasen der Strukturpolitik der beiden Länder das Land Brandenburg in den Fokus der Betrachtung. Die Spezifika der sächsischen Strukturpolitik werden nur kurz thematisiert.

Die Kohäsions- und Strukturpolitik ist einer der zentralen Politikbereiche der EU. Etwa ein Drittel der Haushaltsmittel der EU werden dafür eingesetzt. Aufgabe der EU-Strukturpolitik ist es, wirtschaftlich schwächeren Regionen dabei zu helfen, Standortnachteile abzubauen und Anschluss an die allgemeine Wirtschaftsentwicklung zu halten. Als strukturschwache Region wurde und wird die Lausitz mit Mitteln der EU-Strukturpolitik gefördert. Daher werden auch die EU-Strukturprogramme kurz betrachtet (Kapitel 3.1.4).

Das Projektkonsortium hat für die Bewertung der strukturpolitischen Interventionen Wirkungsdimensionen abgegrenzt (siehe Kapitel 1). Im Verlauf der Arbeiten hat sich gezeigt, dass ausgehend von den bestehenden Problemlagen insbesondere ökonomische Ziele (Schaffung von Arbeitsplätzen, Angleichung der Lebensverhältnisse) in den Mittelpunkt strukturpolitischer Interventionen gestellt wurden. Dies wird auch in der nachfolgenden Diskursanalyse deutlich. Es liegen kaum wissenschaftlich fundierte Evaluationsergebnisse darüber vor, wie sich die verschiedenen Interventionen auf andere als ökonomische Zielsetzungen ausgewirkt haben. Diese werden daher hier nur am Rande behandelt, auch wenn sie als Rahmenbedingungen

---

<sup>10</sup> Konkrete Überlegungen zu regionsbezogenen Maßnahmen finden sich erst ab dem Jahr 2015 (siehe z. B. Agora Energiewende, 2016, oder Markwardt et al., 2016). Auslöser dafür waren die Diskussionen zum Klimaschutzplan 2050, in welchem das Ziel einer weiteren Minderung der Braunkohleverstromung verankert worden ist, womit ein weiterführender Strukturwandel in der Lausitz notwendig wird.

gerade auch mit Blick auf strukturpolitische Maßnahmen in anderen Kohleregionen künftig an Bedeutung gewinnen könnten.

### 3.1.2 Strukturpolitik des Bundes

#### *Phase 1: 1990-1998 – „Aufbau Ost“*

Anfang der 1990er Jahre gab es eine Reihe von Schlüsselentscheidungen auf Bundesebene, die erheblichen Einfluss auf die wirtschaftliche Entwicklung in den ostdeutschen Bundesländern und damit auch der Lausitz hatten. Zu nennen sind u. a.

- ▶ die Schaffung eines gemeinsamen Währungsraums zum 01.07.1990,
- ▶ die Vorgabe des Einigungsvertrags, dass die Rückgabe von in der DDR enteignetem Vermögen Vorrang vor einer Entschädigung haben solle, und
- ▶ die Prioritätensetzungen der Treuhandanstalt für eine schnelle Privatisierung der ehemals volkseigenen Betriebe und ihrer Betriebsstätten.

Alle drei Entscheidungen beeinflussten maßgeblich das Ausmaß und die Geschwindigkeit des Strukturwandels in den ostdeutschen Bundesländern in den ersten Jahren nach der Wiedervereinigung.

Die Schaffung eines gemeinsamen Währungsraums mit dem gewählten Umtauschkurs (1:1 für Stromgrößen wie z. B. Löhne und Gehälter) implizierte für die ostdeutschen Unternehmen eine Aufwertung der Währung um 400 %, was entscheidend zu einem schnellen Zusammenbruch großer Teile der Industrie beigetragen hat (siehe z. B. Sinn, 1994). Die Priorität „Rückgabe vor Entschädigung“ erwies sich in vielen Fällen als ein ernsthaftes Investitions- und damit Entwicklungshemmnis für Unternehmen in den ostdeutschen Bundesländern, denn die entsprechenden Ansprüche mussten in einem zeitaufwendigen Prozess identifiziert und rechtsverbindlich geklärt werden.<sup>11</sup> Die Treuhandanstalt interpretierte ihren gesetzlichen Auftrag (§ 2 Abs. 6 TreuhG) dahingehend, dass der Privatisierung der Vorrang vor Sanierung und gegebenenfalls Stilllegung einzuräumen wäre. Dies führte dazu, dass struktur- und arbeitsmarktpolitische Überlegungen, wie sie vonseiten der Bundesländer in den Vordergrund gerückt wurden, anfänglich nur sehr geringe Beachtung fanden. Hinzu kommt, als eine Art Nebenbedingung, die Verlegung des Regierungssitzes von Bonn nach Berlin, welches zu einer Attraktivitätssteigerung der Hauptstadtregion (in mittelbarer Nachbarschaft zur Lausitz) führte.

In Phase 1 war die Politik des Bundes für die ostdeutschen Bundesländer geprägt von der Vorstellung, dass die grundlegende Zielsetzung – die „Angleichung der Lebensverhältnisse“ – nur durch massive öffentliche Hilfen zu erreichen sei. Mit der „Strategie Aufschwung Ost“ (siehe Möllemann, 1991) wurde erstmals anerkannt, dass es zur Überwindung der wirtschaftlichen Krisensituation in den ostdeutschen Bundesländern nicht nur kurzfristiger Liquiditätshilfen, sondern vielmehr eines mittel- bis langfristig angelegten Hilfskonzepts bedurfte.

Dementsprechend wurde ein Zehn-Punkte-Plan vorgeschlagen, dessen wichtigste Elemente mit dem Bundesprogramm „Gemeinschaftswerk Aufschwung Ost“ umgesetzt und durch den „Fonds Deutsche Einheit“ (siehe DEFG, 1990) finanziert wurden. Das aufgelegte Programmpaket umfasste einerseits wachstumsorientierte Elemente, d. h. Unternehmensförderung durch massive **Investitionszuschüsse** im Rahmen der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ (GRW), durch die Vergabe von **zinsgünstigen Krediten** im Rahmen von Existenzgründungen, aber auch für Wohnungsbauinvestitionen und durch **Sonderabschreibungen**; andererseits die Verbesserung der allgemeinen Standortbedingungen, was beschleunigter Ausbau der **öffentlichen Infrastruktur** & temporäre **Erleichterungen im**

---

<sup>11</sup> Mit dem Investitionsvorranggesetz (1992) wurde dieses Investitionshemmnis behoben.



**Regulierungssystem** bedeutete. Ergänzt wurde dies durch die soziale Flankierung des Anpassungsprozesses, die in erster Linie **arbeitsmarktpolitische Maßnahmen**, wie z. B. Arbeitsbeschaffungs- und umfangreiche Qualifizierungsmaßnahmen, beinhalteten.

Im Bereich der Unternehmensförderung lag der Fokus zunächst auf der Förderung von Investitionen. Durch **Investitionszulagen** und **-zuschüsse**, aber auch durch **steuerliche Vergünstigungen** wurden Investitionsanreize geschaffen – in erster Linie mit dem Ziel, die Beschäftigung in den ostdeutschen Bundesländern zu erhöhen. Überlegungen zur Ausgestaltung einer vorausschauenden Strukturpolitik waren zu diesem Zeitpunkt noch nachrangig. Der Umfang der staatlichen Förderung war dabei beachtlich. Über Investitionszuschüsse aus der GRW (später ergänzt um EU-Fördermittel aus dem Europäischen Fonds für regionale Entwicklung, EFRE) und der Investitionszulage in den ostdeutschen Bundesländern (siehe InvZulG, 1991, 1996, 1999) konnte die Unterstützung in Abhängigkeit von Branche und Unternehmensgröße bis zu 50 % der Investitionssumme betragen. Während für die steuerlichen Förderinstrumente (Investitionszulagen und Sonderabschreibungen) ein Rechtsanspruch eingeräumt wurde, wurden für die Ausgestaltung der Investitionszuschüsse lediglich Rahmenbedingungen vorgegeben, von denen die Bundesländer nach eigener Schwerpunktsetzung abweichen konnten.

Ein zweiter Kernpunkt der Strukturpolitik des Bundes in dieser Phase des „Aufbaus Ost“ war die schnelle **Errichtung der Infrastruktur**. In diesem Bereich bestand in den ostdeutschen Bundesländern ein erheblicher Nachholbedarf. Besonders in den Bereichen Verkehr und Telekommunikation, aber auch im Städte- und Wohnungsbau, war der Modernisierungs- und Nachholbedarf außerordentlich hoch. Die wirtschaftsnahe Infrastruktur in den ostdeutschen Bundesländern entsprach zum Zeitpunkt der Wiedervereinigung nicht den Anforderungen einer hocharbeitsteilig organisierten Wirtschaft und einer mobilen Gesellschaft. Strukturpolitische Programme zum Ausbau und zur Modernisierung der Infrastruktur waren die „Verkehrsprojekte Deutsche Einheit“ und das „Gemeinschaftswerk Aufschwung Ost“. Durch diese Programme wurden (und werden) unzureichend ausgebaute Ost-West-Verkehrsverbindungen sowie das Verkehrswegenetz innerhalb der ostdeutschen Bundesländer erweitert und modernisiert. Neben den eigenen Investitionen des Bundes dienten hierzu auch die Infrastrukturvorhaben der Bundesländer und der Kommunen, die aber angesichts geringer eigener Steuerkraft nur dadurch verwirklicht werden konnten, dass der Bund die benötigten Mittel durch überproportionale Zuweisungen (im Solidarpakt I) zur Verfügung stellte. Für den Wirtschaftsraum der Lausitz bedeutete dies, dass es in dieser ersten Phase zu einem raschen Ausbau der Verkehrsverbindungen zwischen den Zentren Berlin, Dresden und Leipzig kam, von denen aufgrund ihrer Lage im Raum auch die Lausitz profitierte.

Trotz der außergewöhnlich umfangreichen Förderung von Unternehmen und des Infrastrukturausbaus blieb die wirtschaftliche Entwicklung in den ostdeutschen Bundesländern und der Lausitz weit hinter den anfänglichen Erwartungen zurück. Aufgrund der teilweise dramatischen Arbeitsmarktsituation in den ostdeutschen Bundesländern ist die soziale Flankierung des Transformationsprozesses durch aktive Arbeitsmarktpolitik als außerordentlich wichtiger Bestandteil der strukturpolitischen Begleitung des „Aufbaus Ost“ zu diskutieren. Seit der Wiedervereinigung Deutschlands lagen die Arbeitslosenquoten in der Lausitz deutlich über den Durchschnitten der Bundesländer Brandenburg und Sachsen. In der Spitze waren in den ostdeutschen Bundesländern bis zu einem Drittel der Erwerbspersonen von Unterbeschäftigung betroffen (siehe IWH, 2010); in der Lausitz lagen die Zahlen noch darüber. In der Folge nahmen in der ersten Hälfte der 1990er Jahre rund 360 Tsd. Personen in den ostdeutschen Bundesländern an ABM teil; noch höher war mit knapp 400 Tsd. Personen die Zahl der Teilnehmenden an beruflichen Weiterbildungsmaßnahmen. Zur kurzfristigen Stabilisierung des Arbeitsmarktes hat die Bundesanstalt für Arbeit von 1991 bis 1995 insgesamt rund

22 Milliarden DM (ca. 11,25 Milliarden Euro)<sup>12</sup> für Kurzarbeit ausgegeben, davon allein rund 15 Milliarden DM (ca. 7,67 Milliarden Euro) in den neuen Bundesländern. Bis Juni 1993 beschränkte sich die Förderung von Kurzarbeit nicht nur auf die Lohnersatzleistung, sondern die Bundesanstalt für Arbeit erstattete auch Arbeitgeberanteile zur Kranken- und Rentenversicherung. Somit sind durch das Kurzarbeitsgeld die Arbeitskosten der Unternehmen in den ostdeutschen Bundesländern um mehr als 3,5 Milliarden DM (ca. 1,79 Milliarden Euro) entlastet worden (siehe Völkel, 1997). Im Land Brandenburg konzentrierte sich die Kurzarbeit im Bergbau. (Der Anteil der Wirtschaftsgruppe Wasser-Energie-Bergbau an allen Kurzarbeitenden im Land betrug nach Angaben der Bundesanstalt für Arbeit (1996) im Jahr 1995 23,9 %). Eine weitere sozialpolitisch flankierende Maßnahme war die massive Anwendung von Frühverrentungsprogrammen. Die Frühverrentung wurde systematisch eingesetzt, um den Arbeitsmarkt zu entlasten. In den ostdeutschen Bundesländern lag das Alter zum Zeitpunkt des Erwerbsaustritts nach der Wiedervereinigung bei etwa 55 Jahren (siehe Buchholz, 2008). In dieser ersten Phase der Strukturpolitik des Bundes ist die Arbeitsmarktpolitik insoweit vor allem als **nachsorgende Strukturpolitik** zu kategorisieren.

### *Phase 2: 1999-2015 – „Technologieorientierte Strukturpolitik“*

Das Hauptziel in der Phase 1 der Strukturpolitik des Bundes bestand darin, Arbeitsplätze zu schaffen. Im Rahmen des Programms „Aufbau Ost“ wurden Investitionsvorhaben weitgehend unabhängig von Wirtschaftszweig, Technologie und regionaler Verflechtung unterstützt. Diese Form der staatlichen Investitionsförderung war Gegenstand einer anhaltenden kritischen Auseinandersetzung. Im Kern stand dabei das Argument, dass durch die staatliche Subvention des Faktors Kapital die relativen Faktorpreise verzerrt werden, mit der Folge einer überhöhten Kapitalintensität in der Produktion (zur Bewertung siehe Kapitel 4). Durch die Substitution von Arbeit durch Kapital ergaben sich negative Beschäftigungseffekte (siehe z. B. Klodt, 2000 oder Ragnitz, 2003). Der hinter den Erwartungen bleibende Erfolg des Programms „Aufbau Ost“ im Sinne eines sich selbst tragenden Aufschwungs – einer von Transferzahlungen unabhängigen Wachstumsdynamik in den ostdeutschen Bundesländern –, hat Ende der 1990er Jahre zu einer Kurskorrektur in der Strukturpolitik des Bundes geführt.

Die politischen Prioritäten verschoben sich in der Phase 2 von einer eher regionalpolitischen Zielsetzung (also: die Förderung der Leistungskraft von Unternehmen in strukturschwachen Regionen mit dem Ziel des regionalen Ausgleichs) hin zu einer **innovations- und technologieorientierten Zielsetzung**. Grundannahme war, dass die Anpassungs- und Wettbewerbsfähigkeit der regionalen Wirtschaftsstruktur in erster Linie von der Innovationstätigkeit der Unternehmen und deren Forschungs- und Entwicklungsaktivitäten abhängt. Um der besonderen Situation in den ostdeutschen Bundesländern gerecht zu werden, wurde durch das Bundesministerium für Bildung und Forschung (BMBF) ein neues Förderprogramm konzipiert, das im Jahr 1999 unter dem Namen „InnoRegio“ startete (später dann im Kern der BMBF-Innovationsinitiative „Unternehmen Region“ weitergeführt wurde). Die Grundideen von "InnoRegio" beschreibt das BMBF wie folgt: *„Kreative neue Ideen entstehen dort, wo sich Menschen aus verschiedensten Disziplinen, Branchen und Institutionen begegnen. Eine Region ist dann erfolgreich, wenn sich ein Netzwerk bildet, in dem die Fähigkeiten, Erfahrungen und Schlüsseltechnologien der Region zusammentreffen – wo etwas Neues, Einmaliges und Hervorragendes entstehen kann. Ein Netzwerk, das regionale Traditionen aufgreift, eine gemeinsame Innovationsstrategie für die Region entwickelt und der Region ein unverwechselbares Profil gibt.“* (Unternehmen Region, 2017). Die Förderung des BMBF richtete sich folglich auf die schnellstmögliche Verbreitung innovativer Lösungen und die Verbesserung der

<sup>12</sup> Diese und die folgenden Umrechnungen wurden von den Autorinnen und Autoren vorgenommen (Umrechnungskurs: 1 DM = 0,51129 EUR).

Bildungsstrukturen und des Technologietransfers. Das Förderziel war, die endogenen Innovationspotenziale in ostdeutschen Regionen zu erschließen und auf dieser Grundlage die Entwicklung von langfristig wirksamen Technologieplattformen zu initiieren (Institut für Innovation und Technik, 2016).

Ein wichtiger Bestandteil des Programms „Unternehmen Region“ war die **Strategie der Clusterbildung**, d. h. eine Stärkung der horizontalen und vertikalen Verflechtung von Unternehmen, Verbänden und Wissenschaft in einer Region. Porter (2000) beschreibt ein Cluster als die räumliche Konzentration von Unternehmen, die über Wertschöpfungsketten miteinander verbunden sind. Hinzu kommen die zugehörigen regionalen Institutionen wie Verbände und Hochschulen. Die Mitglieder eines Clusters stehen dabei über Liefer- oder Wettbewerbsbeziehungen oder gemeinsame Interessen miteinander in Beziehung. Die Wettbewerbs- und Entwicklungsfähigkeit eines Standortes hängt nach dem Verständnis des Clusterkonzepts u. a. davon ab, wie er Wissen generieren, verbreiten und nutzbar machen kann.

Die Clusterbildung wurde und wird durch netzwerkorientierte Ansätze gefördert. Beispielhaft zu nennen sind hier die Programmlinien

- ▶ „InnoRegio“ (1999-2006)
- ▶ „Innovative regionale Wachstumskerne“ (2001-2007)
- ▶ „Innovationsforen“ (2001-2016)
- ▶ „InnoProfile“ (2005-2013)
- ▶ „Zentren für Innovationskompetenz“ (seit 2002)
- ▶ „WK-Potenzial“ (seit 2007)
- ▶ „ForMaT“ (seit 2007)
- ▶ „Zwanzig20“ (seit 2012).

Diese Form der Förderung war bzw. ist dezidiert zukunftsgerichtet und ist als strukturpolitische Intervention der **vorausschauenden Strukturpolitik** zuzuordnen. Neben diesen BMBF-Programmen gibt es auch Förderprogramme des Bundesministeriums für Wirtschaft und Energie (BMWi), welche dezidiert auf die Stärkung der Innovationskraft und Wettbewerbsfähigkeit von kleinen und mittleren Unternehmen (KMU), einschließlich des Handwerks und der freien Berufe, ausgerichtet sind. Das Zentrale Innovationsprogramm Mittelstand (ZIM) startete im Jahr 2008 (seit 2015 bundesweit) als technologie- und branchenoffenes Förderprogramm für mittelständische Unternehmen und mit diesen zusammenarbeitenden wirtschaftsnahen Forschungseinrichtungen.

Auch in der Phase 2 wurde der **Ausbau der infrastrukturellen Ausstattung** in den ostdeutschen Bundesländern weiter vorangetrieben. So wurde z. B. der ab dem Jahr 2005 geltende Solidarpakt II explizit damit begründet, bis zum Jahr 2019 den bestehenden „infrastrukturellen Nachholbedarf“ auf dem Gebiet der ostdeutschen Bundesländer abzubauen. Allein im Programm „Verkehrsprojekte Deutsche Einheit“ wurden im Zeitraum 1991-2015 insgesamt 35,4 Mrd. Euro investiert (siehe Bundesministerium für Verkehr und Digitale Infrastruktur, 2016). Die umfangreichen Investitionen führten zu einer qualitativen und quantitativen Verbesserung der infrastrukturellen Ausstattung der ostdeutschen Bundesländer und damit auch zu einer deutlichen Verbesserung der Standortbedingungen für die in den ostdeutschen Bundesländern angesiedelten Unternehmen. Mit der weiteren Öffnung des EU-Binnenmarktes durch die Öffnung der Grenzen nach Osteuropa ist zudem eine rasante Verkehrsentwicklung eingetreten. Die bisherigen Nord-Süd-Verkehrsströme wurden überlagert durch neue Verkehrsströme in Ost-West-Richtung. Der Bund hat den Ausbau dieser Verkehrsverbindungen stark vorangetrieben, was zu einer weiter verbesserten Ein- und Anbindung der Lausitz in das überregionale Verkehrswegenetz führte.

Im Bereich der **nachsorgenden Strukturpolitik** zur Abfederung sozialer Härten bestand aufgrund der überdurchschnittlich hohen Arbeitslosigkeit in den ostdeutschen Bundesländern und insbesondere auch der Lausitz weiterhin hoher Bedarf. Allerdings kam es hier zu einem grundlegenden Richtungswechsel in der aktiven Arbeitsmarktpolitik (siehe Rabe und Schmid, 1999). Das alte Arbeitsförderungsgesetz (AFG) wurde neu gefasst und zum 01.01.1998 als Drittes Buch in das Sozialgesetzbuch eingegliedert (SGB III). Hiermit wurde der bis dato bestehende Anspruch des AFG als zentrales arbeitsmarktpolitisches Instrument reduziert und explizit die subsidiäre Rolle der Arbeitsmarktpolitik definiert. Sie soll den Ausgleich am Arbeitsmarkt unterstützen, also die Stellenbesetzungsprozesse erleichtern. Für das Niveau der Erwerbstätigkeit sind dagegen in erster Linie wirtschafts- und beschäftigungspolitische Eingriffe zuständig, die durch angebotsseitige Maßnahmen ergänzt werden können. Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer sollten danach persönliche Risiken zunehmend selbst tragen und mehr Verantwortung für ihre individuelle Lage am Arbeitsmarkt übernehmen (siehe Feil et al., 2008). Die 2002 erfolgte neuerliche Reform des SGB III durch das sogenannte „Job-AQTIV-Gesetz“ setzte den 1998 eingeleiteten Paradigmenwechsel der Arbeitsmarktförderung zu einer **aktivierenden Arbeitsmarktpolitik** fort. Die von 2003 bis 2005 verabschiedeten Hartz-Gesetze I bis III sowie das Gesetz zu Reformen am Arbeitsmarkt führten den Ansatz weiter und setzen auf konsequente Aktivierung. Insofern ist die Arbeitsmarktpolitik in dieser zweiten Phase in den Bereich der **vorausschauenden Strukturpolitik** einzuordnen.

### 3.1.3 Strukturpolitik der Länder

Die beschriebenen Instrumente des „Aufbau Ost“ betreffen alle ostdeutschen Länder in mehr oder minder gleichem Maße und können deswegen keine Spezifika der Lausitz erklären. Nichtsdestotrotz haben sie die Entwicklung der Lausitz entscheidend beeinflusst. Hinzu kommt, dass diese bundespolitischen Grundsatzentscheidungen für die brandenburgische und sächsische Politik eine exogene Rahmensetzung darstellen, die nur in beschränktem Maße (und zum größten Teil überhaupt nicht) durch eigene landespolitische Eingriffe modifiziert werden konnten. Im Folgenden soll daher untersucht werden, welche Schlüsselentscheidungen die Wirtschaftspolitik in den Bundesländern Brandenburg und Sachsen selbst getroffen hat und inwieweit diese als Erklärung der Entwicklungen in der Lausitz dienen können. Dabei liegt der Fokus auf der Strukturpolitik des Landes Brandenburg. In der Untergliederung wird nach Legislaturperioden unterschieden, da die wechselnden Landesregierungen teilweise unterschiedliche strategische Schwerpunkte gesetzt haben. Die Spezifika der sächsischen Wirtschaftspolitik werden nur kurz am Ende des Kapitels thematisiert.

#### a) Brandenburg

##### 1990-1994

Die wirtschaftspolitische Strategie in der ersten Legislaturperiode des Landes Brandenburg verfolgte insbesondere die Ziele:

- ▶ Erhalt der industriellen Kerne und
- ▶ Verringerung von Arbeitslosigkeit durch den Einsatz arbeitsmarktpolitischer Maßnahmen.

Eine Prioritätensetzung lag auf der Schaffung gleichwertiger Lebensverhältnisse in allen Regionen des Landes. Hierbei lag ein Fokus auf den unterentwickelten Berlin-fernen Regionen, also auch der Lausitz. Zur Umsetzung der Förderung von beschäftigungsintensiven Unternehmensansiedlungen wurde in den ersten Nachwendejahren der institutionelle Rahmen zur Durchführung von Wirtschaftsförderung aufgebaut. So erfolgte u. a. die Gründung der Wirtschaftsförderung Brandenburg WFBB (1990), der Landesagentur für Struktur und Arbeit

LASA (1990), der Brandenburgischen Landgesellschaft (1991), der Landesentwicklungsgesellschaft LEG (1991), der Technologie- und Innovationsagentur Brandenburg T.I.N.A. (1991), der Brandenburgischen Außenhandelsagentur BRAHA (1992), der Investitionsbank des Landes Brandenburg ILB (1992), der Brandenburgischen Energiesparagentur BEA (1992) und der Brandenburgischen Boden BBG (1994). Eine Festlegung von Grundsätzen für die Durchführung von Förderprogrammen wurde u. a. mit der ersten „Technologieinitiative Brandenburg“ (1991) und dem Mittelstandsförderungsgesetz (1992) verabschiedet.

Das regionalpolitische Leitbild war das der „**dezentralen Konzentration**“ (Ragnitz et al., 2011). Durch den gezielten Einsatz von Subventionen zur Unterstützung von strukturbestimmenden Investitionsvorhaben in allen Regionen des Landes sollte den schlechteren Entwicklungsbedingungen in den strukturschwachen Regionen entgegengewirkt werden. Vorhandene Mängel im erwerbsstrukturellen Bereich bzw. in der Infrastruktur sollten beseitigt und eine eigenständige Entwicklung mit Ausstrahlungseffekten auf einen größeren Wirtschaftsraum initiiert werden. Im Mittelpunkt dieser räumlichen Entwicklungsstrategie standen die sogenannten „Regionalen Entwicklungszentren“ (REZ) in den strukturschwächeren Räumen. Diese umfassten in der brandenburgischen Lausitz die Städte Cottbus, Finsterwalde und Senftenberg/Lauchhammer. Hinzu kamen Orte mit besonderem Handlungsbedarf aufgrund gravierender gewerblich-industrieller Umstrukturierungsnotwendigkeiten in Folge der industriellen Monostruktur. In der Lausitz betraf dies die Städte Lübbenau/Vetschau, Spremberg und Elsterwerda. Diese Festlegungen der REZ sollte Bindungskraft für alle Ressorts auf Landesebene entfalten, um auf diese Art und Weise zur Entstehung starker Zentren mit Ausstrahlwirkungen auf das jeweilige Umland beizutragen. Die Idee der Konzentration der Landesmittel auf diese Zentren folgte der wirtschaftspolitischen Überlegung, dass die Effizienz des Mitteleinsatzes aufgrund der in den Zentren vorhandenen Bevölkerung und infrastrukturellen Erschließung weitaus günstiger eingeschätzt wurde als in den dünn besiedelten Umlandgemeinden. So wurden im Land Brandenburg die GRW-Förderung auf die REZ ausgerichtet und beispielsweise im 24. GRW-Jahresplan (1995-1998) nur noch 164 Städte und Gemeinden in die Förderkulisse einbezogen, nachdem 1991 noch im ganzen Land flächendeckend Förderhöchstsätze gewährt wurden. Auch die Infrastrukturplanung im Land Brandenburg wurde sehr stark auf diese REZ ausgerichtet (z. B. Straßenbau, Bahnverkehr). Zudem wurde den betreffenden Städten ab 1994 eine zusätzliche Investitionspauschale aus Mitteln des Investitionsförderungsgesetzes „Aufbau Ost“ (IfG) zur Verfügung gestellt (siehe Ragnitz et al., 2011).

Kennzeichnend für die Strukturpolitik während der ersten Legislaturperiode im Land Brandenburg war eine starke Ausrichtung auf **räumliche Ausgleichsziele**. Im Sinne eines Nachteilsausgleich wurden die peripheren Räume stärker gefördert und somit versucht, Unternehmensansiedlungen dorthin zu lenken. Sektorale Aspekte fanden nur geringe Beachtung. Zwar wurde die hohe Bedeutung der Industrie betont, letzten Endes ging es jedoch um eine Stabilisierung der regionalwirtschaftlichen Situation, insbesondere in den wirtschaftlich weniger attraktiven, Berlin-fernen Standorten in Brandenburg, nicht aber um eine, wie auch immer definierte, zukunftsorientierte Gestaltung der sektoralen Wirtschaftsstrukturen an diesen Standorten. Mit dem Projekt „Zukunftsorientierte Entwicklung und Umstrukturierung der Standorte“ (ZEUS) verfolgte das Land Brandenburg ein standortorientiertes Konzept zum Erhalt der industriellen Kerne (siehe Danwerth, 1998). Im Vordergrund stand die Sorge um den weiteren Verlust von Arbeitsplätzen, nicht jedoch Überlegungen zur Sicherung der langfristigen Wettbewerbsfähigkeit der brandenburgischen Wirtschaft. Insofern ist die Art der Wirtschaftspolitik als **konservierende Strukturpolitik** zu kategorisieren.

Sie war darauf ausgerichtet, die Unternehmen in der Transformationsphase nach der Wiedervereinigung beim Erreichen der Wettbewerbsfähigkeit zu unterstützen sowie einen nicht zu vermeidenden Arbeitsplatzabbau durch eine Strukturwandelverzögerungspolitik sozialverträglich zu gestalten. Kennzeichnend für diese Politik war nicht nur der koordinierte Einsatz verschiedener Instrumente im Rahmen der Standortsicherung, sondern darüber hinaus auch die Konzipierung von Strukturentwicklungskonzepten für einzelne Regionen durch die Landesregierung selbst, beispielhaft verwirklicht in dem seit 1993 erarbeiteten und im Juli 1995 verabschiedeten Strukturentwicklungskonzept für die Lausitz (siehe MWMT, 1995). In diesem wurde davon ausgegangen, dass der Braunkohletagebau und die damit verbundene Energiewirtschaft auch in der Zukunft fester Bestandteil der weiteren industriell-gewerblichen Entwicklung der Lausitz sein werden und damit für die Strukturförderung und Arbeitsplatzsicherung von zentraler Bedeutung sind, da andere Industriezweige in vergleichbarer Größenordnung in der Region nicht vorhanden waren.

Ein weiteres Merkmal der Strukturpolitik in dieser ersten Legislaturperiode war die hohe Bedeutung der aktiven Arbeitsmarktpolitik, in Form der **Bereitstellung öffentlich finanzierter Ersatzarbeitsplätze** durch ABM und Qualifizierungsmaßnahmen. So wurden im Land Brandenburg eine Vielzahl von Arbeitsförderungs-, Beschäftigungs- und Strukturentwicklungsgesellschaften gegründet, die grundlegende Aufgaben der Standortentwicklung (Beräumung von brachgefallenen Industrieflächen, Aufwertung von städtebaulichen Problemgebieten beispielsweise durch Anlage und Pflege von Grünflächen u. Ä.) erfüllen sollten. So waren nach Angaben der Landesregierung im Jahr 1994 knapp 23.100 Personen in insgesamt 82 derartigen Gesellschaften tätig (siehe Ragnitz et al., 2011). In der Legislaturperiode 1990-1994 ist die Arbeitsmarktpolitik von Brandenburg vor allem als **nachsorgende Strukturpolitik** zu kategorisieren.

Zusammenfassend lässt sich festhalten, dass die brandenburgische Strukturpolitik in der ersten Legislaturperiode vor allem durch die Schaffung von Institutionen und Verfahrensvorschriften zur Begleitung des Transformationsprozesses geprägt war. Eine aktive Gestaltung der wirtschaftlichen Entwicklung fand nicht statt. Kern der Politik war der Erhalt überkommener Strukturen in der Hoffnung, auf diese Weise den Abbau von nicht-wettbewerbsfähigen Arbeitsplätzen zumindest abmildern zu können. Parallel dazu wurden Versuche unternommen, eine unausgewogene Entwicklung der einzelnen Regionen Brandenburgs zu verhindern. Mit Blick auf den Aufbau neuer wirtschaftlicher Potenziale überwog hingegen eine eher passive Haltung, bei der alle Investoren gleichermaßen willkommen waren, sofern sie nur die Schaffung zusätzlicher Arbeitsplätze versprachen.

Effekte auf die Wirkungsdimensionen „Soziales“, „Ökologie“ und „regionale Identität“ waren in dieser ersten Phase kein explizites Ziel und ergaben sich höchstens indirekt aus den arbeitsmarktpolitischen Programmen und der Modernisierung der vorhandenen Infrastruktur. Diese sollten jedoch eher den hohen Abwanderungszahlen in der Region entgegenwirken. Die Qualifizierungsprogramme sollten dabei zu einer Erhöhung der Beschäftigungschancen auf dem Arbeitsmarkt beitragen.

## 1994-1999

Wesentlich geprägt war die Strukturpolitik in der zweiten Legislaturperiode durch die sogenannte „Arbeitsplatzstrategie“ und die damit im engen Zusammenhang stehende „regionalisierte Strukturpolitik“ (ab 1996). Danach sollte das Beschäftigungsziel bei allen Regierungsvorhaben Priorität erhalten. Erklärtes Ziel war die Schaffung von Arbeitsplätzen, die Neuansiedlung von Unternehmen und die vorhandenen industriellen Kerne zu modernisieren. Fortgesetzt wurde die aktive Arbeitsmarktpolitik in Form von **ABM, Fortbildung und Umschulung** (FuU) sowie der **Gewährung von Lohnkostenzuschüssen** für die Senkung der Arbeitslosigkeit.

Die prioritäre Zielvorgabe der Senkung der Arbeitslosigkeit und Schaffung neuer Arbeitsplätze sollte durch eine Reihe von Maßnahmen umgesetzt werden. Im Rahmen eines „Paktes für Arbeit“ wurden alle wichtigen Akteure, wie Gewerkschaften und Arbeitgeberverbände, in die brandenburgische Arbeitsplatzstrategie eingebunden. Auf Seiten der Landespolitik wurde eine Selbstverpflichtung aller Ressorts durchgesetzt. Diese beinhaltete eine Überprüfung der in ihrem Zuständigkeitsbereich liegenden Programme auf ihre Beschäftigungswirkung und ggf. notwendige Anpassungsmaßnahmen. Darüber hinaus wurde versucht, den Bund in die Arbeitsplatzstrategie einzubinden, indem eine stärkere Verzahnung von Arbeitsmarkt- und Strukturpolitik und ein Rechtsanspruch auf Teilnahme an arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen gefordert wurde (siehe Ragnitz et al., 2011). Als beschäftigungswirksame Maßnahmen wurden im Rahmen der Arbeitsplatzstrategie u. a. folgende Interventionen durchgeführt (siehe Landesdrucksache 2/4015, S. 6):

- ▶ Förderung von Investitionen kleiner und mittlerer Unternehmen (KMU),
- ▶ Förderung von Unternehmensgründungen,
- ▶ Wissenstransfer als Wachstumsmotor,
- ▶ integrierte Reisegebiets-, Standort- und ländliche Entwicklung,
- ▶ Revitalisierung der Innenstädte,
- ▶ Verzahnung von Wirtschafts-, Struktur- und Arbeitsmarktpolitik durch Nutzung des § 249h Arbeitsförderungsgesetz (AFG),
- ▶ Unterstützung von ausgewählten Wirtschaftsstandorten durch vorrangigen Ausbau der Verkehrsinfrastruktur.

Der Übergang zur „regionalisierten Strukturpolitik“ ab 1996 kann als Weiterentwicklung der Strategie der „dezentralen Konzentration“ der ersten Legislaturperiode angesehen werden. So wurde durch einen Landesentwicklungsplan das Konzept weiter konkretisiert. Dies führte zu einer stärker auf die einzelnen Regionen bezogenen Ausrichtung der Strukturpolitik. Es wurde die Bedeutung der bereits 1993 festgelegten fünf Planungsregionen aufgewertet, indem diese mit der Aufgabe betraut wurden, in Abstimmung mit der Landesregierung regionale Entwicklungskonzepte zu erarbeiten. Insoweit handelt es sich hierbei um eine Abkehr von der eher zentralistischen ausgerichteten Sichtweise der ersten Legislaturperiode, in der die Aufstellung von regionalen Entwicklungsplänen noch als Sache der Landesregierung angesehen wurde.

Mit der Beendigung der Tätigkeit der Treuhandanstalt zum Jahresende 1994 setzte die Landesregierung in Brandenburg verstärkt auf die **Förderung von infrastrukturellen und industriellen Großprojekten**. In der Lausitz wurde z. B. der Bau einer Rennstrecke (Lausitzring) finanziell durch das Land gefördert. Ein weiteres Großprojekt war die Unterstützung der Ansiedlung des Unternehmens „Cargolifter“ in Brand (Niederlausitz), dessen Ziel der Bau von Großzeppelinen zum Lastentransport war. Beide Großprojekte in der Lausitz (wie auch viele Großprojekte in anderen Teilen Brandenburgs) erwiesen sich nicht als erfolgreich.

Hohe Bedeutung in der Landespolitik hatte auch in der zweiten Legislaturperiode der **Energiesektor** in der Lausitz. Die sehr starke Schrumpfung der Beschäftigung in diesem Sektor bis Mitte der 1990er Jahre (siehe Kapitel 2) betraf vor allem den Braunkohlebergbau in der Lausitz. Die Landesregierung erklärte die braunkohlebasierte Energieerzeugung als „erstes Standbein der wirtschaftlichen Entwicklung“ in der Region (siehe MWMT, 1995). Im Jahr 1996 wurde ein erstes Energiekonzept für das Land Brandenburg verabschiedet, das neben dem Bekenntnis zur Braunkohle auch die Forderung nach verstärkter Förderung regenerativer Energien sowie einer höheren Energieeffizienz enthielt. Wichtigste Punkte hierbei waren die Sicherung von rund 13.000 bis 17.000 Arbeitsplätzen in der Braunkohleindustrie und Energiewirtschaft in der Lausitz und die Steigerung der erneuerbaren Energien bis 2010 auf 5 % am Primärenergiemix. Zudem wurde die Einrichtung eines Energieressourceninstituts mit enger Anbindung an die 2013 neu gegründete Brandenburgische Technische Universität Cottbus-Senftenberg (BTU) und die Brandenburger Energieeinsparagentur beschlossen. Finanziert werden sollte die Zielerreichung über den Gesamtzeitraum mit rund 31 Mio. Euro aus der öffentlichen Hand und durch EFRE-Mittel (siehe Land Brandenburg, 1996).

Alles in allem ist die brandenburgische Wirtschaftspolitik für die Lausitz auch in der zweiten Legislaturperiode als **konservierende Strukturpolitik** zu kategorisieren. Die brandenburgische Strukturpolitik 1994-1999 war in wesentlichen Teilen eine Fortsetzung jener der ersten Legislaturperiode. In weiten Teilen folgte sie weiterhin dem Gedanken, dass die vorhandenen industriellen Kerne umstrukturiert, weiterentwickelt und modernisiert werden mussten. Begleitet wurde dies durch eine aktive Arbeitsmarktpolitik. Größter Unterschied im Vergleich zur ersten Periode war die Abkehr von der zentralistisch ausgerichteten räumlichen Entwicklungsplanung hin zu einer regionalisierten Strukturpolitik. Eine gezielte Ausrichtung auf die übrigen Wirkungsdimensionen fand nicht statt.

### 1999-2004

In der dritten Legislaturperiode kam es zu einem Paradigmenwechsel in der brandenburgischen Strukturpolitik. Angesichts der massiven finanziellen Probleme des Landes und der ausbleibenden selbsttragenden wirtschaftlichen Entwicklung in vielen peripheren Regionen änderten sich die Prioritäten und Strategien. Kern war die sogenannte „Modernisierung mit märkischer Prägung“ (siehe Land Brandenburg, 2017), welche die Eigenverantwortung des Landes betonte, was eine Abkehr von der zuvor immer betonten Verantwortung des Bundes auch für die Landesentwicklung in Brandenburg darstellte. Als Hauptaufgaben der Politik in der dritten Legislaturperiode wurden weiterhin die Reduzierung der hohen Arbeitslosigkeit und die Angleichung der Lebensverhältnisse an westdeutsches Niveau hervorgehoben – anders als bisher sollte dies jedoch vor allem durch den **Ausbau der (Verkehrs-)Infrastruktur**, durch eine stärkere Gewichtung der **Innovationskraft der Wirtschaft** und durch **verbesserte Bildungsinvestitionen** geschehen (siehe Ragnitz et al., 2011). Die bisher auf staatlichen Interventionismus setzende brandenburgische Wirtschaftspolitik und der umfangreiche Einsatz arbeitsmarktpolitischer Instrumente verloren an Bedeutung. Das bisherige Leitbild der „dezentralen Konzentration“ verlor in der praktischen Umsetzung deutlich an Gewicht, obwohl offiziell daran festgehalten wurde.

Die Förderpolitik des Landes wurde neu ausgerichtet und institutionell durch die Gründung der Zukunftsagentur Brandenburg (ZAB) neu aufgestellt. Anstelle der bisherigen räumlichen Entwicklungsstrategie rückte eine technologieorientierte Förderung. Zwar hatte die Landesregierung bereits im Jahr 1994 ein Technologiekonzept – „Brandenburg auf dem Weg in die Zukunft“ – verabschiedet, in dem mehrere als besonders förderwürdig geltende „Technologiefelder“ definiert wurden: Produktionstechnologie, Managementmethoden, Biotechnologie, Mikrotechnologie, Softwaretechnologie und Werkstofftechnologie sowie als



Querschnittsbereich die Informations- und Kommunikationstechnologien. Dies wurde 1999 jedoch durch ein verändertes „Landesinnovationskonzept“ ersetzt, das u. a. die Kompetenzfelder Werkstofftechnologie, Mikro- und Nanotechnologie, Produktionstechnologie, Biotechnologie, Ernährungswissenschaften, Verkehrstechnologie, Umwelttechnologie sowie Medien-, Informations- und Kommunikationstechnologie als neue Schwerpunkte definierte. Die Konzentration auf Technologieschwerpunkte wurde ergänzt durch die angestrebte Herausbildung regionaler Technologiecluster, was durch eine Umorientierung von der projektbezogenen Technologieförderung hin zu einer netzwerkorientierten Innovationsförderung erreicht werden sollte. Neben der Förderung von Forschungsprojekten in diesen Feldern wurde insbesondere auch eine entsprechende Ausrichtung von Hochschulen und Forschungseinrichtungen gefordert.

Die neue Energiestrategie 2010 aus dem Jahre 2002 stellte im Grunde nur die Fortschreibung des Energiekonzepts von 1996 dar. In Kontinuität zur bisherigen Strategie wurde die Bedeutung der Braunkohle für die Lausitz betont. Erhöht werden sollten die Anstrengungen zur Energieeinsparung, zur Verbesserung der Energieeffizienz oder zum Ausbau der erneuerbaren Energien, und damit zur Senkung der CO<sub>2</sub>-Emissionen. Die Ausbaustrategie für die erneuerbaren Energien sollte in enger Kooperation mit den Energieanbietern im Rahmen regionaler Entwicklungsstrategien verfolgt werden.

In dieser Phase der brandenburgischen Landespolitik ist insoweit ein allmählicher Kurswechsel hin zu einer stärker **vorausschauenden Strukturpolitik** festzustellen, wenn auch weiterhin Elemente einer nachsorgenden Strukturpolitik feststellbar sind. Erst in der nachfolgenden Legislaturperiode kam es mit der erstmaligen Regierungsbeteiligung der CDU auch zu einem grundlegenden Paradigmenwechsel in der Wirtschaftspolitik.

#### 2004-2009

In der Legislaturperiode 2004-2009 erfolgte eine Neuausrichtung der sektoralen und regionalen Wirtschaftsförderpolitik, welche nun unter dem Leitbild „Stärken stärken“ umgesetzt wurde. Grundsätzlich erfolgte dabei eine Abkehr von der bisherigen Politik des Erhalts der vorhandenen wirtschaftlichen Struktur und Sicherung der bisherigen Beschäftigungsverhältnisse, hin zu einer wachstumsorientierten Förderpolitik mit dem Ziel, insbesondere **branchenbezogene Synergien** zu nutzen und die **Wettbewerbsfähigkeit** der Unternehmen zu verbessern. Die Strukturpolitik kann insoweit als „**vorausschauend**“ klassifiziert werden. Dazu wurden 14 (ursprünglich 16) Branchenkompetenzfelder sowie ein Querschnittsfeld definiert, für welche ein besonders hohes Wachstumspotenzial angenommen werden konnte und für die bereits wirtschaftliche Strukturen innerhalb des Bundeslandes existierten (DI/ifo, 2010, S. 11-12). Zur regionalen Umsetzung der Förderstrategie wurden 67 Branchenschwerpunktorte ausgewählt, welche eine Branchenkonzentration und branchenspezifische Standortfaktoren aufweisen konnten (Prognos, 2008, S. 8). Die definierten 14 Branchenkompetenzfelder im Land Brandenburg waren<sup>13</sup>:

- ▶ Automotive,
- ▶ Biotechnologie/Life Science,
- ▶ Energie,
- ▶ Ernährungswirtschaft,
- ▶ Holzverarbeitende Wirtschaft,
- ▶ Kunststoff/Chemie,
- ▶ Logistik,
- ▶ Luftfahrttechnik,

---

<sup>13</sup> Ursprünglich zählten auch die Branchen Geoinformation und Mineralöl zu den selbstständigen Kompetenzfeldern.

- ▶ Medien/IKT /Geoinformation,
- ▶ Metall,
- ▶ Optik,
- ▶ Papier,
- ▶ Schienenverkehr,
- ▶ Tourismus,
- ▶ Querschnitt: Mikroelektronik.

Gleichzeitig erfolgte eine Abkehr vom bisherigen „Gießkannenprinzip“ in der strukturellen Förderung. Dafür wurden im Land Brandenburg 15 regionale Wachstumskerne definiert, welche insgesamt 26 Städte und Gemeinden umfassten. Den Wachstumskernen ist gemein, dass sie insgesamt einen hohen Anteil an der Arbeitsplatzversorgung (ca. 50 %), 10 % der Fläche des Bundeslandes und etwa ein Drittel der brandenburgischen Bevölkerung stellten. Weiterhin mussten die Wachstumskerne ein besonders hohes wirtschaftliches bzw. wissenschaftliches Entwicklungspotenzial aufweisen und in den vergangenen Jahren etwa 60 % der von der ZAB getätigten Investitionen auf sich vereinen. Durch die enge räumliche und sektorale Verzahnung sollten so Wachstumsimpulse aus den Wachstumskernen auf die anliegenden Gemeinden und Städte erzielt werden<sup>14</sup> (Basler+Partner, 2010, S. 1).

Zuletzt sollte mit der Neuausrichtung der Förderpolitik auch eine stärkere Kohärenz zu den Förderzielen des EFRE erzielt werden, da Brandenburg einen hohen Anteil seiner strukturpolitischen Förderungen über Zuweisungen aus den EU-Fonds erhielt (siehe Kapitel 3.1.4). Innerhalb des Operationellen EFRE-Programms des Landes lag der Fokus daher auf einer Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit und damit auf der Steigerung des Einkommens- und Beschäftigungsniveaus. Zur Erreichung dieses Ziels sollten langfristig die Wettbewerbs- und Innovationsfähigkeit der Unternehmen und das Innovationspotenzial der Bildungs- und Hochschullandschaft gesteigert sowie infrastrukturelle Potenziale unterstützt werden, um eine positive wirtschaftliche Entwicklung zu ermöglichen (Prognos, 2008, S. 6-7).

#### 2009-2014

Die Wirtschaftspolitik in der fünften Legislaturperiode stand unter dem Motto „Stark für die Zukunft – Kräfte bündeln“.<sup>15</sup> Dabei erfolgte eine Weiterentwicklung der neuausgerichteten Politik, wie sie schon im Jahr 2004 begonnen wurde. Zum einen sollten die bisherigen Branchenkompetenzfelder zu Clustern im Sinne branchenübergreifender Netzwerke entlang der jeweiligen Wertschöpfungskette weiterentwickelt werden. Zusätzlich wurde die Wirtschaftspolitik um Strategien in der Innovationsförderung, der Energiepolitik, der Industrieförderung und der Mittelstandsförderung ergänzt. Zudem sollten zukünftig auch die Hochschulprofile stärker an den Innovationsclustern angelehnt sein.

Die Förderung von Clustern mit vermuteten Wachstumspotenzialen erfolgt seit dem Jahr 2011 in einer gemeinsamen Innovationsstrategie mit dem Bundesland Berlin (innoBB). Die Strategie zielt dabei u. a. auf

- ▶ eine Stärkung des Dialoges zwischen Wissenschaft und Wirtschaft,
- ▶ die Sicherung der Hauptstadtregion als Innovationsstandort,
- ▶ die Bündelung von Kompetenzen,

---

<sup>14</sup> Innerhalb der Lausitz befinden sich drei regionale Wachstumskerne: Cottbus, Spremberg und „Westlausitz“ (Großräschen, Finsterwalde, Lauchhammer, Senftenberg und Schwarzeiche).

<sup>15</sup> <https://www.wfbb.de/de/Standort-Brandenburg/Wirtschaftsregion/Regionale-Wachstumskerne>

- ▶ die Priorisierung von Innovationen mit langfristigen Wachstumseffekten und
- ▶ die Sicherstellung der internationalen Wettbewerbsfähigkeit

ab. Als gemeinsame Cluster wurden dabei

- ▶ die Gesundheitswirtschaft,
- ▶ die Energietechnik,
- ▶ Verkehr/Mobilität/Logistik, Optik und
- ▶ IKT/Medien/Kreativwirtschaft

definiert. Hinzukommen auch hier Querschnittsthemen, welche eine clusterübergreifende Bedeutung haben. Dazu zählen die Themen

- ▶ Werkstoffe/Materialien,
- ▶ Produktions- und Automatisierungstechnik,
- ▶ Clean Technologies und Sicherheit.

Jedes Cluster erhielt dabei einen eigenen Masterplan, welcher gezielte Interventionen und Handlungsfelder zum Aufbau von Clusterstrukturen festlegte und von den jeweiligen verantwortlichen Institutionen (Wirtschaftsfördergesellschaften der Bundesländer Berlin und Brandenburg) geleitet wurde. Durch die **Fokussierung auf innovative Cluster** und die **länderübergreifende Kooperation in der Innovationsförderung** sollte eine Harmonisierung der Technologie- und Innovationsförderpolitik erreicht werden, so dass zukünftig auch gemeinsame strukturelle Förderungen z. B. durch EFRE-Mittel erreicht werden können. Gleichzeitig sollte der Erhalt und Ausbau von Innovationsinfrastrukturen gestärkt werden (Berlin/Brandenburg, 2011, S.4-20). Das Land Brandenburg hat daneben im Jahr 2014 weiterhin die Cluster Ernährungswirtschaft, Tourismus, Metall und Kunststoffe/Chemie in seine landesspezifische Innovationsstrategie (innoBB\_plus) aufgenommen (Land Brandenburg, 2014, S. 25-27).

Die Fokussierung auf die Innovationscluster wurde als strategisches Ziel auch in den brandenburgischen Hochschulentwicklungsplan bis 2025 aufgenommen. Hier ist insbesondere die BTU zu nennen, welche zur Profilbildung der Cluster „Energietechnik“ und „Gesundheitswirtschaft“ in der Energieregion Lausitz beitragen soll (Ministerium für Wissenschaft, Forschung und Kultur, 2013, S. 53).

Im Jahr 2012 erfolgte zusätzlich der Beschluss der neuen „Energierategie 2030“ des Landes Brandenburg. Diese sieht etwa eine weitere Senkung des Energieverbrauchs, die Erhöhung der erneuerbaren Energien in der Stromerzeugung, die preisgünstige Bereitstellung von Strom und die Stabilisierung von Beschäftigung und Wertschöpfung vor. Die für die Lausitzer Wertschöpfung fundamentale Braunkohleverstromung wird hierbei als Brückentechnologie angesehen, deren Bedarf auch über das Jahr 2030 hinaus benötigt wird (Ministerium für Wirtschaft und Energie, 2012, S.36-38). Mit der Umformulierung der energiepolitischen Ziele war jedoch zunehmend auch eine **stärkere Fokussierung auf umweltpolitische Ziele** zu beobachten, welche sich insbesondere aus den Klimaschutzzielen der EU und den Konsequenzen der Energiewende in Deutschland ableiten. Dadurch soll beispielsweise der Anteil an der Stromerzeugung für den Primärenergieverbrauch der erneuerbaren Energien bis zum Jahr 2030 auf 32 % steigen. Gleichzeitig soll der Primärenergieverbrauch bis zum Jahr 2030 bezogen auf das Jahr 2007 um 20 % und der Endenergieverbrauch um 23 % sinken. Um diese Ziele zu erreichen, sollen gezielt in den Stromnetzum- und -ausbau investiert, innovative Speichertechnologien eingesetzt und in Maßnahmen zur Forschung und Entwicklung (FuE) in der Energietechnik investiert werden. Überdies soll die Akzeptanz für energiepolitische Eingriffe in der Bevölkerung erhöht werden, welche sich durch die Einführung neuer Technologien und den Netzausbau ergeben (Ministerium für Wirtschaft und Energie, 2012, S. 36 ff.).

Neben der räumlichen Strukturförderung und der sektoralen Förderung wurden in der fünften Legislaturperiode ebenfalls zwei Strategien zur **Stärkung der industriellen und mittelständischen Wirtschaftsstruktur** verabschiedet. Mit dem Aktionsplan „ProIndustrie“ wurde ein Leitbild geschaffen, durch das die sektorale und räumliche Förderpolitik des Landes auf den Schwerpunkt der Stärkung der industriellen Wertschöpfung gelegt wurde (Landesregierung Brandenburg, 2012, S. 3).

Der letzte Baustein in der brandenburgischen Strukturpolitik war die 2010 beschlossene Mittelstandsstrategie „Brandenburg – Europäische Unternehmerregion, Strategie für die Stärkung von Innovation und Kreativität im Mittelstand“ (EER). Da die brandenburgische Wirtschaftsstruktur zu über 99 % durch KMU geprägt ist, sollten gezielte Strategien zur Unterstützung der kleineren und mittleren Betriebe entwickelt werden. Der Schwerpunkt lag dabei auf der Gründungsförderung, der Innovationsfähigkeit, der Internationalisierung sowie der Fachkräftesicherung. Der Verbesserung der Investitionsfähigkeit von Unternehmen dienten dabei u. a. der Brandenburg-Kredit Mezzanine, welcher nachrangiges Fremdkapital zur Verfügung stellte, und der Frühphasenfonds, welcher die Eigenkapitalbasis von jungen Unternehmen stärkte. Weiterhin sollte eine gezielte Investitionsförderung des Mittelstandes auch durch Mittel des Bundes, der EU und der Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW) erreicht werden (Landesregierung Brandenburg, 2010, S. 3-5).

Alles in allem kann die Strukturpolitik in dieser Phase eindeutig als **vorausschauend** eingestuft werden. Allerdings wurde dies nicht stringent durchgehalten; mit Blick auf die Energiewirtschaft in der Lausitz wurde weiterhin an der Erwartung festgehalten, dass die Braunkohleverstromung hier noch für geraume Zeit eine strukturbestimmende Rolle haben würde. Insoweit finden sich auch weiterhin Elemente einer **konservierenden Strukturpolitik**, der Aufbau neuer Industrien im Lausitzer Braunkohlerevier wurde darüber vernachlässigt.

## b) Sachsen

### 1990-2015

Wegen der untergeordneten Rolle der Braunkohlewirtschaft im Freistaat Sachsen und der die Politik prägenden Annahme, dass die nach 1990 verbliebenen Reste des Braunkohlebergbaus auch dauerhaft Bestand haben werden, gab es **keine expliziten Überlegungen zur Gestaltung des Strukturwandels im sächsischen Teil** des Lausitzer Reviers. Vielmehr setzte die Wirtschaftspolitik im Freistaat stark auf die Förderung der regionalen Wachstumspole in den übrigen Teilen Sachsens und hier vor allem auf die Förderung industrieller Projekte. Sie war dabei von der Erwartung geprägt, dass es zu positiven Ausstrahleffekten insbesondere des Agglomerationszentrums Dresden in die sächsische Lausitz hinein kommen würde. Anders als im Land Brandenburg ist die Wirtschaftspolitik des Freistaats dabei von größerer Kontinuität geprägt. Zwischen den einzelnen Legislaturperioden lassen sich kaum Unterschiede in der wirtschaftspolitischen Ausrichtung feststellen.

Wesentliche Bestandteile sächsischer Industriepolitik waren und sind die **Unterstützung von Neuansiedlungen** (durch Einsatz des förderpolitischen Instrumentariums, insbesondere der GRW, die Unterstützung von Wachstumsprozessen im heimischen Mittelstand sowie eine breit angelegte Innovationsförderung). Eine Beeinflussung der regionalen Wirtschaftsstrukturen steht dabei jedoch nicht im Fokus. Vielmehr erfolgt die **Ausreichung von Fördermitteln im Wesentlichen „nachfragegetrieben“**. Aufgrund bestehender Standortvorteile (hohe Dichte an öffentlich finanzierten Forschungseinrichtungen, Verfügbarkeit hochqualifizierter Fachkräfte, günstige Infrastrukturanbindung) und der Möglichkeit, an bestehende industrielle Strukturen anknüpfen zu können, bildeten sich industrielle Schwerpunkte vor allem in den größeren Agglomerationszentren (Dresden, Leipzig, Chemnitz; in schwächerem Maße auch Plauen und

Zwickau) heraus. Die eher peripher gelegenen Lausitzer Bergbauregionen haben hiervon nur zum Teil profitieren können. In sektoraler Betrachtung standen dabei der Automobilbau, die Mikroelektronik und der Maschinen- und Anlagebau im Vordergrund, die mehr als die Hälfte (davon der Kraftwagenbau allein 32 %) der industriellen Produktion in Sachsen auf sich vereinigten.

Spätestens seit der Jahrtausendwende nimmt dann die Innovationspolitik einen größeren Stellenwert in der Ausrichtung der sächsischen Industriepolitik ein, also die **Förderung von Forschung, Entwicklung und Innovation** in der Wirtschaft. Dies reflektiert den Anspruch der Landesregierung, Sachsen zu einem auch technologisch führenden Wirtschaftsraum innerhalb Europas fortzuentwickeln. Wichtig scheint in diesem Zusammenhang vor allem, dass sich die sächsische Innovationspolitik trotz grundsätzlicher Technologieoffenheit auf bestimmte Schlüsseltechnologien konzentrieren möchte (Mikroelektronik, Informations- und Kommunikationstechnologien, Nanotechnologien, neue Materialien, fortgeschrittene Produktionstechnologien, Photonik und Biotechnologien). Die sächsische Innovationspolitik zielt dementsprechend darauf ab, die traditionell vorhandenen Industriebranchen bei der Nutzung dieser Schlüsseltechnologien zu unterstützen, insbesondere bei Anwendung in einigen vorab definierten thematischen Zukunftsfeldern (Ansatz einer „intelligenten Spezialisierung“). Aufgrund der gegebenen Wirtschaftsstruktur sind hiervon auch wieder in erster Linie die sächsischen Agglomerationszentren begünstigt. Eine spezifische Unterstützung des Strukturwandels in den Lausitzer Kohleregionen fand nicht statt. Wegen der geringen Größe des sächsischen Anteils am Lausitzer Revier schien dies nicht notwendig.

Im Großen und Ganzen kann die sächsische Wirtschaftspolitik über die vergangenen 25 Jahre hinweg als **vorausschauend** klassifiziert werden. Sie war auch in weiten Teilen erfolgreich. Begünstigt wurde die wirtschaftliche Entwicklung im Freistaat u. a. durch die vergleichsweise günstige Ausgangslage, z. B. die bestehenden Wirtschafts- und Siedlungsstrukturen und die Präsenz leistungsfähiger Forschungseinrichtungen.

Im sächsischen Teil der Lausitz spielt die Braunkohlewirtschaft heute nur noch eine vergleichsweise geringe Rolle und konzentriert sich auf den äußersten nördlichen Teil des Landkreises Görlitz. Sachsen hat sich zwar stets zur weiteren Nutzung der Braunkohle als Energieträger bekannt. Da die im sächsischen Teil der Lausitz liegenden Tagebaue und Kraftwerke allerdings von Unternehmen mit Sitz in Brandenburg betrieben werden, sind diese insbesondere von Entscheidungen der Wirtschaftspolitik im Nachbarland abhängig.

### 3.1.4 Strukturförderung der EU

Seit der Wiedervereinigung werden die ostdeutschen Bundesländer auch durch **EU-Förderprogramme** unterstützt. Förderungen der EU-Struktur- und Investitionsfonds dienen grundsätzlich der Kofinanzierung von Landesförderprogrammen, sofern diese den EU-Zielen, u. a. Kohäsion bzw. Konvergenz und sozialer Ausgleich, dienen. Basis für die EU-Strukturförderung bilden unterschiedliche Regionenkategorien (bis zur Förderperiode 2000-2006: Ziel-1-Region bis Ziel-3-Region; danach neue Systematik; in der Förderperiode 2014-2020: weniger entwickelte Regionen, Übergangsregionen und stärker entwickelte Regionen). Die Zuordnung zu diesen Regionenkategorien entscheidet darüber, wie sehr eine Region mit Mitteln der EU-Strukturfonds gefördert werden kann.

Grundlage für die Einteilung in die unterschiedlichen Förderregionen ist die Zuordnung zur hierarchischen Systematik der EU für Gebietseinheiten auf der zweiten Ebene (NUTS-2 Regionen) (Lehmann, 2012, S. 33). In Brandenburg existieren zum einen die Region Brandenburg-Nordost mit den Landkreisen und der kreisfreien Stadt Barnim, Uckermark, Ostprignitz-Ruppin, Prignitz, Märkisch-Oderland, Frankfurt (Oder), Oberhavel und Oder-Spree;

zum anderen die Region Brandenburg-Südwest mit den Landkreisen und kreisfreien Städten Cottbus, Spree-Neiße, Elbe-Elster, Potsdam, Potsdam-Mittelmark, Dahme-Spreewald, Brandenburg an der Havel, Teltow-Fläming, Havelland und Oberspreewald-Lausitz.

Vor der EU-Erweiterung um mittel- und osteuropäische Staaten im Jahr 2004 waren die ostdeutschen Bundesländer als Ziel-1-Region und damit in der höchsten Förderkategorie klassifiziert. Seither erfolgte eine allmähliche Absenkung der Förderintensitäten, auch im Land Brandenburg und in Sachsen. Die EU-Osterweiterung und die Erhöhung des BIP je Einwohner führten zu einer Annäherung an den EU-Durchschnitt. Um eine hieraus resultierende (De-)Klassifizierung wenigstens teilweise zu verhindern, erfolgte eine Unterteilung der Regionen auf NUTS-2 Ebene, wodurch die Region Brandenburg-Nordost weiterhin eine höhere Förderung erhalten konnte. Für die Förderperiode 2014-2020 wurden die Lausitzer Regionen als „Übergangsregionen“ eingestuft.

Für die brandenburgische und sächsische Strukturentwicklung sind die Förderprogramme der EU auch heute noch von erheblicher Bedeutung.<sup>16</sup> Die EU-Strukturförderung besteht dabei grundsätzlich aus fünf Struktur- und Investitionsfonds (Europäische Kommission, 2017), wobei insbesondere

- ▶ der Europäische Fonds für regionale Entwicklung (EFRE),
- ▶ der Europäische Sozialfonds (ESF) und
- ▶ der Europäische Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums (ELER)

maßgeblich für die Strukturförderung im Land Brandenburg und in Sachsen sind.

Förderungen aus EFRE, ESF und ELER erfolgen meistens durch die Landesebene (z. B. im Rahmen der GRW-Förderungen). Grundlage für die Umsetzung der EU-Strukturförderung im Land Brandenburg und in Sachsen sind die für die jeweilige Förderperiode mit der EU abgestimmten Operationellen Programme, welche die einzelnen Richtlinien, die übergeordnete Förderstrategie und die Förderprogramme festlegen.

Bis zum Jahr 2006 erfolgte die Operationalisierung der EU-Strukturförderung in einem gemeinsamen Programm. Für die dritte Förderperiode (2000-2006) wurden dabei sechs Schwerpunkte definiert:

1. Förderung der Wettbewerbsfähigkeit der gewerblichen Wirtschaft, insbesondere KMU (EFRE),
2. Infrastrukturinvestitionen (EFRE),
3. Schutz und Verbesserung der Umwelt (EFRE),
4. Förderung des Arbeitskräftepotenzials und der Chancengleichheit (ESF),
5. Förderung der ländlichen Entwicklung (EAGFL-A, seit 2006 ELER),
6. Technische Hilfen (alle drei Fonds).

Grundlegendes Ziel war eine weitere Konvergenz zur durchschnittlichen EU-Wirtschaftskraft, etwa durch die Sicherung und Schaffung von Beschäftigungsverhältnissen, durch die Erschließung von Absatzmärkten, durch den Ausbau der Verkehrs- und FuE-Infrastruktur, durch Schaffung von wirtschaftlichen Netzwerkstrukturen und durch Investitionen in zukunftsorientierte Technologiefelder (Land Brandenburg, 2006, S. 56-60).

---

<sup>16</sup> Die nachfolgende Darstellung stellt die EU-Förderung am Beispiel Brandenburgs dar; in Sachsen gelten prinzipiell ähnliche Regelungen, da die EU keine regionsspezifischen Programme auflagt. Auf eine nähere Darstellung wird daher verzichtet.

Während in den ersten drei EU-Förderperioden (1991-2006) ein Fokus auf dem Erhalt von Arbeitsplätzen, der Verbesserung der Beschäftigungschancen für Arbeitslose, dem Auf- und Ausbau der Infrastruktur und der Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit von Unternehmen lag, erfolgte ab den Förderperioden vier und fünf (2007-2020) eine stärkere Orientierung auf innovationspolitische Maßnahmen wie die FuE-Förderung, die Erhöhung der Gründungsneigung und spezifische Förderungen von Unternehmen in definierten Innovationsclustern (Ministerium für Wirtschaft und Energie Brandenburg, 2014).

Seit dem Jahr 1991 erhält Brandenburg finanzielle Förderungen durch den EFRE. Dabei erreichten die Zuweisungen in der dritten Förderperiode (2000-2006) ihr Maximum mit insgesamt 1,695 Milliarden Euro und sanken aufgrund der positiven wirtschaftlichen Entwicklung im Land Brandenburg kontinuierlich ab (von 1,499 Mrd. Euro in der Förderperiode 2007-2013 bis 846 Mio. Euro in der Förderperiode 2014-2020) (Ministerium für Wirtschaft und Energie, 2017). Mit dem Wandel der EU-Kohäsions- und Regionalpolitik änderte sich in der vierten und fünften Förderperiode auch die Schwerpunktsetzung innerhalb des Operationellen EFRE-Programms des Landes Brandenburg. Um eine stärkere Kohärenz zu den Förderzielen der EU zu erzielen, wurde im Jahr 2005 die brandenburgische Wirtschaftspolitik neu ausgerichtet.

Aus dem ESF werden insbesondere arbeitsmarktpolitische Programme finanziert, welche zur Verbesserung des Humankapitals beitragen. Es wurden und werden Maßnahmen umgesetzt, die dem Erhalt von Arbeitsplätzen, der Qualifizierung von Arbeitskräften, der Gründungsförderung und der Verbesserung der Beschäftigungssituation dienen. Zu beobachten war auch hier ein starker Ausrichtungswandel. Stand in der dritten Förderperiode (2000-2006) noch die Bekämpfung der Arbeitslosigkeit im Allgemeinen und der Jugendarbeitslosigkeit im Speziellen sowie die Qualifizierung von Beschäftigten zur Erhöhung der Wettbewerbsfähigkeit von KMU im Mittelpunkt, erfolgte in der aktuell fünften Förderperiode bis 2020 eine Fokussierung auf Programme, welche die Berufsorientierung, die Gründungsneigung und die Höherqualifizierung von Arbeitskräften beinhaltet. Als Querschnittsziel gilt dabei, eine höhere Vergütung zu erreichen (MASGF, 2014, S.12-13).

Der ELER ersetzt seit 2006 bis dahin selbstständige Förderprogramme wie den Europäischen Ausrichtungs- und Garantiefonds Landwirtschaft/Abteilung Ausrichtung (EAGFL-A) und die LEADER-Programme. Grundlage für die Umsetzung in der Förderperiode 2007-2013 war der „Entwicklungsplan für den ländlichen Raum Brandenburgs und Berlins 2007-2013“. Der Entwicklungsplan umfasste vier Schwerpunktbereiche:

1. Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit der Land- und Forstwirtschaft,
2. Verbesserung der Umwelt und Landschaft,
3. Lebensqualität im ländlichen Raum und Diversifizierung der ländlichen Wirtschaft und
4. LEADER.

Innerhalb des ersten Schwerpunktes wurden insbesondere Eingriffe zur Verbesserung des Humankapitals und der Innovationsfähigkeit im primären Sektor gefördert. Die Schwerpunkte drei und vier dienten hingegen auch der Förderung der wirtschaftlichen und regionalen Struktur (Ministerium für Infrastruktur und Landesplanung, 2010, S. 111).

Eine bereits seit 1991 bestehende Förderung sind die LEADER-Programme, welche seit der Förderperiode 2007-2013 in die reguläre Förderung aufgenommen wurden. LEADER ist ausschließlich auf ländliche Räume ausgerichtet. Es soll die regionalen Kooperationsbeziehungen fördern, indem eine lokale Aktionsgruppe (LAG) gebildet wird, welche ein eigenes Regionalmanagement unterhält und in Abstimmung mit der zuständigen Bewilligungsbehörde Projekte auswählt. In Brandenburg existieren seit dem Jahr 2007

insgesamt 14 LEADER-Regionen. Innerhalb der brandenburgischen Lausitz liegen die LEADER-Regionen

- ▶ Elbe-Elster,
- ▶ Energieregion im Lausitzer Seenland,
- ▶ Spree-Neiße-Land und
- ▶ Spreewald-Plus (DVS, 2017).

Eine Besonderheit in den EU-Strukturförderprogrammen sind die horizontalen Ziele (Querschnittsziele), die sicherstellen sollen, dass neben den eigentlichen Kohäsions- und Wachstumszielen auch soziale und ökologische Zielstellungen berücksichtigt werden. Für die Förderperiode 2000-2006 waren dies beispielsweise die Ziele Chancengerechtigkeit von Frauen und Männern, eine nachhaltige Entwicklung sowie die Transformation zu einer Informationsgesellschaft. In der Evaluation zeigte sich jedoch, dass insbesondere wegen einer fehlenden Indiktorik nur schwer Aussagen über die Wirkungen der Programme zu den Querschnittszielen getroffen werden können (Kienbaum, 2003, S. 8). In der nachfolgenden Förderperiode wurden deshalb innerhalb des Operationellen EFRE-Programms gezielt themenspezifische Studien zur Evaluation angefertigt, wobei neben der Chancengerechtigkeit und der nachhaltigen Entwicklung nun die Gestaltung des demografischen Wandels als drittes Querschnittsziel aufgenommen wurde. Jedoch kommt z. B. auch eine Evaluation über eine nachhaltige Stadtentwicklung zum Ergebnis, dass bei der Projektauswahl Querschnittsziele nur eine untergeordnete Rolle spielten und dass sich Effekte nur indirekt ergeben, etwa durch den Anteil der geförderten Gründerinnen mit 50 % und den geschaffenen Arbeitsplätzen durch Interventionen aus dem EFRE mit 70 % (Ridder et al., 2013a, S. 73). Eine Querschnittsevaluation zum Thema Klimaschutz kommt zu dem Ergebnis, dass die Richtungswirkung der getroffenen Interventionen zumeist positiv ist, es jedoch auch hier an messbaren Indikatoren fehlt (Ridder et al., 2013b, S. 15). Die Förderungen innerhalb des Operationellen ESF-Programms entfalten per se einen positiven Beitrag für das Gender-Mainstreaming und die Chancengerechtigkeit von Bürgerinnen und Bürger auf dem Arbeitsmarkt. Eine Wirkungsquantifizierung kann jedoch auch hier nicht festgestellt werden. Zu den Querschnittszielen nachhaltige Entwicklung und Gestaltung des demographischen Wandels wird festgehalten, dass diese bei der Projektauswahl nur eine untergeordnete Rolle spielten (ISW-Institut, 2012, S.123-130).

In der Umsetzung der EU-Strukturförderprogramme zeigt sich somit ein Richtungswandel. Während in den ersten drei Förderperioden (1991–2006) ein **Fokus auf dem Erhalt von Arbeitsplätzen, der Verbesserung von Jobchancen für Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer**, dem Auf- und Ausbau der **Infrastruktur** und der Verbesserung der **Wettbewerbsfähigkeit von Unternehmen** lag, erfolgte ab den Förderperioden vier und fünf (2007-2020) eine stärkere Orientierung auf **innovationspolitische Maßnahmen** wie die **FuE-Förderung**, die Erhöhung der **Gründungsneigung** und spezifische Förderungen von Unternehmen in definierten **Innovationsclustern**. Es zeigt sich auch, dass zwar die Wirkungsdimensionen „Soziales“, „Ökologie“ und „regionale Identität“ grundsätzlich in der politischen Ausrichtung angesprochen und hervorgehoben werden, jedoch in der Evaluation und Quantifizierung der Programmwirkungen nur eine sehr geringe Bedeutung haben.

Insgesamt hat die EU-Strukturförderung sowohl **konservierende** als auch **vorausschauende** Elemente. Im Zeitablauf ist dabei jedoch ein Bedeutungsgewinn der vorausschauenden Strukturpolitik festzustellen. Die derzeitige EU-Strukturförderung ist aktuell als **vorausschauende Strukturpolitik** zu kategorisieren.



## 3.2 Bewertung der strukturpolitischen Interventionen

Nach dem historischen Überblick über die Phasen und Träger der Strukturpolitik erfolgt eine Bewertung der wichtigsten strukturpolitischen Interventionen. Eine Bewertung der Wirkung der Strukturpolitik ausschließlich für die Lausitz ist auf Basis der verfügbaren Literatur nicht möglich. Es finden sich keine Studien, die nur auf den Analyse Raum Lausitz zielen. Die Trennung der strukturpolitischen Interventionen in ihrer zentralen Wirkung auf die Bereiche Arbeitsmarkt, Innovation, Investition, Netzwerkförderung und Infrastruktur ist nicht immer eindeutig möglich. Häufig wirken die strukturpolitischen Programme von Bund, Ländern und EU in mehreren Bereichen gleichzeitig. Im Folgenden werden – soweit möglich – die fünf Bereiche getrennt analysiert und es wird die Bedeutung von Renaturierungsmaßnahmen vorgestellt. Die Bewertung fokussiert hierbei auf die Wirkungsdimension „Ökonomie“. Wann immer möglich, wird versucht auf die weiteren Wirkungsdimensionen „Soziales“, „Ökologie“ und „regionale Identität“ einzugehen. Deutlich detaillierter werden diese Wirkungsdimensionen der Strukturpolitik in der Diskurs- und Frameanalyse berücksichtigt.

### 3.2.1 Arbeitsmarkt

Aufgrund der dramatischen Arbeitsmarktsituation nach der Wiedervereinigung war die soziale Flankierung des transformationsbedingten Strukturwandels durch aktive Arbeitsmarktpolitik ein Kernbestandteil der Strukturpolitik. Besondere Bedeutung hatten Maßnahmen zur Reduzierung des Arbeitskräfteangebotes durch **Frühverrentung**, Maßnahmen zur **Qualifikation der Arbeitskräfte** sowie zur **Arbeitsbeschaffung** (siehe Brenke et al., 1999). Hinzu kam das Instrument der **Kurzarbeit**, um einen kurzfristigen Rückgang der Arbeitskräftenachfrage zu überbrücken (siehe Völkel, 1997). Die Arbeitsmarktpolitik ist insoweit primär als „**nachsorgende Strukturpolitik**“ einzuordnen.

Die frühzeitige Verrentung von Erwerbstätigen reduzierte das Arbeitsangebot in den ostdeutschen Bundesländern in erheblichem Maße. In den ostdeutschen Bundesländern lag das Alter zum Zeitpunkt des Erwerbsaustritts nach der Wiedervereinigung bei etwa 55 Jahren, d. h. zehn Jahre vor Erreichen der Regelaltersgrenze (siehe Buchholz, 2008). Durch die Instrumente Vorruhestandsgeld (für Männer ab 60 Jahren, für Frauen ab 55 Jahren) und Altersübergangsgeld (für alle Personen ab 55 Jahren) wurde der Eintritt in den vorzeitigen Ruhestand finanziell unterstützt. Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer in den ostdeutschen Bundesländern hatten bis zu 5 Jahre lang Anspruch auf Arbeitslosengeld (die sogenannte „Altersübergangsregelung“). Ältere Arbeitslose in den ostdeutschen Bundesländern wurden von der offiziellen deutschen Arbeitslosenstatistik nicht erfasst. So waren z. B. 1992 weniger als 5 % der 55-Jährigen und Älteren arbeitslos, obwohl fast eine Million Personen diese spezielle Arbeitslosenregelung in den ersten beiden Jahren nach der Wiedervereinigung Deutschlands in Anspruch genommen haben (siehe Buchholz, 2013).

Andere arbeitsmarktpolitische Programme z. B. FuU sowie insbesondere ABM wurden in großem Umfang eingesetzt. Für die ostdeutschen Bundesländer galten spezielle Regelungen, wie z. B. der Verzicht auf eine Zielgruppenorientierung bei ABM sowie die Übernahme aller Lohn- und Sachkosten durch die Arbeitsämter. Die FuU-Programme hatten im Jahr 1992 im Durchschnitt fast eine halbe Million Teilnehmende. In den Folgejahren wurden die Qualifizierungsmaßnahmen allerdings eingeschränkt (siehe Brenke et al., 1999). Von 1991 bis 1993 gab die Bundesanstalt für Arbeit über 25 Mrd. DM (ca. 12,78 Mrd. Euro)<sup>17</sup> für ABM in den neuen Bundesländern aus (siehe Spitznagel, 1992).

---

<sup>17</sup> Eigene Umrechnung mittels des Umrechnungskurses: 1 DM = 0,51129 EUR

Diese Maßnahmen trugen in erheblichem Maße zur Entlastung des Arbeitsmarktes bei. Ihr Erfolg ist jedoch ambivalent zu beurteilen. Die sozialpolitische Funktion war zweifellos wichtig, denn viele Arbeitslose waren aufgrund der Verwerfungen im Transformationsprozess kaum in den regulären Arbeitsmarkt integrierbar. Sie trugen in erheblichem Maße zur Einkommenssicherung bei und verhinderten ein noch weiteres Auspreizen der Einkommensverteilung in den ostdeutschen Bundesländern und damit auch in der Lausitz. Sieht man das primäre Ziel aktiver arbeitsmarktpolitischer Maßnahmen allerdings im Übergang in reguläre Beschäftigung, dann haben diese weitgehend versagt. Erklärtes Ziel aktiver Arbeitsmarktpolitik war es, die Instrumente so einzusetzen, dass die Ausgleichsprozesse am Arbeitsmarkt auch durch **Hilfen für wirtschaftliche Umstrukturierungen** unterstützt werden. Durch **Qualifikation** und **befristete Beschäftigungsmöglichkeiten** sollte eine Brücke in den ersten Arbeitsmarkt geschaffen werden (siehe Buttler, 1993).

Eine Reihe von Evaluationsstudien zu ABM kommen zu dem Ergebnis, dass sich die Beschäftigungschancen durch die Teilnahme kaum oder gar nicht verbesserten (siehe z. B. Steiner und Kraus, 1995; Hübler, 1997; Kraus et al., 1998; Kraus et al., 2000; Bergemann und Schultz, 2000; Bergemann et al., 2000; Reinowski et al., 2003; Bergemann, 2005 sowie Hujer und Thomsen, 2006). Nur wenige Studien kommen zu positiven Ergebnissen (siehe z. B. Eichler, 1997 und Eichler und Lechner, 2002). Etwas positiver, wenn auch nicht eindeutig, ist das Ergebnis der Evaluation einer Wirkung von FuU. So finden z. B. Pannenberg (1996), Fitzenberger und Prey (1996) und Kraus et al. (1997) positive Befunde für die Beschäftigungschancen, während Staat (1997) und Lechner (1998) negative oder insignifikante Ergebnisse zeigen.

Für diese eher negativen Befunde lassen sich inhaltliche Gründe anführen: Zum einen blieb die wirtschaftliche Erholung hinter den anfänglichen optimistischen Prognosen zurück, so dass die Arbeitskräftenachfrage schwächer ausfiel als erwartet; es waren also insgesamt zu wenig Arbeitsplätze vorhanden. Zum anderen wurden die Erwartungen auf eine erfolgreiche Reintegration in den regulären Arbeitsmarkt häufig mit einer Stabilisierung des Arbeitsvermögens und einer Qualifizierung begründet. Aufgrund der Ausgestaltung der Beschäftigungsmaßnahmen ist oft fraglich, inwieweit diese Ansprüche realisiert hätten werden können. So sorgten die spezifischen Förderbedingungen für eine ineffiziente, eher arbeitsintensive Produktionsweise in ABM. Es wurden Anreize gesetzt, eine veraltete Technologie einzusetzen und Leistungen weitestgehend durch den Einsatz manueller Tätigkeiten zu erbringen oder bei Anwendung moderner Technologie eine Unterauslastung der Beschäftigten zu akzeptieren. Sowohl die Niedrigtechnologie- als auch die Unterauslastungsstrategie führen zu einem Dequalifizierungsprozess, so dass zu beobachten ist, dass durch die Teilnahme an einer ABM letztlich eine Stigmatisierung einherging, die die Wiederbeschäftigungschancen der Teilnehmenden deutlich verringerte (siehe hierzu Brenke et al., 1999). Hinzu kommt, dass zumindest in einzelnen Bereichen durch ABM reguläre Beschäftigung verdrängt worden sein könnte (siehe IWH, 2003). Arbeitsangebotsseitig hat die Teilnahme an ABM zudem häufig dafür gesorgt, dass die Bemühungen um einen regulären Arbeitsplatz sanken, u. a. wegen der dadurch bewirkten Erhöhung des Reservationslohns<sup>18</sup>. Bei FuU wirkte sich negativ aus, dass die vermittelten Qualifikationen oftmals nicht den Bedürfnissen der Arbeitgeberinnen und der Arbeitgeber entsprachen.

Hinsichtlich der klassischen ABM (einschließlich Strukturpassungsmaßnahmen) kamen bisher fast alle mikro- und makroökonomischen Studien für Ostdeutschland zu dem Ergebnis, dass derartige Maßnahmen eher zu einer Verschlechterung als zu einer Verbesserung

---

<sup>18</sup> Beim „Reservationslohn“ handelt es sich um den Lohnsatz, den Beschäftigungssuchende wenigstens erwarten, um auf den Bezug von Sozialleistungen zu verzichten.

individueller Wiederbeschäftigungschancen und der regionalen Arbeitsmarktsituation führten. Insoweit war es durchaus folgerichtig, dass diese „klassischen“ Maßnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik ab der Jahrtausendwende zunehmend eingeschränkt wurden und mit den arbeitsmarktpolitischen Reformen der zweiten Regierung unter Gerhard Schröder („Agenda 2010“) nahezu vollständig durch andere, stärker anreizorientierte Instrumente ersetzt wurden.

Nicht zuletzt wegen der negativen Evaluationsergebnisse mit Blick auf die „klassischen“ Formen aktiver Arbeitsmarktpolitik kam es ab dem Jahr 2003 in Deutschland zu einer grundlegenden Restrukturierung der Arbeitsmarktpolitik („Hartz-Reformen“). Primäres Ziel dieser Reformen war es, die Anreize zur Aufnahme einer Beschäftigung auch zu niedrigen Löhnen zu erhöhen. Hierzu diente zum einen die **Absenkung des Niveaus der Lohnersatzleistungen** im Falle von Arbeitslosigkeit (Einführung des Arbeitslosengeldes II bei langandauernder Arbeitslosigkeit) bei gleichzeitiger **Erhöhung der Zuverdienstmöglichkeiten**. Zum anderen sorgte der Abbau von Regulierungen (z. B. im Bereich der Zeitarbeit und der befristeten Beschäftigung) für eine Erhöhung des Arbeitsplatzangebotes. Parallel dazu wurden unter bestimmten Voraussetzungen auch **Lohnsubventionen** als befristetes Mittel zur Erhöhung der Arbeitskräftenachfrage eingeführt.

Alles in allem fällt die Evaluation der Hartz-Reformen mit Blick auf ihre Auswirkungen auf die Arbeitslosigkeit überwiegend positiv aus (für eine Zusammenfassung der Studien siehe Bräuninger et al., 2013). Dies gilt insbesondere für die Instrumente, die auf die Erhöhung des individuellen Arbeitsanreizes abzielten. Günstig beurteilt werden auch Instrumente, die auf eine Verbesserung der Qualifikationen von Arbeitslosen hinwirken sollen. Einige Maßnahmen werden als wenig wirksam betrachtet. Diese wurden im Zeitablauf durchaus folgerichtig auch nicht weiterverfolgt. Der Rückgang der Arbeitslosenzahlen (bei gleichzeitig steigender Beschäftigung) auch in der Lausitz wurde hierdurch insoweit zumindest unterstützt. In der Bevölkerung herrscht demgegenüber häufig eine eher negative Bewertung der Hartz-Reformen vor, da diese mit einer Absenkung von Sozialleistungen bei gleichzeitiger Erhöhung der Mitwirkungserfordernisse der Empfänger (Prinzip des „Förderns und Forderns“) verbunden war.

Im Sinne einer **nachsorgenden Strukturpolitik** zur Abfederung sozialer Härten hat die aktive Arbeitsmarktpolitik einen positiven Beitrag geleistet. Sie hat damit auch in der vom Projektkonsortium abgegrenzten Dimension „Soziales“ (und hier insbesondere im Teilbereich „Verteilung“) positive Wirkungen gehabt. Andere Wirkungsdimensionen wurden hingegen nicht adressiert. Als ein auf die Zukunft gerichtetes Instrument zur Bewältigung des Strukturwandels diente sie eher nicht.

### 3.2.2 Innovations- und Forschungsförderung

Die **Innovations- und Forschungsförderung** (als wesentlicher Bestandteil einer **vorausschauenden Strukturpolitik**) hat vor allem in den letzten Jahren enorm an Bedeutung gewonnen. So finden sich heute in fast allen struktur- und regionalökonomischen Programmen entsprechende Zielstellungen. Diese adressieren aufgrund ihrer zumeist technologieoffenen Ausrichtung überwiegend die Dimension „Ökonomie“ der vom Projektkonsortium abgegrenzten Wirkungsdimensionen.<sup>19</sup> Die Strategie der EU „Europa 2020“, welche sich seit der Förderperiode 2014-2020 auch maßgeblich in den Förderzielen des EFRE und des ESF wiederfindet, formuliert als eines der drei Kernziele ein „Intelligentes Wachstum“, welches eine Entwicklung der Wirtschaft basierend auf Wissen und Innovation ermöglichen soll. Quantifiziert

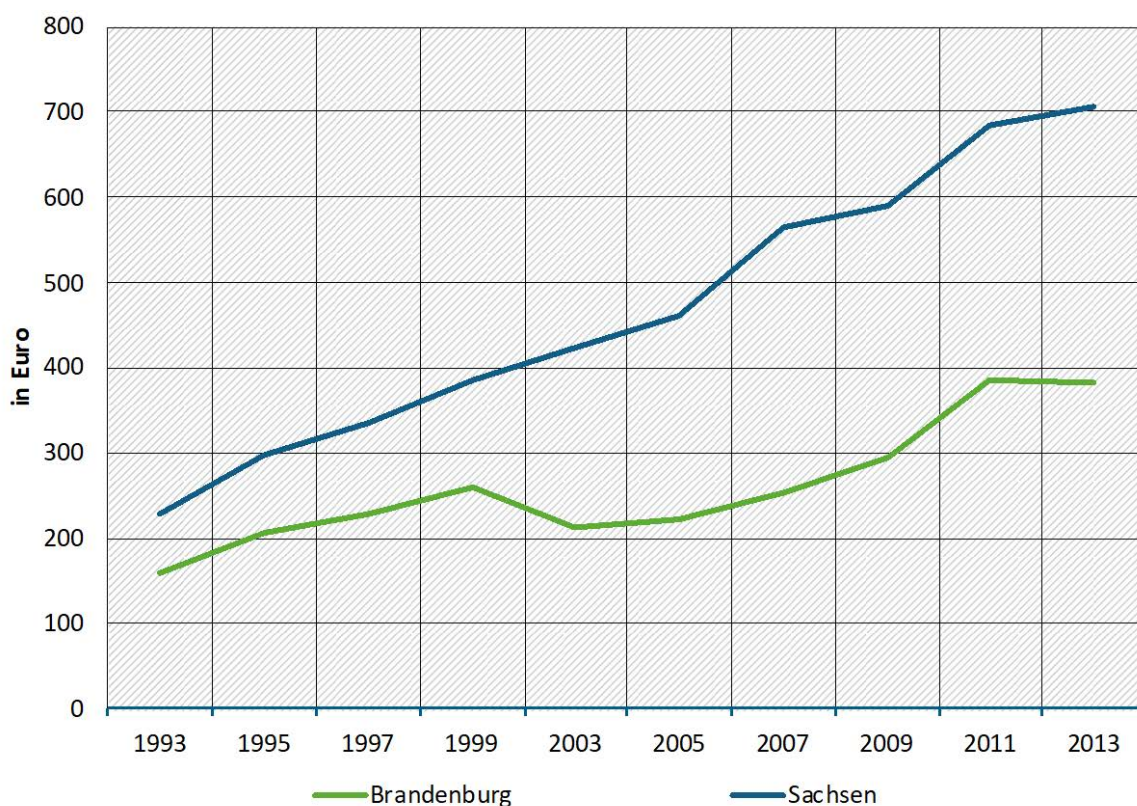
---

<sup>19</sup> Eine Ausnahme bildet die Projektförderung insbesondere des Bundes, die zum Teil auf die Lösung bestimmter technologie- und gesellschaftspolitisch relevanter Probleme abzielt und insoweit in bestimmten Programmen auch auf in der Dimension „Ökologie“ wirkt.

wird dieses Ziel durch die Forderung, dass wenigstens 3 % des BIP der EU-Mitgliedsstaaten für Forschung und Entwicklung aufgewendet werden soll (MASGF, 2014, S. 1). Im staatlichen Sektor spielen dafür insbesondere die Bundesprogramme, wie sie zu einem großen Teil durch das BMBF und das BMWi initiiert werden, eine tragende Rolle.

Die Entwicklung der **FuE-Ausgaben** in den ostdeutschen Bundesländern liegt auch mehr als 25 Jahre nach der Wiedervereinigung unterhalb des westdeutschen Niveaus. Dabei zeigt sich, dass der hohe Anteil an KMUs in Ostdeutschland zu geringeren FuE-Ausgaben führt, da FuE-Aktivitäten im gewerblichen Sektor vorrangig durch große Unternehmen und Konzerne erfolgen. Somit besitzen die neuen Bundesländer schon aufgrund ihrer Wirtschaftsstruktur ein geringeres FuE-Potenzial im wirtschaftlichen Sektor, während die Ausstattung mit wissenschaftlichem Personal im öffentlichen Sektor als überdurchschnittlich angesehen werden kann. Bei geeigneten Kooperationsstrukturen zwischen staatlichen Forschungseinrichtungen und der Wirtschaft wäre deshalb ein Aufholungsprozess in der FuE-Intensität grundsätzlich möglich (Eickelpasch et al., 2010, S. 43-44). Die Situation in den ostdeutschen Bundesländern ist dabei jedoch durchaus unterschiedlich. Vergleicht man die Pro-Kopf-Ausgaben der Bundesländer Brandenburg und Sachsen, so zeigen sich sehr große Unterschiede in der Forschungsintensität. Die FuE-Ausgaben je Einwohner stiegen im Freistaat Sachsen von 227,80 Euro pro Kopf im Jahr 1993 auf 707,40 Euro im Jahr 2013, während das Land Brandenburg lediglich auf eine Steigerung von 159,00 Euro pro Kopf im Jahr 1993 auf 380,90 Euro im Jahr 2013 kam. Relativ hat sich der Abstand in den Ausgaben je Einwohner somit vergrößert. Kam Brandenburg 1993 noch auf etwa 70 % des sächsischen Niveaus, waren es 2013 nur noch ca. 54 %.

Abbildung 34: FuE-Ausgaben je Einwohner (1993-2013)



Quelle: Eurostat (2017)

Die landespolitische Innovationsförderung in Brandenburg wird durch die Förderung von Clusterstrukturen der beiden Innovationsstrategien „innoBB“ und „innoBB\_plus“ festgelegt (siehe Kapitel 3.1.3). Ein weiterer Schwerpunkt in der Innovationspolitik lag und liegt in der Förderung von Gründungsaktivitäten. Hierzu existieren zahlreiche Instrumente, wobei den brandenburgischen Hochschulen eine zentrale Rolle als Impulsgeber für Gründungen zukommt. Zu diesem Zweck wurde etwa im Jahr 2008 das Brandenburgische Institut für Existenzgründung und Mittelstandsförderung (BIEM e. V.) gegründet, welches sich aus den brandenburgischen Hochschulen und der Wirtschaftsförderung Brandenburg (WFBB) zusammensetzt. Das Institut koordiniert die Gründungslehre an den Hochschulen und soll mit entsprechender Gründungs- und Entrepreneurshipforschung einen aktiven Beitrag zur regionalen Entwicklung leisten (BIEM, 2017). Daneben erfolgen Förderungen in der Auftragsforschung in Kooperation mit KMU durch den Brandenburgischen Innovationsgutschein und die Versorgung von KMUs mit Innovationsfachkräften durch das Förderprogramm „Brandenburger Innovationsfachkräfte“. Die angestrebte Kohärenz der brandenburgischen Innovationspolitik mit EU-Förderzielen findet auch in der Hochschulentwicklungsplanung Berücksichtigung. In der Planung für den Zeitraum 2014-2025 wurden die brandenburgischen Hochschulen zu den jeweiligen Innovationsclustern der innoBB-Strategien zugeordnet.

Eine abschließende Bewertung der Innovations- und Forschungspolitik ist zum jetzigen Zeitpunkt nur schwerlich möglich. Grundsätzlich lässt sich festhalten, dass das Land Brandenburg erst seit dem Jahr 2005 verstärkt auf die Förderung von zukunftsorientierten Technologiefeldern setzt. Bund und EU haben bereits früher ihre Förderung zunehmend auf die Innovationsförderung umgestellt. Indikatoren wie die Pro-Kopf-Ausgaben für FuE zeigen, dass das Land Brandenburg zu den Schlusslichtern innerhalb Deutschlands zählt und dass auch die Hochschulpolitik weniger im Fokus steht. Im Jahr 2015 machten die internen FuE-Ausgaben über alle Sektoren lediglich 1,65 % des brandenburgischen BIP aus, während Deutschland auf einen Schnitt von 2,93 % kommt. Auch Sachsen, wo die Technologieförderung seit jeher einen höheren Stellenwert genießt, weist mit 2,73 % vom BIP einen signifikant höheren Wert auf (Destatis, 2017). Der sehr niedrige Wert im Land Brandenburg könnte sich mit der kleinteiligen Wirtschaftsstruktur, d. h. mit seinem sehr hohen KMU-Anteil erklären lassen, was zu geringeren FuE-Ausgaben im wirtschaftlichen Sektor führt. Neben Brandenburg weisen nur Mecklenburg-Vorpommern, Sachsen-Anhalt und das Saarland ähnlich niedrige FuE-Ausgaben gemessen am BIP im wirtschaftlichen Sektor auf. Allerdings befindet sich Brandenburg im Jahr 2015 auch an letzter Stelle der FuE-Ausgaben im Hochschulsektor (0,35 % des BIP). Inzwischen setzt die Förderpolitik des Landes Brandenburg gezielt auf die **Schaffung von Netzwerkstrukturen** und **Transferstellen**, um kooperative Forschungsstrukturen zwischen Unternehmen und wissenschaftlichen Institutionen zu initiieren. Deren Wirkung wird sich jedoch frühestens in den nächsten Jahren zeigen.

Der Bund setzt hingegen immer mehr auf die Förderung von Spitzenforschung, welche sich durch eine hohe Exklusivität des Wissens in kleinen Expertenkreisen auszeichnet (Ragnitz, 2015, S. 4). Dieser Weg scheint für das Land Brandenburg, mit wenigen Ausnahmen, wie z. B. dem hauptsächlich privat finanzierten Hasso-Plattner-Institut an der Universität Potsdam, nicht zielführend zu sein. Insbesondere die Lausitz wird dadurch nur in geringem Umfang berücksichtigt. Vielmehr bedarf es eines Zuwachses von Unternehmen mit innovativen und wissensintensiven Produkten bzw. Dienstleistungen, um Ansatzpunkte für geeignete Forschungsk Kooperationen zu schaffen. Dieser Prozess wird zukünftig auch im Lausitzer Strukturwandel eine zentrale Rolle spielen.

### 3.2.3 Investitions- und Unternehmensförderung

Die **Investitionsförderung** war der wichtigste Bestandteil in der Gesamtstrategie des „Aufbau Ost“. Die Investitionsförderung verfolgte das Ziel, die private Investitionstätigkeit anzuregen und ist insoweit als „**vorausschauende Strukturpolitik**“ einzuordnen. Die in Hinsicht auf das Fördervolumen bedeutsamsten Instrumente der Investitionsförderung waren die bis 2013 gewährte Investitionszulage und die Förderung im Rahmen der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ (GRW). So sind von 1991 bis 2015 über 41 Mrd. Euro gewerbliche Investitionsförderung über die GRW in die neuen Bundesländer geflossen. Auf Brandenburg entfielen in diesem Zeitraum rund 7,5 Mrd. Euro<sup>20</sup> (für die Zahlen siehe Bundesamt für Wirtschaft und Ausfuhrkontrolle (BAFA), 2017). Die Instrumente der Investitionsförderung haben seit 1991 teils beachtliche institutionelle Änderungen erfahren. Während es unmittelbar nach der Wiedervereinigung, z. B. bei der Investitionszulage, keine Einschränkungen auf bestimmte Wirtschaftszweige gab, liegt der Fokus heute klar auf KMU des verarbeitenden Gewerbes (IWH, 2010). Auch die Förderregelungen des Investitionszuschusses haben einen Wandel durchlaufen. Anfangs wurde eine Staffelung der Fördersätze nach der jeweiligen Investitionsart vorgenommen. Inzwischen erfolgt entsprechend veränderter EU-Rahmenbedingungen eine Staffelung der Förderhöchstsätze in Abhängigkeit von der Unternehmensgröße. Darüber hinaus verwirklichen die Länder Brandenburg (in sehr starkem Ausmaß) und Sachsen (in begrenztem Umfang) eine regionale Differenzierung der Förderung, d. h. die Fördersätze sind auch nach Regionen gestaffelt (IWH, 2010). Die Lausitz (in Brandenburg) gehört zum bevorzugten Fördergebiet.

Der Mechanismus der verschiedenen Investitionsförderprogramme ist weitestgehend identisch. Durch Subventionierung werden die realen Kapitalkosten unter das Marktniveau gesenkt. Somit wird es möglich, Projekte zu realisieren, die bei gegebener Rentabilität nicht in Ostdeutschland, im Land Brandenburg oder in der Lausitz realisiert werden würden (siehe IWH, 2003). Damit zielt die Investitionsförderung darauf ab, überregional agierende Unternehmen zu einer Investition in der Region zu bewegen, aber auch die Investitionsbereitschaft bereits ansässiger Unternehmen zu erhöhen. Unter diesen Gesichtspunkten ist die Investitionsförderung als erfolgreich zu beurteilen. Ostdeutschland, das Land Brandenburg und auch die Lausitz zeigten in den ersten Jahren nach der Wiedervereinigung eine außerordentliche Investitionsdynamik. Mitte der neunziger Jahre überstiegen die Anlageinvestitionen, je Erwerbsfähigen gerechnet, das westdeutsche Vergleichsniveau um über 50 % (siehe Langmantel, 2003). Seitdem ist die Investitionstätigkeit in den ostdeutschen Bundesländern allerdings stark rückläufig. Ein möglicher Grund für die schwache Investitionsdynamik in den ostdeutschen Bundesländern könnte das **Fehlen an hinreichend vielen rentablen Investitionsmöglichkeiten** sein. Weitere Eingriffe der Investitionsförderung können zwar vermehrte Investitionen anregen, aber dies wären dann eben Investitionen, die sich unter marktlichen Gesichtspunkt nicht rechnen würden.

Einschlägige Wirkungsanalysen kommen zu dem Ergebnis, dass die Investitionsförderung zu positiven Investitions- und Beschäftigungseffekten geführt hat (siehe z. B. IWH, 1997; Schalk und Untiedt, 2000; IWH, 2003; Koller, 2004; SVR, 2005; Eckey, 2008; Röhl und von Speicher, 2009; Bade und Alm, 2010; Bade und Eickelpasch, 2011, Alm, 2013; Alecke, Mitze und Untiedt, 2013). Bezüglich der regionalen Wachstumseffekte finden sich Ergebnisse, die einen positiven Wachstumseffekt der Investitionsförderung zeigen (z. B. Bradley und Untiedt, 2008). Allerdings können Mitnahme- und Verdrängungseffekte nicht ausgeschlossen werden (siehe IWH, 2003; Eckey, 2008). Schätzungen kommen zu dem Ergebnis, dass rund ein Drittel der geförderten

<sup>20</sup> Gerundet, da die Statistik der BAFA bei der prozentualen Aufteilung auf die Länder nicht zwischen gewerblicher Wirtschaft und Infrastruktur unterscheidet.

Investitionen (je Beschäftigten) auch ohne diese Förderung zustande gekommen wäre (IWH, 2003), d. h. der Nettoeffekt ist zwar positiv aber quantitativ nur schwer zu bestimmen.

Das Institut für Wirtschaftsforschung Halle argumentiert: *„Die Diskussion um Mitnahmeeffekte ist ambivalent zu beurteilen: Gibt es keine Mitnahmeeffekte, wäre zwar die Förderung höchst effektiv, aber gleichzeitig das Risiko von Fehlinvestitionen sehr hoch. Liegen hingegen Mitnahmeeffekte vor, so wäre zwar die Förderung überflüssig gewesen, aber immerhin wären dies Projekte, die auch längerfristig Bestand haben dürften, somit von eher größerer Bedeutung für die Regionalentwicklung sein dürften.“* (siehe IWH, 2003, S. 177) Beschränkt man sich auf diesen Teil der Literatur ist die Investitionsförderung im Sinne einer **vorausschauenden Strukturpolitik**, die das Ziel des Aufbaus neuer, alternativer Wirtschaftsstrukturen hat, als positiv zu bewerten.

Gleichwohl gibt es eine Reihe von Effekten, die negativ zu sehen sind. Zum Teil hat die Investitionsförderung zum Aufbau kapitalintensiver Produktionsstrukturen geführt. Die Subventionierung des Faktor Kapitals verzerrt das Entscheidungskalkül eines Unternehmens. Der relativ teurer gewordene Faktor (Arbeit) wird durch den relativ billiger gewordenen Faktor (Kapital) substituiert. Wenn die Subventionierung mit sehr hohen Fördersätzen arbeitet, kann dies eine Überkapitalisierung induzieren, da die Risiken und Kapitalkosten für private Investoren gegen Null tendieren. Dies wirkt dem Ziel des Erhalts und der Schaffung neuer Arbeitsplätze entgegen.

Schließlich muss eine ehrliche Bewertung dieser strukturpolitischen Intervention auch berücksichtigen, dass die Investitionsförderung in Teilen lediglich zu einer **Verlagerung der Produktionskapazitäten** geführt hat. Aus volkswirtschaftlicher Perspektive ist dies besonders problematisch, wenn die regional begrenzten Investitionsfördermöglichkeiten im Wesentlichen dazu dienen, dass die geförderten Unternehmen ihre Produktion von einem Standort an einen anderen verlagern. Bei Standortverlagerungen kommt es zwar häufig auch zu einer Modernisierung des Anlagenbestandes. Kontraproduktiv, da wettbewerbsverzerrend, wirkt die Förderung aber dann, wenn Unternehmen nicht zuletzt wegen der Förderung Produktionen aus einer gar nicht oder weniger stark geförderten Region in ein stark gefördertes Gebiet verlagern (IWH, 2003, S. 208).

Von den insgesamt zwischen 1991 und 2015 bewilligten GRW-Mitteln, einschließlich der EFRE-Beiträge, sind 88,7 % in die ostdeutschen Bundesländer geflossen (siehe Bundesamt für Wirtschaft und Ausfuhrkontrolle, 2017). Somit ist der weit überwiegende Teil der GRW in den ostdeutschen Bundesländern zum Einsatz gekommen und hat dort zum Aufbau der regionalen Wirtschaft beigetragen. Aus gesamtwirtschaftlicher Perspektive ist dies möglicherweise auch negativ zu bewerten (Alecke, Mitze und Untiedt, 2010). Das Kernargument für die umfangreiche Förderung in den ostdeutschen Bundesländern war ursprünglich das Ziel der „Angleichung der (materiellen) Lebensverhältnisse“ in allen Regionen des Bundesgebietes. Da trotz enormer Anstrengungen dieses Ziel bestenfalls langfristig erreichbar ist, wird aktuell nur noch die „Gleichwertigkeit“ der Lebensverhältnisse als übergeordnetes Förderziel verfolgt.

Kritisch zu sehen ist weiterhin, dass die Förderung von Investitionen in den ostdeutschen Bundesländern zu **strukturellen Verzerrungen** beigetragen hat. Das deutlichste Anzeichen ist die überdurchschnittliche Stärke des Bausektors in den ostdeutschen Bundesländern. Die Förderung von Investitionen, sei es im Rahmen der gewerblichen Investitionsförderung oder im Rahmen der Wohnraumförderung, hat zu einem massiven Aufbau neuer Produktionskapazitäten im Bausektor bis zum Jahr 1995 geführt. Danach kam es zu einer scharfen Anpassungskrise dieses Sektors, die bis heute nicht abgeschlossen ist. So lag z. B. im Jahr 2015 die Anzahl sozialversicherungspflichtig Beschäftigter im Baugewerbe je 1.000 Einwohner in Brandenburg noch immer um 23 % über dem Bundesdurchschnitt (Statistisches Bundesamt und Bundesagentur für Arbeit, 2017).

Weitere Kritikpunkte an der Investitionsförderung sind mögliche Gewöhnungseffekte und der beobachtbare, fehlende Aufbau von dauerhaften Produktionsstrukturen. Es spricht einiges dafür, dass sich nach 25 Jahren ununterbrochener Förderung die Akteure in den ostdeutschen Bundesländern an die Investitionsförderung gewöhnt haben und dementsprechend nur noch in schwachem Maße auf Förderanreize reagieren. Bis Ende der 1990er Jahre erfolgte die Förderung in den ostdeutschen Bundesländern weitgehend unabhängig von Wirtschaftszweig, Technologie und regionaler Verflechtung. Dies hat häufig zur Schaffung „verlängerter Werkbänke“ mit geringer regionaler Bindung geführt (siehe Ragnitz et al., 2011).

Die Kritikpunkte führten zu einer ständigen Anpassung der Regeln und Vergabekriterien in der Investitionsförderung. Ein wesentliches Merkmal der Neuausrichtung der Investitionsförderung in den ostdeutschen Bundesländern, und insbesondere im Land Brandenburg, war die Abkehr vom Gießkannenprinzip hin zu einer auf Technologie und Zukunftsfelder orientierten Investitionsförderung. So ist in den GRW-Förderrichtlinien des Landes Brandenburg das Kriterium der Zugehörigkeit zu einem Innovationscluster verankert. Wirksamkeitsanalysen für diese neu ausgerichtete Förderung sind derzeit öffentlich nicht zugänglich.

Zusammenfassend kann festgestellt werden, dass die Investitionsförderung zur Bewältigung des Strukturwandels in der Dimension „Ökonomie“ positiv wirken kann. Substitutions-, Mitnahme- und Verdrängungseffekte sind zweifelslos vorhanden und müssen berücksichtigt werden. In einem nationalen, überregionalen Kontext besteht die Gefahr einer suboptimalen Kapitalallokation. Andere Dimensionen der von den Projektpartnern definierten Wirkungsdimensionen wurden – laut Erkenntnissen aus der verfügbaren Literatur – durch die Investitionsförderung nicht adressiert.

### 3.2.4 Netzwerkförderung

Seit Ende der 1990er Jahre vollzog sich ein allmählicher Wandel in der Förderstrategie des Bundes (und nachfolgend auch der Länder). Zunehmend wurde deutlich, dass die unzureichenden Konvergenzerfolge weniger auf einen Mangel an Sachkapital, sondern vornehmlich auf eine unzureichende technologische Leistungsfähigkeit vieler ostdeutscher Unternehmen zurückzuführen waren. Neben Instrumenten der direkten Innovationsförderung (siehe Kapitel 3.2.2) wurde die Wirtschaftspolitik deshalb verstärkt auf die Förderung einer verbesserten **Vernetzung** der Unternehmen untereinander bzw. der Unternehmen mit Wissenschaftseinrichtungen unterschiedlicher Art (Hochschulen und außeruniversitäre Forschungseinrichtungen) ausgerichtet. Auch dies ist als ein Element „**vorausschauender Strukturpolitik**“ einzuordnen.

Beginnend mit der „InnoRegio“-Initiative des Bundes (1999-2006, siehe Kapitel 3.1.1) wurden seither sowohl vom BMBF (Programmfamilie „Unternehmen Region“) als auch vom BMWi sowie von allen ostdeutschen Ländern Förderinitiativen gestartet, die auf eine verstärkte Vernetzung aller relevanten Akteure im Innovationsprozess abzielen. Auch in der Lausitz wurden und werden eine Reihe solcher Netzwerke durch die Politik unterstützt – häufig allerdings nur auf der Basis konkreter thematischer Forschungsvorhaben. Darüber hinaus fördern Bund und Länder im Rahmen der GRW auch die Schaffung **regional orientierter Cluster** mit dem Ziel einer besseren Abstimmung aller Akteure bei regionalpolitisch bedeutsamen Maßnahmen sowie bei Fragen des Regionalmarketings. Hier steht insoweit weniger der Innovationsgedanke im Vordergrund, sondern eher die allgemeine **Verbesserung der regionalen Kooperation**. In die gleiche Richtung zielen darüber hinaus Kooperationsprogramme für den ländlichen Raum, die zumeist mit EU-Mitteln gefördert werden.

Die Erfahrungen mit einer solchen „Clusterpolitik“ sind allerdings eher ernüchternd. Mit den innovationsorientierten Clusterpolitiken wurden zwar in vielen Fällen Innovationen



angestoßen, langfristig stabile (institutionell abgesicherte) Clusterstrukturen sind daraus allerdings nur in Ausnahmefällen entstanden. Ein Grund hierfür ist, dass es den Beteiligten nicht ohne Weiteres zu vermitteln ist, welchen Nutzen sie aus einer auch langfristigen, nicht themenorientierten Zusammenarbeit ziehen können.

Als noch weniger erfolgreich haben sich die auf Clusterbildung abzielenden GRW-Förderprogramme erwiesen. Auch hier gelang es im Regelfall nicht, das Auslaufen öffentlicher Finanzierung durch private Finanzierungsquellen zu substituieren. Dennoch sollten die Erfolge von Clusterpolitiken nicht nur an der Stabilität einer Zusammenarbeit auch ohne permanente Förderanreize gemessen werden: Schon die Kenntnis potentieller Kooperationspartner in einer Region kann helfen, bei künftigen Herausforderungen erneut zusammenzuarbeiten. Die unterschiedlichen Vernetzungsinitiativen dürften hierzu einen nicht zu vernachlässigenden Beitrag geleistet haben.

### 3.2.5 Infrastruktur

Die Infrastruktur in den ostdeutschen Bundesländern befand sich zum Zeitpunkt der Wiedervereinigung in einem schlechten Zustand, was aus den fehlenden Investitionen zu Zeiten der DDR resultierte (IWH, 2003, S. 114). Jedoch bedurfte es für einen erfolgreichen Konvergenzprozess einer leistungsfähigen Infrastruktur, welche eine Vorleistungsfunktion in der wirtschaftlichen Produktion einnimmt und beispielsweise durch die Senkung von Transaktionskosten zur regionalen Konvergenz beiträgt (Röhl, 2000, S. 1). Demzufolge galt es zu Beginn des Transformationsprozesses insbesondere die ostdeutsche Infrastruktur durch Rückbau, Modernisierung und Ausbau dem westlichen Niveau anzupassen. Dies zeigt sich etwa an dem hohen Anteil des Baugewerbes an der ostdeutschen Produktion, welcher bis in die Mitte der 1990er Jahre etwa 15 % betrug (Blum et al., 2009, S. 33).

Die **Infrastrukturförderung** (als Bestandteil einer „**vorausschauenden Strukturpolitik**“) entfaltet dabei auch eine Wirkung auf die Angleichung der Lebensverhältnisse zwischen Ost und West, etwa durch die Modernisierung des Wohnungsbestandes oder der kürzeren Fahrzeiten zu nahegelegenen Ballungszentren. Räumlich konzentrierte sich die Infrastrukturförderung ebenfalls auf die zentralen Orte, welche im Wesentlichen den raumordnerisch festgelegten Ober- und Mittelzentren entsprechen. Eine spezifische infrastrukturelle Förderung für die Lausitz existierte nicht, jedoch ergibt sich aufgrund der hohen Bedeutung des Bergbaus in der Lausitz eine Besonderheit in der Förderung innerhalb der Nachnutzung von ehemaligen Tagebaugebieten. Gemessen an Erreichbarkeitsindikatoren<sup>21</sup> zeigt sich eine starke Heterogenität bei der verkehrsinfrastrukturellen Anbindung innerhalb der Lausitz. Insgesamt ist die Erreichbarkeit in der Lausitz schlechter als in den westdeutschen Flächenländern (siehe Ifo, 2014).

Eine umfassende Analyse der Infrastrukturinvestitionen ist an dieser Stelle nicht möglich, da der Infrastrukturausbau sehr unterschiedliche Ziele verfolgt, gleichzeitig aber auch sehr unterschiedliche Investitionsbereiche umfasst. So zählen hierzu sowohl der Auf- und Ausbau der materiellen Infrastruktur (z. B. Verkehrsinfrastruktur, Flächennutzung, Städtebau) als auch die immaterielle Infrastruktur (z. B. Humankapital, FuE-Einrichtungen).

Eine hohe Bedeutung hat bis heute die **städtebauliche Umgestaltung** als Reaktion auf den demografischen Wandel und die gestiegenen Ansprüche potenzieller Mieter. Durch die hohen Subventionierungen (z. B. Sonderabschreibungen) in der Nachwendephase kam es trotz des

---

<sup>21</sup> z. B. durchschnittliche Pkw-Fahrzeit zur nächsten Autobahnanschlussstelle, durchschnittliche Bahn-Reisezeit zu den drei nächstgelegenen Agglomerationszentren, durchschnittliche Reisezeit zu europäischen Agglomerationszentren im Pkw- oder Flugverkehr

anhaltenden negativen Wanderungssaldos zwischen 1996 und 2001 zu einer Zunahme des Wohnungsbestandes um 7 %. Gleichzeitig führte jedoch die sinkende absolute Bevölkerung und ein Suburbanisierungstrend zu einer stetig sinkenden Nachfrage, was letztlich zu einem starken Überangebot an Wohnraum im Osten und zu hohen Leerstandsquoten auch in den ostdeutschen Großstädten zwischen 5 % und 11,5 % im Jahr 2007 führte (Blum et al., 2009, S. 143). Da die Stadtentwicklung grundsätzlich zu den kommunalen Aufgaben gezählt wird, erfolgten auch hierbei gezielt Förderungen um dem Wohnungsüberangebot entgegenzuwirken. So flossen etwa aus dem Programm „Stadtumbau-Ost“ im Zeitraum 2002-2014 ca. 60 Mio. Euro für Rückbau, Aufwertung, Rückführung der städtischen Infrastruktur und für die Sicherung des Altimmobiliensbestands nach Cottbus. Senftenberg erhielt im gleichen Zeitraum ca. 16,2 Mio. Euro, die Stadt Forst 14,6 Mio. Euro und die Stadt Spremberg 13,3 Mio. Euro. Dadurch wurden etwa in Cottbus ca. 9.900 Wohneinheiten zurückgebaut. Gleichzeitig entstanden aber auch neue Wohnungen. Im Ergebnis hat sich dadurch der Leerstand von 9.000 Wohneinheiten im Jahr 2002 auf ca. 2.900 Einheiten im Jahr 2014 reduziert (Landesamt für Bauen und Verkehr, 2017).

Die Infrastrukturförderung zielte zwar im Wesentlichen auf die Herstellung investorenfreundlicher Rahmenbedingungen ab (Wirkungsdimension „Ökonomie“), hatte darüber aber auch positive Wirkungen in den Dimensionen „Ökologie“ (z. B. durch die Sanierung von bergbaulichen Altlastenflächen), „Soziales“ (z. B. durch die Schaffung von Arbeitsplätzen bzw. die Sanierung städtebaulicher Strukturen) und „regionale Identität“ (z. B. durch die Verbesserung der allgemeinen Lebensbedingungen). Dies waren aber bestenfalls positive Nebenwirkungen. Negative (ökologische) Wirkungen (beispielsweise durch eine Erhöhung des Verkehrsaufkommens durch Verbesserung der Verkehrswege) sind nicht auszuschließen, wurden in der verfügbaren Literatur aber nicht näher untersucht und müssen hier insoweit außer Betracht gelassen werden.

### 3.2.6 Renaturierung

Ein Thema mit hoher Bedeutung ist die Wiedernutzbarmachung der durch die Braunkohlegewinnung beanspruchten Tagebaugebiete. Auch wenn sich die rechtlichen Rahmenbedingungen der Sanierung und Wiedernutzbarmachung aus dem Bundesberggesetz (BBERG) ableiten, wirken die durchgeführten Maßnahmen auch strukturpolitisch. Ziel bei der Wiedernutzbarmachung ist eine ausgewogene Bereitstellung von Flächen für Landwirtschaft, Forst, Tourismus, Wirtschaft und Naturschutz. Hieraus ergeben sich Wirksamkeiten in den Dimensionen „Ökonomie“, „Soziales“ und „Ökologie“, aber auch „regionale Identität“.

In der 40-jährigen DDR-Geschichte wurden in der Lausitz große Teile der Landschaft, z. B. Flussläufe, Dörfer und Teile von Städten sowie Einrichtungen der Infrastruktur (wie Straßen und Eisenbahnstrecken) zerstört oder stark verändert. So wurden 1949-1990 in der Lausitz 71 Dörfer abgebagert (siehe Steinhuber, 2005). Nach der Wiedervereinigung offenbarten sich in der Lausitz rund 35.000 ha als nicht rekultivierte Flächen in Folge der Braunkohlegewinnung. Die Frage nach der Beseitigung der vorhandenen ökologischen Altlasten sowie der sozialpolitische Umgang mit den nicht mehr benötigten Bergleuten stellte sich akut.

Anfänglich wurden durch ABM **Beschäftigungsmöglichkeiten in der Aufarbeitung der Altlasten** der Tagebaue geschaffen. Im Jahr 1992 wurden in der Lausitz durchschnittlich rund 4.000 Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer in solchen Maßnahmen beschäftigt (siehe Steinhuber, 2005). Insofern wirkte die Bergbausanierung anfänglich insbesondere in der Dimension „Soziales“. Für die Finanzierung der Braunkohlebergbausanierung schlossen Bund und Länder 1992 ein erstes Verwaltungsabkommen (im Laufe der Zeit ergänzt um vier weitere Verwaltungsabkommen), welches die Finanzierung der Beseitigung ökologischer Altlasten regelte. Von 1993 bis 2017 flossen rund 10,9 Mrd. Euro vorrangig in bergtechnische

Sanierungsmaßnahmen und anspruchsvolle wasserwirtschaftliche Vorhaben (siehe LMBV, 2016). Seit 1994 ist für die Rekultivierung des „Altbergbaus“ organisatorisch die Lausitzer und Mitteldeutsche Bergbau-Verwaltungsgesellschaft mbH (LMBV) zuständig, für die aktiven Tagebaue hingegen der jeweilige Bergbautreibende (in der Lausitz aktuell die LEAG). Mit rund 9.200 Beschäftigten im Jahr 1996<sup>22</sup> hatte die durch Bund und Länder finanzierte Bergbausanierung erhebliche Beschäftigungswirkungen. Hinzu kommen schwerer quantifizierbare indirekte Beschäftigungseffekte durch die Erhöhung der regionalen Kaufkraft und den Bezug von Vorleistungen (siehe z. B. Bläsche et al., 1999). Somit trug die Wiedernutzbarmachung der Tagebaugelände zur Sicherung von Einkommen und Kaufkraft sowie zur Verringerung der Abwanderungen aus der Region in den Wirkungsdimensionen „Ökonomie“ und „Soziales“ bei. Im Laufe der Zeit verringerte die LMBV die Anzahl der Beschäftigten auf rund 650 im Land Brandenburg und in Sachsen im Jahr 2016 (siehe LMBV, 2016); gleichzeitig erhöhte sich die Zahl der fertig sanierten Tagebaue. Dies steigerte die Standortattraktivität, führte zu neuen Unternehmensansiedlungen und erhöhte insbesondere die **Beschäftigung im Tourismussektor** (siehe BIS, 2016). Darüber hinaus tragen die Ergebnisse der Braunkohletagebausanierung in der Wirkungsdimension „regionale Identität“ sowohl zur Verbesserung „weicher Standortfaktoren“<sup>23</sup> bei als auch maßgeblich zum Imagewandel und zu tragfähigen Zukunftsperspektiven der betroffenen Regionen (siehe BIS, 2016). In diesem Sinne trug die Sanierung der Tagebaue positiv zum Strukturwandel bei. Allerdings dürfen die entstandenen Effekte nicht überbewertet werden. So zeigt sich, z. B. bei der Entwicklung der Langzeitarbeitslosigkeit, dass die Entwicklung in den Sanierungsgebieten ungünstiger verläuft als im Durchschnitt der Länder Brandenburg und Sachsen.

### 3.3. IBA Fürst-Pückler-Land

Ein von den bisher beschriebenen strukturpolitischen Interventionen von Bund und Ländern abweichender Ansatz ist die Internationale Bauausstellung (IBA) Fürst-Pückler-Land. Im Rahmen der IBA Fürst-Pückler-Land ging es nicht wie in klassischen Strukturpolitikprogrammen um „harte Standortfaktoren“<sup>24</sup>, sondern eher um die Förderung „weicher Standortfaktoren“. Hauptziel der IBA Fürst-Pückler-Land war es, eine Zukunftsperspektive für die Menschen in der Region zu schaffen. Mit Instrumenten der Stadt- und Regionalplanung wurde in 30 Einzelprojekten versucht, dem Strukturwandel in der Lausitz wirtschaftliche, künstlerische und ökologische Impulse zu geben. Unabhängig von der räumlichen Lage in der Lausitz gliederten sich diese Projekte unter inhaltlichen Gesichtspunkten in die sieben Schwerpunktthemen:

- ▶ Industriekultur,
- ▶ Wasserlandschaften,
- ▶ Energielandschaften,
- ▶ Neuland,
- ▶ Grenzlandschaften,
- ▶ Stadtlandschaften und
- ▶ Zwischenlandschaften (siehe IBA-Studierhaus, 2017).

Für die Auswahl und Umsetzung der im Rahmen der IBA geförderten Projekte wurde die IBA Fürst-Pückler-Land GmbH mit 15 Mitarbeitenden gegründet. Von 2000 bis 2010 versuchte die

---

<sup>22</sup> Rund 2.500 Beschäftigte in Brandenburg und Ostsachsen direkt bei der LMBV und etwa 6.700 nach § 249h AFG geförderte Beschäftigte fremder Betriebe im Sanierungsbergbau LMBV (siehe LMBV, 1996).

<sup>23</sup> Hierzu zählen z. B. der Ausbau von Freizeitmöglichkeiten oder die Verbesserung der Umweltsituation.

<sup>24</sup> Hierzu werden z. B. Verkehrsinfrastrukturen oder Gewerbegebiete gezählt, die unmittelbar der Wirtschaft zugutekommen.

IBA, den Bergbaulandschaften im Lausitzer Revier ein neues Gesicht und neue Perspektiven zu geben. In der Lausitz entstand die „IBA von unten“ (Steinhuber, 2005, S. 316). Dies förderte die Akzeptanz der IBA in der Bevölkerung. Allerdings erwies sich die finanzielle Ausgestaltung der IBA Fürst-Pückler-Land als unzureichend. Im Wesentlichen wurden Mittel der Bergbausanierung für IBA-Projekte umgewidmet und „intelligenter“ genutzt (Steinhuber, 2005). Die IBA-Projekte trugen insbesondere dazu bei, die regionale Identität in der Lausitz zu stärken, ökonomische Faktoren wurden hingegen kaum adressiert.

## 4 Diskursanalyse zur Einordnung der strukturpolitischen Interventionen in der Lausitz

Übergeordnetes Ziel der Diskursanalyse war es, die Genese der strukturpolitischen Interventionen im gesellschaftspolitischen Kontext zu verstehen. Sie bot Informationen für die Beantwortung der Frage, wer warum welche strukturpolitischen Ansätze favorisiert und unterstützt hat. Dadurch machte sie einen Rückbezug der Maßnahmenauswahl zu den Akteuren möglich. Die Diskursanalyse folgte primär der Methode der Frameanalyse und verwendete darüber hinaus punktuell Ergebnisse der Interessengruppenforschung, um Hinweise auf den politischen Einfluss einzelner Akteure zu erhalten.

Für die Diskursanalyse wurde für die wichtigsten Akteure im strukturpolitischen Diskurs in beiden Phasen bestimmt, welche Frames zur Legitimierung politischer Forderungen herangezogen wurden. Die Frames wurden den vier Wirkungsdimensionen („Ökonomie“, „Soziales“, „Ökologie“, „regionale Identität“) zugeordnet, die dieser Untersuchung zugrunde liegen. Frames die primär auf Kompetenzverteilung und Möglichkeiten politischer Einflussnahme fokussierten, wurden der Metaebene „Politik“ zugeordnet. Alle identifizierten Frames sind mit ihren Kurzbeschreibungen im Anhang zu finden.

Für die Zwecke dieser Analyse wurden Akteure als kollektive Akteure verstanden, d. h. als Einheit aufgefasste Gruppen von Individuen: einerseits die Akteursgruppen Gewerkschaften, Wirtschaftsverbände, Umweltgruppen und Bürgerinitiativen, andererseits die Landes- und Lokalpolitik. Die Analyse der Argumentationsweise gesellschaftlicher Gruppen legte einen Schwerpunkt auf die Gewerkschaften und Wirtschaftsverbände, die den strukturpolitischen Diskurs im Untersuchungszeitraum klar dominiert haben.

### 4.1 Überblick über den strukturpolitischen Diskurs

#### 4.1.1 Phase 1: 1990-1998

##### *Arbeit um jeden Preis*

Im strukturpolitischen Diskurs der Phase 1990-1998 waren die Frames **Arbeitsplatzsicherung/-schaffung** und **soziale Sicherung** in allen Belangen dominierend. Frames der anderen Wirkungsdimensionen wie „Ökologie“ und „regionale Identität“ waren dem angesichts der Ausnahmesituation nach der Wiedervereinigung, vor allem angesichts der Massenarbeitslosigkeit in den ostdeutschen Bundesländern, klar untergeordnet.

Hierbei war insbesondere die Bandbreite an politischen Forderungen und Vorschlägen, die mit sozialer Absicherung und beschäftigungsfördernder Wirkung begründet wurden, bemerkenswert. So wurden diese Frames zur Legitimierung von Positionen in Fragen der Währungsumstellung, diverser Förderprogramme, der Erhaltung bestehender Industrien bis hin zu Bürokratieabbau, Steuersenkungen und Umweltschutz von allen Akteuren herangezogen. Der Diskurs drehte sich in dieser Phase fast ausschließlich darum, wie Beschäftigung geschaffen und eine soziale Abfederung der wirtschaftlichen Auswirkungen der Wiedervereinigung geleistet werden kann.

In diesem Zusammenhang wurde oft der Frame **Nachteilsausgleich (Ost-West)** verwendet. Grundtenor des Diskurses war dabei, dass die ostdeutschen Bundesländer aufgrund der vorherrschenden Ausnahmesituation besonderer Hilfe bedürfen. Ab Mitte der 1990er Jahre wurde dieser Diskurs verstärkt in Frage gestellt, insbesondere vonseiten einzelner Bundespolitiker der FDP und der CDU sowie von bundesweiten Wirtschaftsverbänden wie dem Bundesverband der Deutschen Industrie (BDI). Hierfür wurden vor allem die Frames

**verantwortliche Haushaltspolitik** und **Wettbewerbsverzerrung** herangezogen. Es wurde mit der Höhe der Transfers zugunsten Ostdeutschlands argumentiert und damit, dass die Schaffung von Arbeit dem Markt überlassen werden sollte, da ABM keine dauerhafte, ohne Subventionen tragfähige Beschäftigung schaffen. Auf landespolitischer Ebene wurde diese Tendenz als „Entsolidarisierung“ mit dem Osten beklagt (LR, 1997a). Die Sonderstellung der ostdeutschen Bundesländer als besonders hilfebedürftiger Wirtschaftsraum wurde dabei aber nicht grundsätzlich hinterfragt.

#### *Industrie erhalten statt Neuorientierung*

Der strukturpolitische Diskurs war insbesondere auf der Lokal- und Länderebene sehr stark auf den Erhalt bestehender Industrien aus der DDR-Zeit, wie z. B. Kohlegewinnung, Glas-, Chemie- und Textilproduktion, ausgerichtet. Zur Legitimierung wurde dabei mit den Frames **regionale Bedeutung bestehender Industrien** sowie **Arbeitsplatzsicherung/-schaffung** und **soziale Sicherung** argumentiert. Der Braunkohlegewinnung und -verstromung kam in diesem Diskursstrang die wichtigste Rolle zu. In unzähligen Äußerungen von Landespolitikerinnen und -politikern aller Couleur, von Lokalpolitikerinnen und -politikern aus betroffenen Kommunen sowie von Unternehmens- und Gewerkschaftsseite wurde die zentrale Bedeutung der Braunkohle für die Strukturentwicklung der Lausitz bekräftigt. Oft wurde hier der Frame **Versorgungssicherheit** unterstützend eingesetzt. Marktwirtschaftliche Frames wie **Wettbewerbsfähigkeit** oder **Bezahlbarkeit von Energie** wurden dabei nur sehr selten verwendet und wenn, dann fast ausschließlich, um die Vorzüge der Braunkohle im Vergleich mit der subventionierten Steinkohle oder der Atomkraft zu betonen.

Auf den Frame **Zukunftsbranchen** wurde, verglichen mit der Beschäftigungswirkung bestehender Industrien, nur sehr selten Bezug genommen. In der zweiten Hälfte der Phase 1990-1998 wurde dieser Frame vor dem Hintergrund ausbleibender Beschäftigungserfolge der Strukturpolitik jedoch öfter genutzt. Dies bezieht sich in der Regel auf die Förderung von Forschung (LR, 1997b, 1997c), Mittelstand (LR, 1992a) und Umweltechnologien. Normalerweise wurde das aber als Ergänzung zur Erhaltung von Arbeitsplätzen in bestehenden Industrien verstanden – nicht als Gegenargument.

#### *Umweltschutz als Arbeitsbeschaffungsmaßnahme*

Der Frame **Nachsorgender Umweltschutz (regional)** wurde insgesamt recht selten benutzt. Wenn er aber vorkam, dann oft gemeinsam mit den Frames **Arbeitsplatzsicherung/-schaffung** und **soziale Sicherung**. Angesichts der Umweltzerstörung in der DDR und der sozialen Verwerfungen nach der Wiedervereinigung wurde an Umweltschutz oft zusammen mit sozialen Belangen gedacht, wie beispielsweise bei der Betonung von „sozialer und ökologischer Marktwirtschaft“ als gesellschaftspolitischer Zielsetzung (LR, 1993a, 1990a). Auch die Beseitigung von Umweltschäden und die Sanierung der DDR-Tagebaue wurden in der Regel zusätzlich als beschäftigungsschaffende Maßnahmen legitimiert (LR, 1996a, 1993b, 1992b, 1992c, 1990a). In der diskursiven Verwendung waren umweltpolitische Ziele sozialen Belangen klar untergeordnet. In einigen Fällen kritisierten Landespolitikerinnen und Landespolitiker (LR, 1992d) und betroffene Unternehmen in der Chemie- und Braunkohleindustrie (LR, 1995a, 1993c) Umweltauflagen beispielsweise als untragbaren Kostenfaktor, der zu Entlassungen führen könne.

Der Frame **Nachsorgender Umweltschutz (regional)** wurde auch oft zusammen mit dem Frame **regionale Anziehungskraft** verwendet. Hier ging es zumeist um die Verbesserung der Wasser-, Boden- und Luftqualität in der Lausitz bzw. in den ostdeutschen Bundesländern und er wurde oft mit dem strukturpolitischen Ziel, eine lebenswerte Region mit Anziehungspotenzial zu

schaffen, in Verbindung gebracht. Um die Senkung von CO<sub>2</sub>-Emissionen ging es hierbei in der Regel nicht, außer vereinzelt bei Bündnis 90/Die Grünen und Umweltgruppen.

### *Pragmatischer Bezug zur Kultur*

Der heimatbezogene Frame **Bewahrung regionaler Kultur** fand insgesamt nur selten Verwendung. Er wurde vor allem bei der drohenden Abaggerung von Dörfern wie Horno (heute Landkreis Spree-Neiße) oder Schlabendorf (heute Landkreis Dahme-Spreewald) für den Tagebau (LR, 1990b) herangezogen. Zudem wurde dieser Frame in Einzelfällen auch benutzt, um die Erhaltung traditioneller Industrien, wie z. B. der Lausitzer Textilindustrie, zu begründen. Die kulturelle Identifikation der Lausitz mit dem Bergbau ist dabei eher als nüchtern und pragmatisch zu beschreiben. Die Identifikation mit dem Bergbau fand sich eher in Regionen, in denen Tiefenbergbau betrieben wurde, wie zum Beispiel bei der Steinkohlegewinnung im Ruhrgebiet oder beim Silberabbau im Erzgebirge, fand sich aber selten auch in vom Tagebau geprägten Regionen (Krüger, 2017; Zuchold, 2017). Anzumerken ist aber, dass man in der Lausitz nach der Wiedervereinigung Aspekte der Bergbaukultur vom Ruhrgebiet bzw. dem Erzgebirge übernommen hat, wie beispielsweise das Barbarafest oder den Gruß „Glück auf“. Insgesamt überwogen sozial- und beschäftigungspolitische Frames klar gegenüber kulturellen Aspekten.

#### **4.1.2 Phase 2: 1999-2015**

### *Qualitativ hochwertige Arbeit schaffen*

In der zweiten Phase wurde der Diskurs zur Schaffung und dem Erhalt von Arbeitsplätzen deutlich differenzierter. Akteure argumentierten nicht mehr für Arbeitsplätze als Selbstzweck, sondern für **wirtschaftlich rentable Arbeitsplätze**. In diesem Kontext wurde auch die Notwendigkeit der Innovationsförderung immer wieder betont – sowohl von Regierungsparteien als auch von der Opposition auf Landesebene. Die Großprojekte und ABM der ersten Phase wurden wiederholt kritisch bewertet – sowohl von politischen als auch von gesellschaftlichen Akteuren. Arbeitsplatzsicherung allein wurde in der Phase 1999-2015 als Argument zur Rechtfertigung strukturpolitischer Interventionen nicht mehr als ausreichend angesehen; gleichzeitig hatte sie aber immer noch einen hohen Stellenwert und wurde für eine Reihe politischer Forderungen unterstützend herangezogen.

Der Fokus der Debatte verschob sich mehr zu Fachkräftemangel und Abwanderung, die von vielen Akteuren als die zentralen strukturpolitische Probleme der Lausitz und des Landes Brandenburg eingeschätzt wurden (siehe z. B. (LR, 2014a, 2008a)). Die Frames **soziale Sicherung** und **regionale Anziehungskraft** wurden in diesem Zusammenhang oft herangezogen um für eine lebenswerte Region zu werben, die die Bevölkerung halten und Fachkräfte anziehen kann. In der Regel ging es hierbei um die Bereitstellung öffentlicher Dienstleitungen, kommunale Finanzen und Infrastruktur sowie gelegentlich auch um Rekultivierung im Sinne des Schaffens attraktiver Landschaften. Auch Lohnfragen wurden hierbei anders diskutiert als in der ersten Phase. Niedriglöhne wurden verstärkt als Teil des Problems wahrgenommen, da attraktive Löhne nötig seien, um Fachkräfte anzuziehen und Abwanderungstendenzen entgegenzuwirken. Diese Argumente wurden selbst von regionalen Wirtschaftsvereinigungen vorgebracht, die in der ersten Phase von Gewerkschaften noch Zurückhaltung in Tarifrunden angemahnt hatten (LR, 2008a).

### *Gezielte Ost-Förderung statt Gießkannenprinzip*

Der Frame **Nachteilsausgleich (Ost-West)** wurde deutlich seltener legitimierend herangezogen als noch in Phase 1. Die besondere Hilfsbedürftigkeit des Ostens stand nicht mehr im Mittelpunkt strukturpolitischer Forderungen. Öfter wurde unter Verwendung des Frames **endogene Wirtschaftspotenziale** betont, dass der Osten nun eine selbsttragende Wirtschaftsentwicklung durchlaufen und auf „eigenen Beinen“ stehen müsse. Insgesamt herrschte angesichts der verbesserten wirtschaftlichen Lage in dieser Phase bei vielen Akteuren mehr Optimismus. Auch wenn immer noch Probleme verzeichnet wurden, herrschte keine akute Krisenstimmung mehr, wie es noch in der Zeit nach der Wiedervereinigung der Fall war.

In diesem Kontext wurde oft der Frame **verantwortliche Haushaltspolitik** verwendet, um die allgemeine Senkung der Strukturförderung im Osten und die Abkehr vom Gießkannenprinzip in der Förderung zu begründen. Es wurde beispielsweise von der brandenburgischen Landesregierung argumentiert, dass Fördergelder so effektiv wie möglich verwendet werden sollten, was eine stärkere Beschränkung auf besonders vielversprechende Wirtschaftsstandorte rechtfertigte.

### *Klimaschutz wird verstärkt thematisiert*

**Klimaschutz** als legitimierender Frame wurde in dieser Phase weitaus häufiger als in Phase 1 verwendet, was sich ungefähr seit 2010 zusätzlich intensivierte. Unmittelbar nach der Wiedervereinigung stellten die DDR-Altlasten eindeutig die wichtigste umweltbezogene Herausforderung im strukturpolitischen Diskurs dar. Mit der Energiewende auf bundespolitischer Ebene sowie auch im Kontext landespolitischer Entscheidungen wie Brandenburgs Energiestrategie 2020 fand in dieser Phase hingegen der Frame **Klimaschutz** deutlich öfter Erwähnung – auch ohne Arbeitsplatzbezug, was in der ersten Phase sehr selten vorkam.

Dieser Frame wurde beispielsweise explizit verwendet, um einen Kohleausstieg in der Lausitz zu fordern. Diese Forderung wurde aber nur von der Partei Bündnis 90/Die Grünen, von Umweltgruppen und in geringerem Maße von der PDS/Die Linke<sup>25</sup> gestellt. Bei anderen Akteuren gab es weiterhin eine hohe Zustimmung bezüglich der regionalen Bedeutung der Kohlewirtschaft. Insbesondere bundespolitische Vorstöße, die die Kohleindustrie betrafen, wie die 2015 vorgeschlagene Klimaabgabe, stießen auf geschlossene Ablehnung. In diesem Zusammenhang wurde regelmäßig der Frame **Planungssicherheit** benutzt – es wurde argumentiert, dass als willkürlich wahrgenommene bundespolitische Entscheidungen die heimische Braunkohleindustrie „kaputtregulieren“ würden. Gleichzeitig fanden sich Verteidiger der Kohleindustrie angesichts der von ihr ausgehenden Umweltschädigungen öfter in der Defensive. 2012 beispielweise insistierte der brandenburgische Ministerpräsident Matthias Platzeck (SPD) auf einer SPD-Fachkonferenz: „Wir sind keine Kohlefreaks“ (LR, 2012a).

Die zusammenhängenden Frames **regionale Bedeutung bestehender Industrien** und **Arbeitsplatzsicherung/-schaffung** wurden hierbei von Landespolitik, Gewerkschaften und Wirtschaft sehr häufig verwendet, um negative Auswirkungen bundespolitischer Entscheidungen auf die Lausitzer Kohleindustrie abzuwenden. Der Frame **Bewahrung regionaler Kultur** wurde in diesem Zusammenhang nur selten verwendet. Wenn er vorkam,

---

<sup>25</sup> Die Partei „Die Linke“ entstand 2007 durch den Zusammenschluss der (westdeutschen) WASG und der (ostdeutschen) PDS.



dann vor allem in der Argumentation von Bürgerbewegungen für den Erhalt der Lausitzer Braunkohle, die sich ab 2011 formierten.<sup>26</sup>

Auffällig ist hierbei, dass auch Befürwortende der langfristigen Kohlenutzung mit dem Frame **Klimaschutz** argumentierten (Müller, 2017). Der vermeintliche Widerspruch zwischen hohen CO<sub>2</sub>-Emissionen durch Kohleverstromung und Klimaschutz wurde durch Verweis auf die Carbon Capture and Storage (CCS)-Technologie aufgelöst, die auch die Kohleverstromung zu einem vermeintlich klimaneutralen Energieträger machen könne. Brandenburgs Energiestrategie 2020 beispielsweise sah eine Einhaltung der brandenburgischen Klimaziele durch einen Kraftwerksneubau mit CCS am Standort Jänschwalde vor. Bereits 2008 hatte Vattenfall – mit intensiver diskursiver und politischer Begleitung – eine CCS-Demonstrationsanlage am Kraftwerk Schwarze Pumpe installiert, die bis 2014 betrieben wurde.

Darüber hinaus bekannten sich am Anfang dieser Phase alle Akteure grundsätzlich zum Ausbau der erneuerbaren Energien, den insbesondere das Land Brandenburg stark vorangetrieben hatte. Hier ist auch die regelmäßige Auszeichnung des Bundeslandes mit dem von der rot-grünen Bundesregierung eingerichteten „Leitstern“ für den Ausbau erneuerbarer Energien zu erwähnen. Diese Prämierung wurde von der Landesregierung wiederholt stark herausgestellt. Hierbei wurde natürlich der Frame **Klimaschutz** verwendet, aber mit den Frames **Arbeitsplatzsicherung/-schaffung** sowie **Zukunftsbranchen** auch auf die Beschäftigungswirkung verwiesen. Am häufigsten verwendeten allerdings Umweltgruppen, Bürgerinitiativen gegen Tagebaue und die Partei Bündnis 90/Die Grünen diese Argumentationslinie.

Zum Anfang des betrachteten Zeitraums war der Konflikt um die Zukunft der Kohle noch weitgehend latent. Während Kohlebefürworter bezweifelten, dass erneuerbare Energien je zur systemischen Konkurrenz werden könnten, nahmen Kohlegegner an, dass der schnelle Ausbau der erneuerbaren Energien gewissermaßen „von selbst“ die Kohlekraft verdrängen würde. Das änderte sich deutlich zum Ende des Betrachtungszeitraums, als klar wurde, dass beide Annahmen nicht stimmten.

### *Klimapolitik als Gefahr für die Lausitz*

Landes- und Lokalpolitikerinnen und -politiker, Wirtschaftsvertreterinnen und -vertreter und Gewerkschaften begannen zum Ende dieser Phase verstärkt, den Ausbau der erneuerbaren Energien als strukturpolitisches Problem zu sehen. Hier wurden typischerweise die Frames **Versorgungssicherheit** und **Bezahlbarkeit von Energie** benutzt, um zu argumentieren, dass Strom aus erneuerbaren Energien verglichen mit Kohlestrom unzuverlässig und die Förderung im Rahmen des Gesetzes für den Ausbau erneuerbarer Energien (EEG) zu teuer seien. Hintergrund war der unerwartet schnelle Ausbau der erneuerbaren Energien, der die Strompreise senkte und die Wirtschaftlichkeit von fossilen Kraftwerken beeinträchtigt hatte. Gleichzeitig wurde nach dem Zusammenbruch der Solarindustrie 2011 die Beschäftigungswirkung der erneuerbaren Energien verstärkt skeptisch betrachtet.

Zum Ende der Phase 1999-2015 bewegten sich die Positionen von Kohlebefürwortern und -gegnern insbesondere angesichts des rasanten Ausbaus der erneuerbaren Energien weiter auseinander. Zudem verschärfte sich die Opposition regionaler und landespolitischer Akteure gegenüber bundespolitischen Entscheidungen. Dabei zeigte sich eine klar **unterschiedliche Priorisierung von Klimaschutz einerseits sowie sozialen und wirtschaftlichen Bedenken andererseits**. Insgesamt ging es bei der Argumentation zugunsten des Erhalts bestehender

---

<sup>26</sup> Hierbei ist allerdings umstritten, inwieweit insbesondere der Verein „Pro-Lausitzer Braunkohle e.V.“ als rein zivilgesellschaftliche Organisation gelten kann, da er institutionell eng mit der Kohlewirtschaft in der Lausitz verflochten ist.

Strukturen deutlich häufiger um die Kohleindustrie und ihre Zulieferer als in den 1990er Jahren, als häufig auch noch andere DDR-Industrien wie Glas, Papier und Chemie noch öfter Erwähnung fanden. Wesentlicher Grund hierfür war, dass diese, sofern überhaupt noch in nennenswerter Größenordnung vorhanden, sich weitgehend stabilisiert hatten.

## 4.2 Betrachtung einzelner Akteursgruppen

### 4.2.1 Landespolitik

#### *Phase 1: 1990-1998*

Landespolitikerinnen und -politiker argumentierten in der Phase 1990-1998 in strukturpolitischen Fragen fast durchweg mit den Frames **soziale Sicherung**, **Arbeitsplatzsicherung/-schaffung** sowie **Nachteilsausgleich (Ost-West)** und **regionale Bedeutung bestehender Industrien** (LR, 1995b, 1991a). Hierbei wurde gemeinhin die Ausnahmesituation nach der Wiedervereinigung sowie die Ungleichheit der Lebensverhältnisse im vereinigten Deutschland herangezogen, um eine möglichst bevorzugte Behandlung des eigenen Bundeslands zu rechtfertigen. Es wurde also einerseits mit Gerechtigkeit, andererseits mit außergewöhnlichem Hilfebedarf und den Konsequenzen eines industriellen Zusammenbruchs argumentiert.

Hier zeigten sich, unabhängig von Parteizugehörigkeit, bemerkenswerte Parallelen in der Argumentation. Die Notwendigkeit der Erhaltung bestehender Industrien war in den Kommunikationsakten von Landespolitikerinnen und -politikern völlig unumstritten (LR, 1993d). An allererster Stelle der erhaltenswerten Industrien stand die Braunkohleindustrie, für die sich alle Landesregierungen in Brandenburg und Sachsen aktiv eingesetzt haben (LR, 1995c, 1993e, 1991b, 1990c). Auch wurde durchweg für möglichst hohe Hilfe- und Förderungsleistungen vonseiten der Bundespolitik argumentiert (LR, 1999a, 1999b, 1999c, 1992e). Als der brandenburgische Wirtschaftsminister Burkhard Dreher (SPD) nach den Landtagswahlen 1994 die Nachfolge von Walter Hirche (FDP) antrat, stellte er seine Amtszeit bezeichnenderweise unter das Motto „Kontinuität üben“ (LR, 1994a).

Trotz dieses gemeinsamen Kerns landepolitischer Interessen, die weitgehend mit den gleichen Argumentationsmustern vertreten wurden, gab es parteieigene Schwerpunktsetzungen. Die Parteien unterschieden sich hier vor allem in ihren Empfehlungen, wie Arbeit und soziale Sicherung zu erreichen sind und wie Fördermittel zielgerichtet ausgegeben werden sollten.

Die CDU in den Ländern Brandenburg und Sachsen betonte beispielsweise wiederholt die Förderung und Entlastung des Mittelstands als Wachstumsmotor. Sie argumentierte schon früh, dass eine „Förderung mit Augenmaß“ stattfinden müsse und dass ABM zukunftsfähige Jobs schaffen müssten, die aus Sicht der CDU vor allem in einer „gesunden mittelständischen Wirtschaft“ zu finden seien (LR, 1999d, 1994b, 1993d). Die SPD hingegen betonte viel stärker die Rolle der (Groß-)Industrie, um Arbeit zu sichern (LR, 1992f). Beide Argumentationsmuster deckten sich grob mit den Wählergruppen, die diese Parteien typischerweise ansprachen.

Die PDS argumentierte, ähnlich der SPD, primär mit den Frames **Arbeitssicherung/-schaffung**, **soziale Sicherung** und **Nachteilsausgleich (Ost-West)**. In der Umbruchszeit der frühen 1990er Jahre forderte sie mehrfach ABM und andere Sofortmaßnahmen (LR, 1990d). Sie betonte allerdings auch, dass Bewährtes aus der DDR-Zeit, wie beispielsweise Aspekte des Sozialsystems, beibehalten werden sollte und warnte vor einem „Überstülpen der bundesrepublikanischen Verhältnisse“ (LR, 1990d). Später wandte sich die PDS aus der Opposition gegen jedwede Kürzung der „Ostförderung“ (LR, 1999e). Ähnlich wie Bündnis 90 (später: Bündnis 90/Die Grünen) argumentierte die PDS früh für Umweltschutz und die

Förderung von Umwelttechnik sowie für eine Aufstockung kommunaler Finanzen und eine Beteiligung der Kommunen an der Energieversorgung (LR, 1999d, 1990a).

Die FDP hingegen argumentierte stärker damit, dass marktwirtschaftlicher Wettbewerb und Bürokratieabbau Arbeit bringen (LR, 1994c, 1992g), verwendete aber auf Länderebene ebenso primär die Frames **Nachteilsausgleich (Ost-West)** und **Arbeitsplatzsicherung/-schaffung** (LR, 1993d, 1991c). Auffallend ist hierbei, dass auch Bündnis 90/Die Grünen wiederholt auf die regionale Bedeutung der Kohleindustrie insbesondere für Arbeitsplätze rekurrierten. In der Argumentation wurde also die Rolle der Braunkohle – trotz Forderungen der Reduzierung und des letztendlichen Ausstiegs – nicht grundsätzlich bezweifelt (LR, 1992h, 1991d). Stattdessen wurde mit Verwendung des Frames **Zukunftsbranchen** die Förderung von Umwelttechnik und erneuerbarer Energie gefordert (LR, 1999d, 1997d, 1997e, 1997f, 1994c).

Bei der FDP und bei Bündnis 90/Die Grünen war auffällig, dass in Zeiten der brandenburgischen Ampelkoalition (1990-1994)<sup>27</sup>, in der die FDP den Wirtschaftsminister und Bündnis 90 den Umweltminister stellten, sehr viel stärker mit beschäftigungs- und sozialpolitischen Argumenten für den Erhalt der Braunkohleindustrie gestritten wurde (LR, 1999d). Aus der Opposition heraus argumentierte die FDP hingegen deutlich marktwirtschaftlicher, während Bündnis 90/Die Grünen ihre Kohleausstiegsforderungen verschärften. Hier wurde mit dem Frame **Nachsorgender Umweltschutz (regional)** die Landschaftszerstörung und Umweltbelastung, die mit der Kohlegewinnung einhergehen, angeprangert, aber auch mit der klimapolitischen Notwendigkeit von CO<sub>2</sub>-Reduktionen argumentiert. Der Frame **Klimaschutz** fand in der Phase 1990-1998 sonst nur selten Erwähnung. Gleichzeitig wurde unter Heranziehen des Frames **Bewahrung regionaler Kultur** gegen die Abbaggerung kultureicher Dörfer argumentiert (LR, 1994d).

Insgesamt ist zu beobachten, dass in strukturpolitischen Fragen das landespolitische Interesse gegenüber der Parteizugehörigkeit überwog. Die brandenburgische und sächsische Regierung vertraten angesichts der prekären wirtschaftlichen Situation in den ostdeutschen Bundesländern in Kernfragen die gleichen Interessen gegenüber der Bundespolitik, trotz unterschiedlicher parteipolitischer Zusammensetzung.<sup>28</sup> So traten beide Landesregierungen beispielsweise dafür ein, den Entschädigungsgrundsatz umzukehren („Entschädigung vor Rückgabe“) da aufwendige Rückgabeverfahren als Investitionshindernis und Beschäftigungsbremse gesehen wurden (LR, 1992e). Ebenso wurde 1994 als Reaktion auf die Pläne der Bundesregierung, die Lausitzer Braunkohleindustrie in eine hundertprozentige Tochtergesellschaft des Bundes zu überführen, vonseiten beider Landesregierungen ein „Ausverkauf der Lausitz“ beschworen (LR, 1994c). Auch hier wurden die allgegenwärtigen Frames **Arbeitssicherung/-schaffung** sowie **regionale Bedeutung bestehender Industrien** verwendet. Hierfür brachen die Parteien auf Landesebene oft explizit mit der Parteiposition auf Bundesebene, wie beispielsweise die brandenburgische SPD zur Frage der Mehrwertsteuererhöhung 1992 oder die sächsische CDU beim vorgeschlagenen Abbau des Solidaritätszuschlags (LR, 1995d).

Insgesamt ließen die beharrenden Kräfte in Brandenburg und Sachsen eine vorausschauende Herangehensweise an den Strukturwandel nicht zu. Der Fokus lag eindeutig auf **konservierender Strukturpolitik**. Aufgrund der wirtschaftlichen Ausnahmesituation lag der Fokus eindeutig auf Krisenmanagement und nicht auf der Entwicklung von Zukunftsbranchen.

---

<sup>27</sup> Im Land Brandenburg war 1990-1994 eine „Ampelkoalition“ aus SPD, FDP und Bündnis 90 an der Regierung.

<sup>28</sup> Nach der „Ampelkoalition“ (siehe oben) wurde das Land Brandenburg von einer SPD-Regierung regiert. In Sachsen hingegen war 1990-1999 durchgehend die CDU an der Regierung.

## Phase 2: 1999-2015

Auch in Phase 2 war der Frame **Arbeitsplatzsicherung/-schaffung** in der Argumentation landespolitischer Akteure aller Parteien zentral. Insgesamt gab es in der strukturpolitischen Debatte eine Abkehr von Großprojekten hin zur gezielten Erschließung vielversprechender wirtschaftlicher Potenziale. Unter Verwendung der Frames **Zukunftsbranchen**, **Wettbewerbsfähigkeit** und **endogene Wirtschaftspotenziale** wurde verstärkt im Sinne der Clusterpolitik argumentiert, dass Förderung zur Schaffung wirtschaftlich rentabler Arbeitsplätze beitragen könne, wenn sie gezielt Innovationskraft und Netzwerkbildung von Unternehmen in Schlüsselbranchen fördert. Auch wenn daraus nur in Ausnahmefällen langfristig stabile Clusterstrukturen entstanden sind, wurde diese Wendung zur **vorausschauenden Strukturpolitik** grundsätzlich positiv bewertet. Gleichzeitig blieb die Schaffung von Arbeitsplätzen weiterhin die wichtigste Metrik, an der die Landesregierungen strukturpolitische Erfolge maßen (LR, 2015a, 2010a).

Der Frame **Nachteilsausgleich (Ost-West)** wurde deutlich seltener zur Rechtfertigung strukturpolitischer Forderungen herangezogen. Auch der Frame **soziale Sicherung** kam im Vergleich mit der sozialen Ausnahmesituation nach der Wiedervereinigung in dieser Phase viel seltener vor. Stattdessen riefen die Landesregierungen die regionale Wirtschaft unter Verwendung des Frames **endogene Potenziale** verstärkt zur Selbstorganisation auf, insbesondere bei der Forschungsk Kooperation. Bei der Infrastrukturförderung wurde neben den Verkehrswegen verstärkt die digitale Infrastruktur betont. Angesichts von Abwanderung und Fachkräftemangel rückte auch der Frame **regionale Anziehungskraft** stärker in den Mittelpunkt.

Auch in dieser Phase lagen die strukturpolitischen Konfliktlinien oft eher zwischen Bundes- und Landespolitik als zwischen den Parteien. Dies wird insbesondere beim Thema Braunkohle deutlich, das zum Ende dieser Phase hin zur zentralen strukturpolitischen Frage im öffentlichen Diskurs aufstieg. Bundespolitische Vorstöße wie die Klimaabgabe wurden, mit Ausnahme von Bündnis90/Die Grünen und der PDS bzw. der Partei Die Linke, von allen Parteien auf Länderebene klar abgelehnt. Neben den gängigen Frames der Kohlebefürworter fand dabei auch der Frame **Subsidiarität** Verwendung – Eingriffe in die Lausitzer Wirtschaft wurden als Einmischung durch Akteure abgetan, die schlecht über die lokalen Verhältnisse informiert seien. Auch der Frame **Planungssicherheit** wurde oft verwendet, um die Unsicherheit zu betonen, die als willkürlich wahrgenommene bundespolitische Interventionen verursachen würden. Die einzige Ausnahme stellten hier Bündnis 90/Die Grünen und in geringerem Maß die PDS/Die Linke dar, die ein Ende der Lausitzer Kohleindustrie in dieser Phase explizit befürworteten.

Die Parteien benutzten dabei deutlich unterschiedliche Argumentationslinien zur Legitimierung ihrer Positionen. So argumentierte beispielsweise die FDP, die in Brandenburg seit dem Ende der Ampelkoalition nicht mehr in Regierungsverantwortung war, ein „nennenswertes Wirtschaftswachstum“ sei das einzige „wirklich umfassende Mittel gegen Arbeitslosigkeit“ (LR, 2005). Daraus leitete die Partei wirtschaftsnahe Forderungen ab, die sich im Wesentlichen mit denen von Wirtschaftsverbänden deckten: Bürokratieabbau vor allem für den Mittelstand, Senkung der Lohnnebenkosten und Flexibilisierung des Kündigungsschutzes. Mit dem Frame **soziale Sicherung** argumentierte die FDP seltener als andere Parteien. Die Strukturpolitik wurde in ihrer Grundausrichtung auf Innovationsförderung und gezielte Förderung von Schlüsselindustrien jedoch nicht in Frage gestellt. Vielmehr wurden die unzureichenden Erfolge kritisiert (FDP, 2016). Kohlegewinnung und -verstromung wurden explizit befürwortet und jedwede Einschränkung oder Auflage als Marktverzerrung abgelehnt.

Die CDU betonte im strukturpolitischen Kontext, insbesondere in Fragen von Wirtschaftsförderung und „Aufbau Ost“, am stärksten den Frame **verantwortliche Haushaltspolitik**. Sie forderte beispielsweise im Wahlkampf für die brandenburgische Landtagswahl 2009 „schnellstmöglich eine wirksame Schuldenbremse“, die „schuldenfinanzierte Ausgabewünsche klar in die Schranken weist“ (CDU Brandenburg, 2009). Ansonsten stellte die CDU ähnlich wie die FDP zur Lösung der vorherrschenden Strukturprobleme wirtschaftsnahe Forderungen auf und legte auch in dieser Phase einen Fokus auf die Entlastung des Mittelstands. Die Frames **Bürokratieabbau** und **Wettbewerbsfähigkeit** wurden oft verwendet, um das zu untermauern. Ebenso wie FDP und SPD trat die CDU für eine robuste Verteidigung der Interessen der heimischen Braunkohleindustrie ein (DIE LINKE Brandenburg, 2008a; LR, 2014b).

Die PDS/Die Linke hingegen vertrat diametral entgegengesetzte Positionen zu CDU und FDP. Sie trat generell für eine antizyklische Ausgabenpolitik, eine großzügige Sozialpolitik und Maßnahmen wie einen gesetzlichen Mindestlohn ein (LR, 2005). Dazu verschärfte sie insbesondere in dieser Phase ihre Kapitalismuskritik und forderte einen grundsätzlichen wirtschaftlichen Systemwechsel. Sie argumentierte dabei überwiegend mit den Frames **Arbeitsplatzsicherung/-schaffung** und stärker als andere Parteien mit **sozialer Sicherung**. Die Linke sah die soziale Lage dabei dramatischer als andere Parteien. Sie trat zudem gegen die stärkere Fokussierung der Strukturförderung ein und forderte beispielsweise 2009 die Einrichtung eines kommunalen Ausgleichsfonds für strukturschwache Regionen, um diesem Trend entgegenzuwirken (DIE LINKE Brandenburg, 2009). Als Teil der Regierung in Brandenburg, in der die Linke 2009-2015 ununterbrochen gemeinsam mit der SPD regierte, forderte sie, die Strukturpolitik wieder verstärkt auf Industriepolitik mit Leitprojekten auszurichten (LR, 2013a).

Bezüglich der Kohleverstromung war die Haltung der Linken nicht eindeutig. Einerseits wurde die mittel- bis langfristige Bedeutung der Braunkohle betont, vor allem unter Verwendung der Frames **Versorgungssicherheit** und **Arbeitsplatzsicherung/-schaffung**. Ein Kohleausstieg (zunächst 2050, dann 2040) wurde jedoch sehr viel klarer gefordert als von allen anderen Parteien außer Bündnis 90/Die Grünen, bei fundamentaler Ablehnung der CCS-Technologie (DIE LINKE Brandenburg, 2014, 2008b). Gleichzeitig wurde auf eine ambitionierte Klimapolitik bestanden und beispielsweise der Vorschlag der Klimaabgabe 2015 explizit unterstützt, wobei aber die Einrichtung eines Sonderfonds für die sozialverträgliche Abwicklung der Kohleindustrie in der Lausitz gefordert wurde (DIE LINKE Brandenburg, 2015; DIE LINKE Sachsen, 2015).

Die SPD betonte im strukturpolitischen Diskurs grundsätzlich die gleichen Frames wie die Linke, argumentierte dabei aber für einen vorsorgenden Sozialstaat und nicht für einen grundsätzlichen wirtschaftlichen Systemwechsel (SPD Brandenburg, 2009). Die SPD in Brandenburg, die seit der Wiedervereinigung durchgehend an der Regierung war, bewertete die soziale und wirtschaftliche Lage in der Lausitz und im Bundesland dabei generell deutlich positiver als die Linke. Die SPD setzte Schwerpunkte auf Themen wie gut bezahlte Arbeit und forderte in diesem Zusammenhang den Mindestlohn sowie starke Gewerkschaften, um gegen Niedriglöhne vorzugehen und die **regionale Anziehungskraft** zu erhöhen (LR, 2005).

Zudem argumentierte die SPD stärker als CDU und FDP explizit für eine aktive Industriepolitik und wollte beispielsweise den Anteil der Industrie an der brandenburgischen Wirtschaft erhöhen (SPD Brandenburg, 2014). Die SPD auf Länderebene erklärte explizit ihre Unterstützung der Braunkohle als heimischem Energieträger und benutzte dabei die üblichen Frames **Arbeitsplatzsicherung/-schaffung**, **Versorgungssicherheit**, **Bezahlbarkeit von Energie** sowie **regionale Bedeutung bestehender Industrien (Kohle)** (SPD Brandenburg,

2009). Diese Haltung kollidierte oft mit jener der Bundes-SPD, die die Kohleverstromung kritischer sah, wie beispielsweise an der Kontroverse um die Klimaabgabe zu sehen war.

Bündnis 90/Die Grünen argumentierten in dieser Phase weiterhin unter Verwendung der Frames **Nachsorgender Umweltschutz (regional)**, **Klimaschutz** und **Bewahrung regionaler Kultur** gegen neue Tagebaue sowie für einen zügigen Kohleausstieg (LR, 2015b, 2014c). Um dies sozialverträglich zu gestalten, sollte ein „Masterplan für den Strukturwandel“ erarbeitet werden (LR, 2010b). Hierbei wurde Strukturwandel als positiver, zukunftsgerichteter Prozess verstanden, der gestaltet werden muss. Andere Parteien nahmen Strukturwandel eher als etwas wahr, das den Leuten zustößt und worauf die Politik mit Maßnahmen zur Abfederung individueller oder regionaler Härten reagieren müsse.

Eine positive Bezugnahme auf die Kohleindustrie, wie noch in Phase 1, kam bei Bündnis 90/Die Grünen nicht mehr vor. Für sie, ebenso wie für die anderen Parteien, war die Energiepolitik die zentrale Frage der wirtschaftlichen Zukunft der Lausitz (Bündnis 90/Die Grünen Brandenburg, 2014). In der Wirtschaftsförderung forderten Bündnis 90/Die Grünen generell einen „Grünen New Deal“, also eine finanzielle Aufstockung und Neuausrichtung auf ökologische und soziale Kriterien bei gleichzeitiger Abschaffung jedweder Subventionen für fossile Brennstoffe (Bündnis 90/Die Grünen Brandenburg, 2009). Zur Begründung wurden die Frames **Zukunftsbranchen** und **Arbeitsplatzsicherung/-schaffung** herangezogen. Es wurde argumentiert, dass nur eine kohlenstoffarme und ressourcenschonende Wirtschaft zukünftig sichere Arbeitsplätze bereitstellen kann (LR, 2015b). Zudem verwendeten Bündnis 90/Die Grünen den Frame **Subsidiarität**, um für mehr demokratische Mitbestimmung in der Wirtschaftspolitik und gegen die „Ausrichtung (der Landesregierung) auf zentralisierte Strukturen und enge Anlehnung an Energiekonzerne“ zu argumentieren (Bündnis 90/Die Grünen Brandenburg, 2009).

Die strukturpolitischen Äußerungen von Landespolitikerinnen und -politikern wiesen in Phase 2 einen deutlich anderen Ton auf als in Phase 1. So wurde stärker das Eigenpotenzial der Region sowie die Stärkung von Innovationsfähigkeit und zukunftsfähiger Arbeit betont.

Landespolitische Akteure waren sich einig in der Ablehnung bundespolitischer Eingriffe in die regionale Wirtschaftsstruktur. Auch bezüglich der Kohleindustrie gab es bemerkenswerte Parallelen. Die Argumentation der Landespolitik – insbesondere der Landesregierungen – war hier über beide Phasen hinweg nahezu unverändert. Im Laufe der Phase 2 vertiefte sich zudem die Spaltung zwischen Bündnis 90/Die Grünen und dem Rest des Parteienspektrums. Der Diskurs zur Vereinbarkeit von Umwelt- bzw. Klimaschutz und wirtschaftlicher Entwicklung spitzte sich insgesamt deutlich zu.

#### 4.2.2 Lokalpolitik

##### *Phase 1: 1990-1998*

Lokalpolitikerinnen und -politiker beteiligten sich deutlich seltener am strukturpolitischen Diskurs als Landespolitikerinnen und -politiker. Aktiv waren in der Phase 1990-1998 vor allem Bürgermeisterinnen und Bürgermeister und Vertreterinnen und Vertreter der Kommunalbehörden von Ortschaften, wenn eine Bedrohung akut wahrgenommen wurde. Dies war beispielsweise der Fall bei der Schließung von Produktionsstandorten oder bei Defiziten der kommunalen Finanzen (LR, 1994e, 1991e, 1991f, 1990e). In diesen Fällen zeigte sich eine ähnliche diskursive Ausrichtung wie in der Landespolitik, nur in kleinerem Maßstab. Es wurde zum Beispiel mit den sozialen Konsequenzen einer Unterdeckung kommunaler Finanzen oder mit der lokalen Bedeutung ansässiger Betriebe argumentiert, um finanzielle Unterstützung von Bundes- und Landesebene zu erhalten.

Ebenso meldeten sich Lokalpolitikerinnen und -politiker im strukturpolitischen Diskurs zu Wort, wenn es um die Abbaggerung ihrer Ortschaften für die Kohlegewinnung ging, wie beispielsweise im Fall von Horno oder Schlabendorf (LR, 1997g, 1990f). In diesen Fällen wurde in der Regel für die Erhaltung der Ortschaft geworben. Unter Zuhilfenahme des Frames **Bewahrung regionaler Kultur** wurde dabei der kulturelle und emotionale Wert der Ortschaft hervorgehoben (LR, 1997g, 1990f).

Zudem wurden lokalpolitische Akteure in Fragen der Förderpolitik aktiv, wo es sie direkt betraf. So haben Kommunalpolitikerinnen und -politiker bereits Anfang der 1990er Jahre bessere Mitgestaltungsmöglichkeiten bei der Verwendung von Fördermitteln gefordert. Unter Verwendung des Frames **Subsidiarität** wurde argumentiert, dass förderrelevante Entscheidungen auf kommunaler Ebene effektiver getroffen werden können (LR, 1992i, 1990g). Ein weiteres Beispiel war die landespolitische Strategie, Regionale Entwicklungszentren (REZ) verstärkt zu fördern, was einen Konflikt zwischen Kommunen im Berliner Umland und Kommunen in Randgebieten wie der Lausitz hervorrief. Interessanterweise verwendeten beide Gruppierungen hierbei den Frame **Nachteilsausgleich (regional)**. Während benachteiligte Kommunen im Berliner Umland argumentierten, dass sie vernachlässigt und zur „Selbsthilfe“ verdammt würden, argumentierte die „Arbeitsgemeinschaft Regionale Entwicklungszentren“<sup>29</sup>, dass eine Gleichstellung in der Förderpolitik einer de facto Bevorzugung des „Speckgürtels“ gleichkäme, der bereits von den Ausstrahlungseffekten Berlins profitiere (LR, 1995e).

### *Phase 2: 1999-2015*

Wie in der vorherigen Phase wurden lokalpolitische Akteure vor allem in Fragen der Förderpolitik, der Kommunalfinanzen und des Kohlebergbaus aktiv. Vor dem Hintergrund der desolaten Lage der kommunalen Finanzen beklagten Kommunen auch in dieser Phase eine wachsende Aufgabenlast bei gleichzeitigen Haushaltskürzungen, z. B. durch den regressiv ausgestalteten Solidarpakt II.

Hierbei wurde scharfe Kritik an der Landesregierung geübt, von der man sich im Stich gelassen fühlte (LR, 2010c, 2008b). Es wurde auf die Frames **regionale Anziehungskraft** und **soziale Sicherung** rekurriert, um zu argumentieren, dass Kommunen nur Einwohner halten und Fachkräfte anziehen können, wenn sie finanziell dazu in der Lage sind, hochqualitative öffentliche Dienstleistungen und Infrastruktur zu bieten (LR, 2015a). In diesem Zusammenhang wurde die zunehmende Konzentration der Fördermittel durch die brandenburgische Landesregierung scharf verurteilt. So wandte sich der Städte- und Gemeindebund zum Beispiel gegen eine Straffung des Systems der Zentralen Orte im Rahmen der Strategie „Stärken stärken“ (LR, 2008b).

Auch hier wurde mit **sozialer Sicherung** und **regionaler Anziehungskraft** argumentiert. Gleichzeitig wurde der Landesregierung unter Verwendung des Frames **Nachteilsausgleich (regional)** vorgeworfen, bereits benachteiligte Regionen weiter zu vernachlässigen. Zwischen Landes- und Lokalpolitik gab es bei den Themen Förderung und Haushalte interessanterweise eine ähnlich gegensätzliche Dynamik wie zwischen Landes- und Bundespolitik. Gegenüber Landes- und Bundesebene argumentierten Kommunalpolitikerinnen und -politiker oft mit dem Frame **Subsidiarität**, dass politische Entscheidungen auf Basis lokaler Expertise besser zu treffen seien als auf Landesebene (LR, 2015c).

---

<sup>29</sup> Die Arbeitsgemeinschaft Regionale Entwicklungszentren (heute: Städtekrans Berlin-Brandenburg) wurde 1994/95 gegründet, um die Interessen der sieben wirtschaftlich stärkeren Städte in der Peripherie Brandenburgs (Frankfurt (Oder), Brandenburg an der Havel, Luckenwalde, Eberswalde, Neuruppin, Jüterbog und Cottbus) gegenüber der Landesregierung und insbesondere gegenüber den Städten im engeren Verflechtungsraum Berlins durchzusetzen.

Dieses Bild gestaltete sich bei der Frage zur Zukunft der Kohleindustrie jedoch deutlich komplizierter. Hier gab es eine Spaltung zwischen Kommunen und Ortschaften, die von Tagebauerweiterungen betroffen waren, und solchen, die von der ansässigen Kohleindustrie profitierten. Es gab dabei oft personelle Verzahnungen mit den entsprechenden Bürgerinitiativen. Kommunalpolitikerinnen und -politiker aus Grabko und Hornow-Wadelsdorf (heute sind beide Gemeinden im Landkreis Spree-Neiße) beteiligten sich beispielsweise an mehreren Sternmärschen gegen neue Tagebaue und argumentierten dabei primär mit den Frames **Nachsorgender Umweltschutz (regional)** sowie **Bewahrung regionaler Kultur**. Seltener wurde mit dem Frame **Klimaschutz** argumentiert (LR, 2015d).

Vertreterinnen und Vertreter von Cottbus, Welzow oder Spremberg hingegen sprachen sich für Tagebauerweiterungen und gegen eine Einschränkung der heimischen Kohlewirtschaft im Namen des Klimaschutzes aus. Hierbei wurden die gleichen Frames für die Erhaltung der Kohleindustrie ins Feld geführt wie von Landespolitik, Gewerkschaften und Wirtschaft: **Arbeitsplatzsicherung/-schaffung, regionale Bedeutung bestehender Industrien (Kohle), Versorgungssicherheit** und **Bezahlbarkeit von Energie** (LR, 2015e, 2015f, 2012b, 2011). Insgesamt dominierten die kohlebefürwortenden Kommunen hier eindeutig den Diskurs und wurden weitaus öfter von den Medien zitiert. Dies wird besonders deutlich bei der Diskussion um die Klimaabgabe, wo die „Lausitzrunde“, ein Zusammenschluss braunkohlefreundlicher Kommunen, weitgehend als Sprachrohr der Lausitzer Kommunen wahrgenommen wurde.

#### 4.2.3 Wirtschaft

Wirtschaftliche Interessenverbände und Unternehmen waren neben den Gewerkschaften mit Abstand die aktivsten nichtstaatlichen Akteure in der strukturpolitischen Debatte. Insbesondere in Phase 1 zeigte sich in den Argumentationsmustern eine deutliche Spaltung zwischen den Bundesverbänden, die von westdeutschen Akteuren dominiert wurden, und den ostdeutschen Wirtschaftsverbänden und Unternehmen.

Unternehmen und Wirtschaftsverbände sind für Politikerinnen und Politiker insbesondere relevant, weil sie (bzw. die in den Verbänden organisierten Mitgliedsunternehmen) Arbeitsplätze schaffen und über Investitionen entscheiden. Da wirtschaftliche Themen wie Arbeitslosigkeit und die generelle konjunkturelle Lage wahlentscheidend sind, haben Politikerinnen und Politiker oft einen Anreiz, die Interessen von strukturell wichtigen Unternehmen oder Branchen bevorzugt zu berücksichtigen. Insbesondere wenn Massenentlassungen einer Politikerin bzw. einem Politiker oder einer Partei zugeschrieben werden, beeinträchtigt dies die Wiederwahlchancen immens. Als Druckmittel gegenüber der Politik können Unternehmen mit der Abwanderung von Unternehmensstandorten oder bevorstehenden Entlassungen drohen. Dazu kommt, dass der Erfolg von Unternehmen über Steuerzahlungen direkten Einfluss auf öffentliche Haushalte hat. Durch die Gewerbesteuer, die die wichtigste originäre Einnahmequelle der Gemeinden ist, ist dieser Einfluss auf lokaler Ebene besonders stark. In der sozialwissenschaftlichen Literatur zu Lobbying wird dieser Einfluss als „**strukturelle Macht**“ (structural power) charakterisiert, die sich aus der wirtschaftlichen Bedeutung von Unternehmen ergibt (Dür, 2008). Des Weiteren bauen wichtige Unternehmen und Verbände typischerweise starke Kontaktnetzwerke in der Politik auf, was ihnen einen bevorzugten Zugang zu Politikerinnen und Politikern verschaffen kann (Bouwen, 2004; Hall and Deardorff, 2006).

Eine weitere Quelle des politischen Einflusses von Unternehmen ist ihre branchenspezifische Expertise. Diese versetzt Unternehmen oft in die Lage, die Auswirkungen von neuen Gesetzen auf ihre wirtschaftlichen Aktivitäten besser einzuschätzen zu können als andere Interessengruppen, zumal viele wirtschaftspolitisch relevante Informationen, beispielsweise zu



den Geschäftsmodellen und Zukunftsstrategien von Unternehmen, unter das Geschäftsgeheimnis fallen. Gleichzeitig schafft diese Informationsasymmetrie für Unternehmen einen Anreiz zu einer möglichst vorteilhaften Darstellung ausgewählter Fakten.

Gerade in der Zeit direkt nach der Wiedervereinigung bestand die Situation, dass ein großer Wirtschaftsraum mit den „Spielregeln“ der Marktwirtschaft nicht vertraut war. Das verschärfte die Informationsasymmetrie insbesondere zu Gunsten der westdeutschen Wirtschaft, deren Unternehmen beispielsweise bei Privatisierungen durch die Treuhandanstalt ihre Interessen weitgehend durchsetzen konnten. Zudem wurden westdeutsche Unternehmen von bundes- und landespolitischer Seite aktiv umworben, in den Osten zu investieren. Der politische Imperativ der Investitionsförderung im Nachgang der Wiedervereinigung versetzte Unternehmen gerade gegenüber der Landespolitik in die Lage, über einen Zugang zu Förderung und attraktive Ansiedlungskonditionen zu verhandeln.

### *Phase 1: 1990-1998 – Wirtschaft auf Bundesebene*

Wirtschaftsverbände auf Bundesebene waren in der Phase 1990-1998 stark westdeutsch geprägt und unterschieden sich in ihren Positionen deutlich von ostdeutschen Wirtschaftsverbänden. Die wichtigsten Akteure in dieser Gruppe waren der BDI, der Bundesverband der Arbeitgeber (BDA) und der Deutsche Industrie- und Handelskammertag (DIHT). Auch der Bundesverband der mittelständischen Wirtschaft (BVMW), Branchenverbände wie der Bauverband oder der Bauindustrieverband sowie vereinzelt westdeutsche Banken meldeten sich im strukturpolitischen Diskurs zu Wort.

Bundesweit agierende Wirtschaftsverbände wie der BDI stellten sich angesichts der Ausnahmesituation in den ersten Jahren nach der Wiedervereinigung explizit hinter das Gemeinschaftswerk „Aufschwung Ost“ unter Verwendung der gängigen Frames **Arbeitsplatzsicherung/-schaffung, soziale Sicherung** und **Nachteilsausgleich (Ost-West)** sowie **regionale Bedeutung bestehender Industrien** (LR, 1991m, 1991n). Gleichzeitig zeigte man sich zuversichtlich, dass der freie Wettbewerb Arbeitsplätze schaffen würde. An dem Hinweis, mit diesem Programm seien „die richtigen Weichen gestellt“, war bereits zu erkennen, dass die westdeutsche Wirtschaft zu diesem Zeitpunkt gegen darüber hinausgehende Hilfen war (LR, 1991m, 1991n).

Schnell begannen die Bundesverbände dann, eine stärkere marktwirtschaftliche Ausrichtung der Hilfen zu fordern und darauf zu pochen, Sonderhilfen nur im Ausnahmefall zu vergeben (LR, 1991o). Bereits 1993 wurde für eine Kürzung des Solidarpakts argumentiert (LR, 1993g), 1994 gegen neue Aufbauhilfen (LR, 1990p) und für Kürzungen von Sozialleistungen (LR, 1994f). Hierbei wurden primär marktwirtschaftliche Frames verwendet: Politische Interventionen und aufwendige bürokratische Verfahren wurden als **wettbewerbsverzerrend** und **investitionshemmend** bezeichnet (LR, 1991p, 1990q, 1990r). Banken warnten unter Verwendung des Frames **verantwortliche Haushaltspolitik** wiederholt vor den Kosten der Osthilfen (LR, 1991q, 1990s, 1990t).

Der BDI und Vertreterinnen bzw. -vertreter der westdeutschen Industrie argumentierten früher als andere mit den Frames **Zukunftsbranchen** und **Wettbewerbsfähigkeit** explizit gegen die „Strukturkonservierung“, die im Mittelpunkt der Strukturpolitik in dieser Phase stand (LR, 1991o). Der Grundtenor war dabei, dass marktwirtschaftliche Förderung unter Minimierung staatlicher Intervention am besten Beschäftigung in zukunftsfähigen Branchen schaffen könne.

Im Gegensatz zu fast allen anderen Akteuren argumentierten die Bundesverbände insgesamt seltener mit **Arbeitsplatzsicherung/-schaffung**, beispielsweise direkt nach der Wiedervereinigung oder in Lohnfragen, wo hohe Löhne in der Regel als beschäftigungsmindernd bezeichnet wurden (LR, 1999f). Auch die Kürzung des staatlich gewährten Lohnzuschusses

wurde mit Verweis auf die Beschäftigungswirkungen abgelehnt (LR, 1999i). Forderungen nach Bürokratieabbau und gegen Steuererhöhungen wurden ebenso mit Arbeitsplatzsicherung begründet (LR, 1999g, 1999j).

### *Phase 1: 1990-1998 – Ostdeutsche bzw. Lausitzer Wirtschaft*

Die aktivsten Akteure in der Phase 1990-1998 in dieser Gruppe waren der Unternehmerverband Berlin-Brandenburg (UVBB), der Unternehmerverband Sachsen (UVS), das Unternehmensforum DDR, die Industrie- und Handelskammer (IHK) Cottbus, aber auch Branchenverbände wie zum Beispiel der Lausitzer Verband Textil- und Kleidungsindustrie. Grundsätzlich waren ostdeutsche Wirtschaftsverbände und regional ansässige Unternehmen der Strukturförderung gegenüber sehr viel positiver eingestellt als ihre west- bzw. bundesdeutschen Pendanten (LR, 1991r, 1991s, 1990u, 1990v). Sie argumentierten sehr viel stärker mit den Frames **Arbeitsplatzsicherung/-schaffung** und **Nachteilausgleich (Ost-West)** – in der Regel um Förderung allgemein oder die Förderung der eigenen Branche zu begründen (LR, 1991t, 1991u, 1991v).

So befürwortete beispielsweise der UVBB uneingeschränkt die besondere Förderung der Ostwirtschaft zu einem Zeitpunkt, als sie vom BDI bereits in Frage gestellt wurde (LR, 1992q, 1992r, 1991r). Der UVBB argumentierte explizit für eine großzügige Investitionszulage als beschäftigungsfördernde Maßnahme (LR, 1992q, 1992r). In strukturpolitischen Fragen übten ostdeutsche Unternehmen und Verbände zudem oft den Schulterchluss mit Gewerkschaften in ihrer Branche. So argumentierten LAUBAG und die Industriegewerkschaft Bergbau, Chemie, Energie (IG BCE) beispielsweise geschlossen gegen eine Einschränkung der Regelungen zur Frührente unter Verwendung des Frames **soziale Sicherung** (LR, 1997n, 1996c). Die Argumentation deckte sich erneut mit den bundesweiten Wirtschaftsverbänden, wenn es um den Abbau bürokratischer Hürden in der Förderung ging, die als investitionshemmend und beschäftigungsmindernd beschrieben wurden (LR, 1992q).

Die Zukunft der ansässigen Braunkohleindustrie stand nach der Wiedervereinigung lange Zeit in Frage. Vor diesem Hintergrund argumentierten zunächst die DDR-Braunkohlekominate und später die LAUBAG durchweg mit Verweis auf **Arbeitsplatzsicherung** und Abfederung sozialer Härten, dass ein Zusammenbruch der Lausitzer Kohleindustrie verhindert werden müsse (LR, 1994e). Oft wurde hierbei die Notwendigkeit besonderer öffentlicher Förderung betont. Die Frames **regionale Bedeutung bestehender Industrien (Kohle)** und **Versorgungssicherheit** wurden hierbei unterstützend herangezogen (LR, 1990w, 1990x, 1990y). Diese Argumentation wurde auch von RWE verfolgt, als das Unternehmen zeitweise Verwaltungsaufgaben an den Lausitzer Standorten wahrnahm (LR, 1991u, 1990y). Der Frame **Nachsorgender Umweltschutz (regional)** wurde hierbei vor allem in Bezug auf die Beseitigung der Umweltschäden aus DDR-Zeiten, was als Priorität gesehen wurde, positiv verwendet (LR, 1990w, 1990x, 1990y). Wenn es jedoch um neue Umweltauflagen ging, wurde der Frame **Nachsorgender Umweltschutz (regional)** in der Regel mit Arbeitsplatzsicherung in Konflikt gesetzt (LR, 1993c). Die Argumentation der Kohleindustrie insgesamt wies in dieser Frage bemerkenswerte Ähnlichkeit mit den Argumentationsmustern von Landespolitikerinnen und -politikern und Gewerkschaften auf.

### *Phase 2: 1999-2015 – Wirtschaft auf Bundesebene*

Insgesamt waren die Wirtschaftsverbände auf Bundesebene in dieser Phase des strukturpolitischen Diskurses zur „Ostförderung“ und zur Lausitz weniger aktiv als kurz nach der Wiedervereinigung. Dies rührte auch daher, dass sie in Phase 1 durch die Mitarbeit in der Treuhandanstalt sowie bei der Ausgestaltung strukturpolitischer Instrumente, wie ABM, wesentlich direkter in die Strukturpolitik eingebunden gewesen waren als es 1999-2015 der Fall war. Die Grundhaltung zu Strukturpolitik war dabei unverändert kritisch. Diese Positionierung

unterschied sich deutlich von jener der regionalen Wirtschaft in den ostdeutschen Bundesländern und damit auch in der Lausitz.

Bezüglich des Solidarpakts und der Förderpolitik allgemein wurde der Frame **verantwortliche Haushaltspolitik** verwendet, um für eine Konsolidierung und Reduzierung der Sonderförderung Ostdeutschlands zu argumentieren (BDI, 2015a, 2015b). Arbeits- und sozialpolitische Auflagen wurden typischerweise unter Verwendung der Frames **Bürokratieabbau** und **Wettbewerbsfähigkeit** abgelehnt (BDA, 2015). Grundsätzlich wurde für Flexibilität auf dem Arbeitsmarkt und Lohnzurückhaltung argumentiert (BDA, 2013a). Bei sozialpolitischen Maßnahmen, die zusätzliche Kosten für Unternehmen verursachten, wurde die Auswirkung auf die Wettbewerbsfähigkeit kritisiert, wie beispielsweise durch den BDA, der höhere Personalzusatzkosten ablehnte (BDA, 2013b). Eine Einschränkung der Wettbewerbsfähigkeit implizierte Arbeitsplatzverluste. Gelegentlich wurde der Frame **Arbeitsplatzsicherung/-schaffung** auch explizit verwendet, beispielsweise um zu argumentieren, dass ein Mindestlohn Einstiegsbarrieren am Arbeitsmarkt schaffen würde (BDA, 2014).

Während sich die allgemeinen strukturpolitischen Argumentationslinien zwischen Regional- und Bundesverbänden deutlich unterschieden, deckten sie sich bezüglich der Erhaltung der Kohleindustrie. Ebenso wie durch Landespolitik, Regionalverbände und Gewerkschaften wurden in dieser Frage die Frames **Arbeitsplatzsicherung/-schaffung**, **soziale Sicherung** und **regionale Bedeutung bestehender Industrien (Kohle)** angeführt. Diese legitimierenden Frames wurden in anderen strukturpolitischen Fragen nur selten von den Wirtschaftsverbänden herangezogen. So warnten beispielsweise der Bundesverband der Energie- und Wasserwirtschaft (BDEW) (BDEW, 2015) und BDI (BDI, 2015c) im Kontext der Klimaabgabe, die 2015 vom BMWi vorgeschlagen wurde, vor Strukturbrüchen. Unter Verwendung des Frames **Versorgungssicherheit** (BDEW, 2010) wurde außerdem für einen breiten Energiemix argumentiert, der auch Kohle berücksichtigt. Dabei wurde verbal nicht die Notwendigkeit des Klimaschutzes in Frage gestellt, sondern argumentiert, dass die vorgeschlagenen Maßnahmen den Klimaschutz nicht voranbringen würden oder dass die sozialen und wirtschaftlichen Kosten prohibitiv seien.

Im Gegensatz zu Landes- und Bundespolitik, die in dieser Frage gespalten waren, vertraten die Wirtschaftsverbände auf Regional- und Bundesebene in energiepolitischen Fragen typischerweise die gleichen Positionen. Als Bindeglied fungierten dabei die Energieunternehmen, die sowohl in der Lausitz als auch in den Bundesverbänden einflussmächtig waren. Ansonsten vermieden es die Bundesverbände in der zweiten Phase eher, speziell zur Wirtschaft in der Lausitz oder im Land Brandenburg Stellung zu nehmen und überließen dies den Regionalverbänden.

### *Phase 2: 1999-2015 – Ostdeutsche bzw. Lausitzer Wirtschaft*

In der zweiten Phase begleiteten die regionalen Wirtschaftsverbände UVBB und UVS sowie die IHK Cottbus weiterhin aktiv den strukturpolitischen Diskurs. Bei Fragen, die die Kohleindustrie betrafen, brachten sich zudem die Betreiber der Lausitzer Braunkohleindustrie ein – zunächst LAUBAG/VEAG, nach 2001 Vattenfall. Dazu entstanden aus der Lausitzer Wirtschaft zunehmend Initiativen mit strukturpolitischer Ausrichtung, wie die Energieregion Lausitz-Spreewald GmbH oder die Wirtschaftsinitiative Lausitz, die mit ihrer Expertise unternehmens- und politikberatend Einfluss nahmen. Die fortschreitende Selbstorganisation der Wirtschaft spiegelte sich auch im Diskurs wider, wo verstärkt auf die Eigenpotentiale der Region rekurriert wurde (LR, 2014e).

Die Einstellung ostdeutscher und Lausitzer Wirtschaftsakteure zu Strukturpolitik war dabei weiterhin grundsätzlich positiv (LR, 2012d, 2003a). Hierbei wurde aber weniger im Sinne eines **Nachteilsausgleichs (Ost-West)** oder mit der Bewältigung von Massenarbeitslosigkeit argumentiert als noch in der ersten Phase. Vielmehr wurde von der Förderpolitik gefordert, dass sie helfen soll, die **endogenen Wirtschaftspotenziale** der Region zu erschließen. Das landespolitische Konzept „Stärken stärken“ sowie die stärkere Fokussierung der Fördermittel auf Kompetenzfelder und Regionen, in denen die größten wirtschaftlichen Effekte erwartet wurden, wurde grundsätzlich begrüßt (LR, 2014e, 2014f).

Ostdeutsche Wirtschaftsverbände und Unternehmen betonten dabei praktisch einhellig die zentrale Rolle der Innovationsförderung. In diesem Zusammenhang wurde die kleinteilige Wirtschaftsstruktur der Lausitz verstärkt als Problem wahrgenommen. Der UVS forderte 2014 sogar, dass Förderpolitik zur Konsolidierung der Unternehmenslandschaft beitragen sollte, da größere Unternehmen in der Regel innovativer seien als kleine (LR, 2014f). Um die regionale Innovationsfähigkeit zu steigern, riefen Unternehmensverbände wiederholt dazu auf, die Kooperation zwischen Forschung und Wirtschaft zu intensivieren (LR, 2012e).

Die Zukunft der Kohleindustrie war in dieser Phase weiterhin ein zentraler strukturpolitischer Streitpunkt. Ebenso wie in Phase 1 argumentierten die Betreiber und regionalen Wirtschaftsverbände einhellig, dass die Braunkohleindustrie zur Sicherung der strukturpolitischen Perspektiven der Lausitz so lange wie möglich erhalten bleiben müsse (LR, 2007, 2003b). Hierbei wurden mit bemerkenswerter Kontinuität die Frames **Arbeitsplatzsicherung/-schaffung, regionale Bedeutung bestehender Industrien (Kohle)** und **Versorgungssicherheit** verwendet. Bundespolitische Entscheidungen, die die heimische Wirtschaft einschränkten, wurden oft als willkürliche Einschränkung der **Planungssicherheit** wahrgenommen (LR, 2015i).

Zudem wurde eine Sonderförderung der Lausitz als **Nachteilsausgleich (regional)** für die Auswirkungen der Energie- und Klimapolitik des Bundes gefordert. Umweltpolitische Auflagen wurden dabei weiterhin als unerwünschte Zusatzkosten dargestellt, die zum Verlust von Arbeitsplätzen führen können. Diese Argumentation deckte sich im Wesentlichen mit den Argumenten, die von Gewerkschaften und Landespolitikerinnen und -politikern sowie von Kohlebefürworterinnen und -befürwortern in dieser Frage vorgebracht wurden.

#### 4.2.4 Gewerkschaften

Um politisch Einfluss zu nehmen, setzten Gewerkschaften vor allem auf ihr Mobilisierungspotential. So riefen sie in der Phase 1990-1998 wiederholt erfolgreich zu Massendemonstrationen gegen soziale Missstände sowie nicht genehme landes- und bundespolitische Entscheidungen auf. In Tarifkonflikten und teils auch bei Fallentscheidungen der Treuhandanstalt riefen sie häufig zum Streik auf, um durch die wirtschaftlichen Konsequenzen der Arbeitsniederlegung Druck auf Unternehmen und Politik auszuüben. In der Phase 1999-2015 veranstalteten Gewerkschaften mehrere Großdemonstrationen zu Themen wie der Klimaabgabe oder dem 2014 anstehenden Verkauf von Vattenfalls Braunkohlesparte.

Als Vertretung der Arbeitnehmerschaft verfügen Gewerkschaften über ein hohes Maß an politischer Legitimität in der Interessenvertretung. Dieser Faktor ist für die SPD besonders relevant, die traditionell von der Unterstützung der Gewerkschaften abhängig ist. Gewerkschaften sind zudem über Aufsichtsräte an der Kontrolle der Betriebsleitung beteiligt. Aufgrund dieser herausgehobenen Stellung haben Gewerkschaften einen sehr guten Zugang zu Politikerinnen und -politikern und sitzen in sozial- und strukturpolitischen Aushandlungsprozessen automatisch „am Tisch“, wie beispielsweise beim „Bündnis für Arbeit“.

### *Phase 1: 1990-1998*

Gewerkschaften gehörten neben den Wirtschaftsverbänden ebenfalls zu den aktiveren und gleichzeitig einflussreichen Akteuren im strukturpolitischen Diskurs. In der Phase 1990-1998 haben folgende Gewerkschaften den Diskurs am stärksten mitgestaltet: Deutscher Gewerkschaftsbund (DGB), Industriegewerkschaft Metall (IG Metall), Industriegewerkschaft Bergbau und Energie (IG BE, später IG BCE), Deutsche Angestellten-Gewerkschaft (DAG, jetzt ver.di), Industriegewerkschaft Bauen-Agrar-Umwelt (IG BAU) und die Gewerkschaft Textil-Bekleidung (GTB). In den frühen 1990er Jahren meldeten sich auch noch existierende Gewerkschaften aus DDR-Zeiten, wie beispielsweise der Freie Deutsche Gewerkschaftsbund (FDGB), verstärkt zu Wort, bis sie in den Gewerkschaften der Bundesrepublik aufgingen. Insgesamt zeichneten sich die Gewerkschaften durch eine bemerkenswert einheitliche Kommunikation und Argumentation aus.

Gewerkschaften vertraten dabei ein breites Portfolio politischer Forderungen mit klarem Fokus auf Sozial- und Arbeitsmarktpolitik. Neben Lohnfragen und Tarifkonflikten haben sich Gewerkschaften zum Beispiel für die Erhaltung bestehender Betriebe in der Lausitz und in den ostdeutschen Bundesländern (LR, 1993f), für die Aufstockung von ABM, für eine sozialverträgliche Währungsstellung (LR, 1990h, 1990i, 1990j), mehrmals für strukturpolitische Sofortprogramme (LR, 1992j, 1992k) und gegen sozialstaatliche Einschnitte eingesetzt (LR, 1999f).

In der Argumentation wurden hierbei die Frames **Arbeitsplatzsicherung/-schaffung** und **soziale Sicherung** insbesondere zur Begründung weitreichender struktur- und sozialpolitischer Forderungen herangezogen (LR, 1997h, 1997i, 1991g, 1990k, 1990l). Der Frame **Arbeitsqualität** wurde teils unterstützend verwendet, aber bei weitem nicht so oft wie in Lohnrunden und Tarifkonflikten. Strukturpolitik im Sinne von finanzieller Förderung und ABM wurde fast ausschließlich positiv bewertet und jedwede Kürzung von Sozialleistungen abgelehnt. Da Gewerkschaften die organisierte Interessenvertretung der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer darstellen, war diese Ausrichtung nicht überraschend. Ihr politisches Engagement in dieser Phase ging dabei aber weit über die unmittelbaren Interessen ihrer Mitglieder hinaus, denn Hintergrund war hier auch das Interesse an einer Steigerung der Mitgliederzahlen der Gewerkschaften, insbesondere in den ostdeutschen Bundesländern.

Mit Verweis auf die wirtschaftlichen Verwerfungen im Zuge der Wiedervereinigung zogen Gewerkschaften gelegentlich auch den Frame **Nachteilsausgleich (Ost-West)** heran, beispielsweise in der Forderung einer Angleichung der Ost- und Westlöhne (LR, 1993f, 1990m). Dies geschah aber weitaus seltener als beispielsweise in der Kommunikation von Landespolitikerinnen und -politikern in Brandenburg und Sachsen. Im Gegensatz zu Akteuren der Wirtschaft, deren bundesweit organisierte Verbände eher westdeutsch geprägte Positionen vertraten, die sich teils stark von den Positionen der Unternehmensverbände in Brandenburg und Sachsen unterschieden, war bei den Gewerkschaften keine solche Spaltung zu verzeichnen.

In Tarifkonflikten war der Frame **Arbeitsqualität** vorherrschend, der legitimierend für Forderungen nach Lohnerhöhungen und Lohnzusatzleistungen herangezogen wurde (LR, 1999g, 1992l, 1992m, 1991h). Andere Akteure, beispielsweise in der Landespolitik und der Wirtschaft, argumentierten weniger oft mit guter Arbeit als Selbstzweck. Seltener wurde von Gewerkschaften mit dem Frame **regionale Anziehungskraft** argumentiert, dass attraktivere Arbeitsbedingungen zur besseren Besetzung von Lehrstellen und dem Zuzug von Fachkräften beitragen könnten (LR, 1991h). Öfter wurden Gewerkschaften in Tariffragen von Wirtschaftsverbänden (LR, 1992n, 1992o) und Politik (LR, 1997j) mit dem Vorwurf angegriffen, dass überzogene Lohnforderungen Zusatzkosten für Unternehmen verursachen und damit zu Arbeitsplatzverlusten führen. Dieser Kritik begegneten Gewerkschaften mit den Frames

**Arbeitsqualität** und **soziale Sicherung**, argumentierend dass „Dumpinglöhne“ ohnehin unerwünscht seien und zu sozialer Verwerflichkeit führen (LR, 1999g). Wo Gewerkschaften explizite Zurückhaltung in Tarifforderungen übten, beispielsweise im Rahmen des „Bündnisses für Arbeit“, argumentierten sie jedoch selbst, dass Lohnzurückhaltung zur Arbeitsplatzsicherung beiträgt (LR, 1997k).

Abgesehen von Tarifforderungen (LR, 1999h) übten sektorale Gewerkschaften in der strukturpolitischen Debatte bemerkenswert oft den Schulterschluss mit den Arbeitgeberverbänden und Unternehmen in ihrer Branche. Dies war besonders deutlich, wo es um Standortschließungen oder mögliche Förderungskürzungen, wie z. B. bei der Braunkohlesanierung ging (LR, 1999e, 1997l, 1997m, 1995f). Diese Argumentation zeigte sich beispielsweise bei der GTB (LR, 1991i, 1991j) und der IG BE/IG BCE (LR, 1992p, 1991d, 1990n). In der Lausitz geschah dies vor dem Hintergrund der radikalen Schrumpfung ganzer Industriezweige, was bei den Branchenakteuren eine Mentalität des „Kampfs ums Überleben“ hervorrief. Diskursiv zogen Landespolitik, regionale Wirtschaftsverbände bzw. Unternehmen und Gewerkschaften hier oft an einem Strang. In Kommunikationsakten dieser Art wurden die Frames **regionale Bedeutung bestehender Industrien** typischerweise unterstützend zu beschäftigungspolitischen Argumentationen verwendet (LR, 1999e, 1997l, 1997m, 1995f). Im Fall der Braunkohleindustrie wurde auch oft auf den Frame **Versorgungssicherheit** rekurriert. Die Dachgewerkschaft DGB trug dabei in der Regel die Forderungen ihrer Mitgliedsgewerkschaften mit (LR, 1991k).

Gewerkschaften zeigten allgemein ein hohes Maß an Solidarität in ihrer Interessenpolitik und Außenkommunikation. Gegenseitige diskursive Angriffe kamen vor, waren aber extrem selten. 1996 beispielsweise kritisierte die IG Metall, dass die IG BE durch die einseitige Konzentration auf die bestehende Braunkohleindustrie Beschäftigungschancen verbaue. Mit Verwendung des Frames **zukunftsfähige Arbeitsplätze** forderte die IG Metall eine Umstellung der Förderpolitik auf neue Branchen und Innovationsförderung (LR, 1996b). Solche Vorstöße waren eine Ausnahme.

### *Phase 2: 1999-2015*

Insgesamt zeigte sich in dieser Phase ein verstärkt energiepolitischer Fokus der strukturpolitischen Äußerungen der Gewerkschaften. Weitere Themen, zu denen die Gewerkschaften in dieser Phase aktiv wurden, waren Tarifpolitik und arbeitsrechtliche Fragen. IG BCE und ver.di, die die Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer der Energiekonzerne vertreten, waren die wirkungsmächtigsten Gewerkschaften in dieser Phase. Der DGB oder andere Branchengewerkschaften wie IG Metall oder IG BAU brachten sich auch in den strukturpolitischen Diskurs um die Lausitz ein. Dabei gab es zwischen den Gewerkschaften weiterhin bemerkenswert wenige Unterschiede in der Argumentation.

Grundsätzlich sahen sich die Gewerkschaften angesichts des Strukturwandels, unabhängig davon ob er vom Markt oder der Politik ausgeht, als bewahrende und abfedernde Kräfte. Die Frames **Arbeitsplatzsicherung/-schaffung** und **soziale Sicherung** wurden entsprechend konstant für die Rechtfertigung politischer Forderungen verwendet. Dabei äußerten sich die Gewerkschaften weiterhin dezidiert positiv zum Programm „Aufbau Ost“. Die IG BCE forderte 2001 beispielsweise eine langfristige Weiterführung und Intensivierung des „Aufbau Ost“ mit Fokus auf die Schaffung von Arbeitsplätzen (IG BCE, 2001a). Gleichzeitig investierten die Gewerkschaften in allgemeinen förderpolitischen Fragen wenig politisches Kapital und stellten selten konkrete Forderungen. Vorschläge wie die weitreichenden Sofortprogramme, die Gewerkschaften in der ersten Phase gefordert hatten, wurden nicht mehr gestellt.

In der Tarifpolitik wurde anfangs betont, dass man sich in der Zeit nach der Wiedervereinigung mit Lohnforderungen im Osten bewusst zurückgehalten habe, um Arbeitsplätze zu sichern. Dabei wurde unter Verwendung des Frames **Nachteilsausgleich (Ost-West)** aber verdeutlicht, dass der Anspruch auf Lohngleichheit weiterhin besteht (IG BCE, 2001a). In Tarifkonflikten und arbeitsrechtlichen Fragen gab es auch in dieser Phase heftige Schlagabtausche mit Arbeitgebervertreterinnen und -vertretern. Hier beschuldigte man sich gegenseitig, für den Verlust von Arbeitsplätzen verantwortlich zu sein (IG BCE, 2001b). Im Laufe der Phase 2 argumentierten Gewerkschaften verstärkt mit den Frames **Arbeitsqualität** und **regionale Anziehungskraft**, um die Bedeutung guter Löhne als Mittel gegen Abwanderung und Fachkräftemangel herauszustellen.

Mit Abstand die meisten Stellungnahmen im strukturpolitischen Diskurs erfolgten jedoch bezüglich der Zukunft der Lausitzer Braunkohle. So stellten sich Gewerkschaften beispielsweise gegen den EU-Emissionshandel (ver.di, 2004) und die Klimaabgabe (LR, 2015g) mit Verweis auf die sozialen und wirtschaftlichen Auswirkungen, die sich aus einer Minderung der Wettbewerbsfähigkeit der Kohleindustrie ergeben könnten. Bezüglich der Braunkohlesanierung wurde auf die Verantwortung der öffentlichen Hand gepocht. Hierbei wurden die gängigen Frames **Arbeitsplatzsicherung/-schaffung**, **regionale Bedeutung bestehender Industrien (Braunkohle)**, **Versorgungssicherheit** und **Bezahlbarkeit von Energie** verwendet. Angesichts der Klimaabgabe wurde beispielsweise vor dem „sozialen Blackout ganzer Regionen“ gewarnt (IG BCE, 2015). Diese Positionierung entsprach jener der Landesregierungen, Wirtschaftsverbände und Betreiberunternehmen, die in dieser Frage alle an einem Strang zogen. Die ostdeutsche Energieindustrie habe mit dem Einbruch von Produktion und Beschäftigung im Laufe der 1990er Jahre schon genug erlitten, wurde oft argumentiert. Interessanterweise wurde der Begriff „Strukturwandel“ hier vor allem mit dem wirtschaftlichen Kollaps nach der Wiedervereinigung in Verbindung gebracht und war daher meistens negativ konnotiert (LR, 2007), während beispielsweise Umweltgruppen und Bündnis 90/Die Grünen den Begriff in der Regel positiv und zukunftsgerichtet verwendeten.

Bis etwa 2012 wurde der Frame **Klimaschutz** von den Gewerkschaften noch häufig verwendet, um für den Bau von neuen hocheffizienten Kohlekraftwerken und CCS-Infrastruktur zu werben. Nach dem Scheitern des CCS-Pilotprojekts am Standort Jämschwalde fand sich dieses Argument fast nicht mehr. Dafür wurde mehr und mehr negativ auf die Energiewende Bezug genommen. Die IG BCE warnte hier z. B. vor dem „Wild West“ auf den Energiemärkten (IG BCE, 2014a). Es wurden die Kosten der EEG-Subventionen sowie die fluktuierende Erzeugung der erneuerbaren Energien kritisiert und somit die Vorteile der Kohle hervorgehoben. Auch die Gewerkschaften waren angesichts der Umwelt- und CO<sub>2</sub>-Bilanz der Braunkohle verstärkt in der Defensive.

Mit Vattenfalls Kurswechsel in Richtung eines kohlenstoffarmen Energieerzeugers wurde auch das Betreiberunternehmen verstärkt durch die Gewerkschaften kritisiert. So ermahnte die IG BCE Vattenfall 2012, die stärkere Orientierung zu erneuerbarer Energie dürfe keine „Abkehr von der Braunkohle“ sein (IG BCE, 2012). Als Vattenfall 2014 seine Absicht bekanntgab, die Lausitzer Braunkohlesparte zu verkaufen, wurde das als „Ausverkauf“ und „Filetierung“ der heimischen Braunkohle kritisiert (IG BCE, 2014b). Die Argumentation ähnelte hier sehr der Kritik an der Privatisierungswelle und der Arbeit der Treuhandanstalt in den 1990er Jahren.

In Konflikten, die die Branchengewerkschaften direkt betrafen, widersprachen andere Gewerkschaften typischerweise nicht deren Forderungen. Das war beispielsweise der Fall beim DGB und der IG Metall, die sich zeitweise positiver zur Energiewende geäußert hatten als ver.di oder IG BCE (IG BCE, 2014c). Auch in dieser Phase unterstützten sich Landespolitik, Wirtschaftsverbände und Gewerkschaften gegenseitig in ihren Forderungen gegenüber der Bundespolitik. Diese „Länder-gegen-Bund“-Dynamik spiegelte sich auch in den Äußerungen der Gewerkschaften. Wie die Landesregierung betonten sie den Frame **Subsidiarität** – jedwede

Einmischung von außen in die Wettbewerbsfähigkeit der Braunkohle wurde strikt abgelehnt. Der Grundtenor war hierbei, dass die an sich wettbewerbsfähige Braunkohle nicht mit Sonderlasten eingeschränkt werden sollte.

#### 4.2.5 Andere zivilgesellschaftliche Akteure

##### *Phase 1: 1990-1998*

Neben den Gewerkschaften waren andere zivilgesellschaftliche Gruppen in der Phase 1990–1998 bemerkenswert selten im strukturpolitischen Diskurs präsent. Gelegentlich formierten sich Bürgerinitiativen gegen die Abbaggerung von Dörfern, wo in der Regel mit dem Frame **Bewahrung regionaler Kultur** für den Erhalt der Heimat argumentiert wurde (LR, 1990b). Hin und wieder forderten auch Gruppierungen wie der Mieterbund oder der Arbeitslosenverband der DDR (LR, 1990o) eine Besserstellung ihrer Mitglieder unter Verwendung des Frames **soziale Sicherung**.

Insbesondere Umweltgruppen äußerten sich in der Phase 1990-1998 nur sehr selten zu strukturpolitischen Fragen und folgten in der Regel primär umweltpolitischen Argumentationslinien (LR, 1991). Argumente, die beispielsweise die beschäftigungspolitischen Aspekte des Umweltschutzes betonten, wurden vor allem von Bündnis 90/Die Grünen vorgebracht. Hierbei ist zu beachten, dass es anfangs starke personelle Überschneidungen von lokalen Umweltgruppen wie der Grünen Liga und Bündnis 90/Die Grünen gab (Schuster, 2017). Da Bündnis 90 in der Brandenburger Ampelkoalition 1990-1994 vertreten war, hatten Umweltgruppen hier zudem sehr viel einfacheren Zugang zu Verwaltung und Politik, als das auf landespolitischer Ebene später der Fall war.

##### *Phase 2: 1999-2015*

Andere zivilgesellschaftliche Akteure waren im strukturpolitischen Diskurs in dieser Phase weiterhin weniger präsent als die Gewerkschaften. Gleichwohl führte die voranschreitende Polarisierung bezüglich der Kohlefrage in der Lausitz zu einer Intensivierung zivilgesellschaftlicher Aktivität. Eine Mobilisierung geschah meistens dann, wenn eine persönliche Betroffenheit der Bürger vorlag. Die Zukunft der Braunkohle wurde dabei zur zentralen strukturpolitischen Kontroverse der Lausitz.

Verglichen mit Phase 1 war eine deutliche Verschärfung der Debatte und eine stärkere Spaltung der Lausitzer Bevölkerung in Kohlegegner und -gegnerinnen auf der einen Seite und Kohlebefürworter und -befürworterinnen auf der anderen Seite zu verzeichnen. So gründeten sich in dieser Phase eine Reihe von Bürgerinitiativen und Vereinen, die jeweils klar einer Seite zuzuordnen waren. Dabei wurde primär durch Mittel wie Demonstrationen und Petitionen versucht, die Politik zu beeinflussen.

Der Verein „Pro Lausitzer Braunkohle“ und der „Traditionsverein Lausitzer Braunkohle Senftenberg“ forderten beispielsweise den langfristigen Erhalt der Lausitzer Braunkohleindustrie (LR, 2014d, 2011). Die Argumentationslinie war dabei jener von Landespolitik, Kohleindustrie und Gewerkschaften sehr ähnlich, betonte aber neben Arbeitsplätzen und der regionalen Bedeutung der Kohleindustrie stärker den Frame **Bewahrung regionaler Kultur**. So argumentierte der Verein „Pro Lausitzer Braunkohle“ beispielsweise, dass die Lausitz „seit über 100 Jahren Bergbauregion“ sei, und postulierte: „eine lebenswerte Heimat braucht die Wertschöpfung aus Braunkohle“ (Pro Lausitzer Braunkohle e.V., 2011; siehe auch Müller, 2017).

Auf der anderen Seite standen Bündnisse wie „Strukturwandel jetzt - Kein Nochten II“, die „Klinger Runde“ oder der Verein „Lebenswerte Lausitz“. Hierbei handelte es sich in der Regel um



Bündnisse von Bürgern, die einen Stopp der Tagebauerweiterungen forderten, darüber hinaus aber auch strukturpolitische Zielsetzungen verfolgten. Oft waren diese, wie im Fall von „Strukturwandel jetzt - Kein Nochten II“ und der „Klinger Runde“, mit regional oder überregional agierenden Umweltorganisationen verbunden.

Diese Akteure forderten explizit ein Ende der Kohlegewinnung in der Lausitz, was in Phase 1 so nur selten artikuliert wurde (LR, 2015h, 2013b, 2009). Zur Rechtfertigung dieser Forderung wurden vor allem die Frames **Nachsorgender Umweltschutz (regional)** und **Bewahrung regionaler Kultur** angeführt. Bei Letzterem ging es vor allem um den Erhalt der ursprünglichen Heimat und Landschaft. Die Erhaltung der sorbischen Kultur wurde hier besonders hervorgehoben, da mehrere sorbische Ortschaften in dieser Phase von Tagebauerweiterungen bedroht waren. Beide Seiten versuchten also, Deutungshoheit darüber zu erlangen, was die kulturelle Identität der Lausitz ausmacht. Interessant ist hier auch die positive Verwendung des Begriffs Strukturwandel, der als Abkehr von der Kohleindustrie und Aufbruch zu neuen Ufern verstanden wurde. Bei anderen Akteuren war der Begriff tendenziell eher negativ belegt.

Umweltgruppen wie Greenpeace oder der BUND benutzten grundsätzlich die gleichen Frames wie diese Bürgerbewegungen, um für einen Kohleausstieg zu argumentieren (LR, 2013c, 2008c). Umweltgruppen verwendeten hierbei aber öfter den Frame **Klimaschutz**. Gelegentlich wurde auch der Frame **Arbeitsplatzsicherung/-schaffung** in Kombination mit **Zukunftsbranchen** verwendet, um auf das Beschäftigungspotenzial der erneuerbaren Energien zu verweisen und das Augenmerk auf die wirtschaftlichen Alternativen zur Braunkohle zu lenken (LR, 2015g). Zudem ist auffällig, dass Umweltgruppen in dieser Phase verstärkt wissenschaftliche Studien in Auftrag gaben, um ihre Argumente zu untermauern und mit größerer Glaubwürdigkeit marktwirtschaftliche Aussagen treffen zu können (LR, 2012c).

### 4.3 Schlussfolgerungen

Diese Analyse hat gezeigt, dass sich der strukturpolitische Diskurs um die Definitionshoheit um wenige legitimierende Frames drehte. Selbst Akteure, die diametral entgegengesetzte Positionen vertraten, verwendeten regelmäßig die gleichen Frames, um ihre Forderungen zu rechtfertigen. Insbesondere Frames wie **Arbeitsplatzsicherung/-schaffung, soziale Sicherung, Zukunftsbranchen** – sogar der Begriff des Strukturwandels selbst – wurden zur Begründung teils sehr unterschiedlicher Politikkonzepte verwendet. Andere Frames wie **Bewahrung regionaler Kultur** wurden primär auf lokaler Ebene oder von Bürgerbewegungen verwendet.

Während sich der struktur- und sozialpolitische Diskurs über die zwei Phasen hinweg deutlich wandelte, änderte sich im Diskurs zur Zukunft der Braunkohle nur sehr wenig. Die Argumentationsmuster der gegensätzlichen Gruppierungen wiesen dabei eine bemerkenswerte Kontinuität auf. Auf der einen Seite wurde mit Betonung von **Versorgungssicherheit, Bezahlbarkeit von Energie und Arbeitsplätzen** für die Unentbehrlichkeit der Braunkohle argumentiert. Auf der anderen Seite wurden mit den **Emissionen, den regionalen Umweltschäden und der Abbaggerung von Ortschaften** die Nachteile der Braunkohleindustrie hervorgehoben. Gleichzeitig wurde für die Förderung von Zukunftsbranchen wie den erneuerbaren Energien argumentiert.

Gegenüber der Bundespolitik vertraten regionale Akteure wie Landespolitik, Unternehmen und Gewerkschaften interessanterweise die gleichen Interessen – insbesondere, wenn es um die Auswirkungen bundespolitischer Entscheidungen auf die Lausitzer Wirtschaftsstruktur ging. Hier wurde oft argumentiert, dass als eigenmächtig wahrgenommene Entscheidungen auf Bundesebene die Planungssicherheit für Unternehmen und Bevölkerung in der Lausitz zerstören würden.

## 5 Fazit

Diese Fallstudie untersuchte den mit dem Systemwechsel von der Plan- zur Marktwirtschaft ausgelösten Strukturwandel im Lausitzer Braunkohlerevier im Zeitraum 1990-2015. Ziel war es, die strukturpolitischen Interventionen in der Lausitz zu analysieren, ihre ökonomischen und politischen Rahmenbedingungen aufzuzeigen sowie ihre Wirkungen zu beschreiben und – so weit wie möglich – zu bewerten.

Der durch den Systemwechsel ausgelöste Strukturwandel in der Lausitz war vor allem geprägt durch eine starke Deindustrialisierung, da die bestehenden (Industrie-)Unternehmen unter Marktbedingungen nicht länger wettbewerbsfähig waren. Hiervon war auch die Lausitzer Braunkohlewirtschaft in starkem Maße betroffen. Die Zahl der Beschäftigten schrumpfte von 80.000 Personen zum Ende der DDR auf weniger als 8.000 Personen Mitte der 1990er Jahre. Zahlreiche Tagebau- und Kraftwerksstandorte wurden geschlossen und für einen großen Teil der Beschäftigten fanden sich in der Lausitz keine Wiederbeschäftigungsmöglichkeiten, da auch andere Branchen im Zuge des Transformationsprozesses stark schrumpften und gleichzeitig der Aufbau neuer Unternehmen und Wirtschaftszweige nur stockend in Gang kam.

Die strukturellen Umbrüche in der Lausitz unterscheiden sich insoweit nur wenig von jenen in anderen Teilen der ostdeutschen Bundesländer. Dies erklärt, weshalb die Wirtschaftspolitik des Bundes und der beteiligten Länder im Laufe der Zeit zwar eine Vielzahl unterschiedlicher strukturpolitischer Interventionen in den ostdeutschen Bundesländern gestartet hat, diese sich jedoch auf den Wirtschaftsraum „Ostdeutschland“ insgesamt bezogen und nur wenig Rücksicht auf die Besonderheiten des Lausitzer Bergbaureviers nahmen. Dies unterscheidet den Strukturwandel in der Lausitz maßgeblich vom Strukturwandel im Ruhrgebiet, der sich nicht nur in deutlich geringerem Tempo vollzog, sondern in weit stärkerem Maße auch durch regionsspezifische strukturpolitische Interventionen, z. B. Anpassungshilfen des Landes Nordrhein-Westfalen, gestaltet wurde.

Die Strukturpolitik in der Lausitz wird insgesamt als nur mäßig erfolgreich bewertet. Die Politik des „Aufbau Ost“ (1990-1998) kann zwar im Rückblick zumindest aus ökonomischer Sicht als erfolgreich bezeichnet werden. Allerdings haben sich neue Strukturmuster vor allem an solchen Standorten herausgebildet, die eine hinreichende Attraktivität für externe Investorinnen und Investoren aufwiesen. Die Strukturpolitik war insoweit eher begleitend („nachsorgend“), nicht (struktur-)gestaltend ausgerichtet. Die Lausitz gehörte – von wenigen lokalen Ausnahmen abgesehen – nicht zu den für Investoren attraktiven Regionen, so dass die Region auch heute noch als strukturschwach gilt: Die Arbeitslosigkeit ist höher als in den übrigen ostdeutschen Bundesländern, die Wertschöpfung pro Kopf außerhalb der Braunkohlewirtschaft deutlich niedriger, und auch die Abwanderung jüngerer und gut qualifizierter Bevölkerungsschichten ist weiterhin erheblich. Insoweit stellt die Entwicklung der Lausitz seit 1991 ein Beispiel für eine „passive Sanierung“ dar, die anderen Regionen nicht unbedingt als Vorbild dienen sollte.

Auch wenn es (von einzelnen Ansiedlungsvorhaben abgesehen) eine „lausitzspezifische“ Politik weder vonseiten des Bundes noch vonseiten der beteiligten Länder (Brandenburg und Sachsen) gegeben hat, hat die Lausitz von den für alle ostdeutschen Bundesländer umgesetzten Politikmaßnahmen in erheblichem Maße profitiert. Wie die Analysen dieser Fallstudie zeigen, war die Politik vor allem in den frühen 1990er Jahren darauf bedacht, die negativen Auswirkungen des transformationsbedingten Strukturumbruchs auf den Arbeitsmarkt abzufedern. Hierzu dienten verschiedene, recht allgemein ausgerichtete Investitionsförderprogramme des Bundes und der Länder. Zudem wurde diese Zielsetzung durch die Auflage breit angelegter arbeitsmarktpolitischer Programme zur Schaffung öffentlich geförderter Beschäftigungsverhältnisse und durch die Reduktion des Arbeitskräftepotentials durch Frühverrentungsprogramme unterstützt. Erst gegen Ende der 1990er Jahre wurde diese

„nachsorgende“ Strukturpolitik durch eine stärker auf die Unterstützung struktureller Anpassungsprozesse ausgerichtete (und damit vorausschauende) Strukturpolitik ersetzt, die sich vor allem auf die Innovationsförderung stützte und bis heute fortgeführt wird. Zu diesem Politikwechsel trug u. a. auch bei, dass sich die bis dahin verfolgten Maßnahmen in vielen Fällen als wenig hilfreich erwiesen hatten. In der Lausitz waren die stärker wachstumsorientierten Politikansätze aufgrund der spezifischen Unternehmensstruktur, der fehlenden Diversifizierung der Wirtschaftsstrukturen, der abgelegenen Lage und der dadurch bedingten Standortdefizite allerdings nur wenig hilfreich.

Ähnliche Paradigmen prägten auch die Landespolitik. Vor allem vonseiten der brandenburgischen Wirtschaftspolitik wurde der Erhalt von Arbeitsplätzen in den Vordergrund gerückt. Soweit es zu einer eher vorausschauenden Strukturpolitik kam, folgte diese für lange Zeit tradierten Vorstellungen einer zentral gelenkten Planbarkeit regionaler Wirtschaftsstrukturen. Gleichzeitig ergaben sich starke Tendenzen zur Konzentration der Förderung auf bestimmte, als „entwicklungsfähig“ angesehene Standorte und Branchen. Ziel war es, bestehende Branchenschwerpunkte nach Möglichkeit auszubauen („Stärken stärken“), nicht aber, neue Branchen zu entwickeln. Die Möglichkeiten, durch geeignete strukturpolitische Maßnahmen auf eine stärkere Diversifizierung bestehender Monostrukturen hinzuwirken – was gerade für die bergbaulich geprägte Lausitz von enormer Bedeutung gewesen wäre –, wurde auf diese Weise vertan. Vielmehr wurde die Zukunft der Lausitz bis vor wenigen Jahren vor allem als „Energeregion“ gesehen, die auch den Fortbestand der Braunkohlewirtschaft einschloss. Den Fortbestand der Braunkohleverstromung nicht in Frage zu stellen, bedeutete für die Lausitz eine Vernachlässigung des Aufbaus alternativer Wirtschaftsstrukturen. Sachsen setzte von Beginn an eher auf eine marktlich getriebene Modernisierungsstrategie, was aufgrund bestehender Standortvorteile vor allem die sächsischen Metropolen begünstigte. Eine enge Abstimmung der Politiken von Brandenburg und Sachsen war zumindest im Untersuchungsraum nicht erkennbar.

Legt man die vom Projektkonsortium entwickelten Wirkungsdimensionen zugrunde, so lassen sich die strukturpolitischen Interventionen in der Lausitz vor allem den Wirkungsdimensionen „Ökonomie“ und (zumindest bis zum Ende der 1990er Jahre) „Soziales“ zuordnen. Die Dimension „Ökologie“ spielte am ehesten bei den notwendigen Renaturierungsmaßnahmen in den von der Stilllegung des Braunkohletagebaus betroffenen Gebieten bzw. bei der Sanierung altindustrieller Flächen eine Rolle. Hierbei handelte es sich aber nicht um strukturpolitische Interventionen im engeren Sinne. Zudem hat sich die ökologische Situation schon allein durch die Schließung vieler Betriebe während des Übergangs zur Marktwirtschaft verbessert, so dass zusätzliche Maßnahmen auch aus diesem Grund nur geringe Aufmerksamkeit erhielten. Die „regionale Identität“ spielte als Wirkungsdimension in den strukturpolitischen Programmen überhaupt keine Rolle und wurde daher in gängigen Evaluationsuntersuchungen auch nicht näher betrachtet. Aus Sicht der Autoren liegt hierin ein Manko, da die Akzeptanz strukturpolitischer Eingriffe auch davon abhängig ist, wie stark sie regionalökonomische Spezifika berücksichtigen und damit auch auf identitätsstiftende Belange Rücksicht nehmen.

Die starke Betonung ökonomischer und sozialer Problemlagen in den verschiedenen Phasen des Transformationsprozesses spiegelt sich auch in den gesellschaftlichen Diskursen in den ostdeutschen Bundesländern und in der Lausitz wider: Während in den 1990er Jahren vor allem die Arbeitsmarktsituation im Vordergrund der öffentlichen Diskussion stand, fächerte sich das Themenspektrum seit Beginn der 2000er Jahre deutlich auf und konzentrierte sich zunehmend auf eher „wachstumsorientierte“ Ziele. Erst in jüngerer Zeit gewinnen auch umweltpolitische und eher auf die Bewahrung regionaler Identitäten gerichtete Aspekte verstärkt an Resonanz; im Untersuchungszeitraum (bis 2015) spielten diese hingegen keine herausgehobene Rolle.

Der Begriff „Strukturwandel“ wird in den Diskursen bis 2015 vor allem mit dem wirtschaftlichen Kollaps nach dem Systemwechsel in Verbindung gebracht und ist daher meistens negativ konnotiert. Einige Umweltgruppen und lokale Initiativen, die einen Stopp der Tagebauerweiterungen fordern, verwenden den Begriff jedoch bereits positiv und zukunftsgerichtet.

Der Prozess des Strukturwandels in der Lausitz ist keineswegs abgeschlossen, sondern schreitet kontinuierlich voran. Er wird von einer Vielzahl von Faktoren beeinflusst. Die Globalisierung der Wirtschaft und die Digitalisierung sind zwei wichtige Treiber mit starkem Einfluss auf die Wirtschaft und Lebensweisen der Region. Der Beschluss, dass die Kohleverstromung in ganz Deutschland bis 2038 beendet werden soll, wird weitere Herausforderungen für die Kohleregionen und speziell für die Lausitz mit sich bringen.

Die Arbeit an der Fallstudie offenbarte, dass bei der Entwicklung strukturpolitischer Interventionen ein komplexes Gefüge aus ökonomischen, sozialen, ökologischen und auch kulturellen Wirkungen mitgedacht und ins Zielsystem integriert werden muss – und dass wissenschaftlich fundierte Erkenntnisse darüber, wie sich verschiedene Interventionen auf andere als ökonomische Zielsetzungen ausgewirkt haben und weiterhin auswirken, fehlen.

## 6 Quellenverzeichnis

- Agora Energiewende (2016): Elf Eckpunkte für einen Kohlekonsens. Konzept zur schrittweisen Dekarbonisierung des deutschen Stromsektors (Langfassung), unter Mitarbeit von Graichen, P., Praetorius, B., Rosenkranz, G. und Litz, P., Berlin.
- Alecke, B., Mitze, T. und Untiedt, G. (2010): Regionale Wachstumseffekte der GRW-Förderung? Eine räumlich-ökonomische Analyse auf Basis deutscher Arbeitsmarktregionen, GERFA Working Paper Nr. 5.
- Alecke, B., Mitze, T. und Untiedt, G. (2013): Growth Effects of Regional Policy in Germany: Results from a Spatially Augmented Multiplicative Interaction Model, *Annals of Regional Science* 50(2), 535-554.
- Alm, B. (2013): Erfolgskontrolle in der regionalen Wirtschaftsförderung, Duncker & Humblot, Berlin.
- Bade, F. J. und Alm, B. (2010): Evaluierung der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ (GRW) durch einzelbetriebliche Erfolgskontrolle für den Förderzeitraum 1999-2008 und Schaffung eines Systems für ein gleitendes Monitoring, Dortmund.
- Bade, F.-J. und Eickelpasch, A. (2011): Fördermittel für strukturschwache Gebiete: Die erfolgreiche 26-Milliarden-Euro-Subvention, *DIW-Wochenbericht* 5/2011, 2-9.
- Basler+Partner (2010): Evaluation der Ergebnisse der Neuausrichtung der Förderpolitik auf Regionale Wachstumskerne (RWK).
- BDA (2013a): Handlungsbedarf bei sozialer Eingliederung und Sozialschutz unverändert. Stellungnahme zum Antwortentwurf der Bundesregierung zur Strategischen Sozialberichterstattung Deutschlands 2013. [www.arbeitgeber.de/www/arbeitgeber.nsf/res/CC593D295CEFAF6DC1257B63005382DB/\\$file/Stn-Strategische-Sozialberichterstattung.pdf](http://www.arbeitgeber.de/www/arbeitgeber.nsf/res/CC593D295CEFAF6DC1257B63005382DB/$file/Stn-Strategische-Sozialberichterstattung.pdf). abgerufen am 09.10.2017.
- BDA (2013b): Soziale Dimension Anerkennen – Arbeitsmarktflexibilität fördern. [www.arbeitgeber.de/www/arbeitgeber.nsf/res/4A4D80D88CC4E294C1257BE200553D71/\\$file/Stn-SozialeDimensionEU.pdf](http://www.arbeitgeber.de/www/arbeitgeber.nsf/res/4A4D80D88CC4E294C1257BE200553D71/$file/Stn-SozialeDimensionEU.pdf). abgerufen am 09.10.2017.
- BDA (2014): Gesetzentwurf für Mindestlohn schwächt Tarifautonomie und schafft Einstiegsbarrieren am Arbeitsmarkt, Stellungnahme zum Gesetzentwurf zur „Stärkung Der Tarifautonomie“. [www.arbeitgeber.de/www/arbeitgeber.nsf/res/9EE388B12426853CC1257D4D0031496A/\\$file/Stn\\_MiLo.pdf](http://www.arbeitgeber.de/www/arbeitgeber.nsf/res/9EE388B12426853CC1257D4D0031496A/$file/Stn_MiLo.pdf). abgerufen am 09.10.2017.
- BDA (2015): Betriebe werden massiv belastet, weitere Bürokratie wird geschaffen. Stellungnahme zum Verordnungsentwurf zur Änderung von Arbeitsschutzverordnungen. [www.arbeitgeber.de/www/arbeitgeber.nsf/res/01E99B20555468E9C1257DDC0051925D/\\$file/Stn-ArbStV.pdf](http://www.arbeitgeber.de/www/arbeitgeber.nsf/res/01E99B20555468E9C1257DDC0051925D/$file/Stn-ArbStV.pdf). abgerufen am 09.10.2017.
- BDEW (2010): Viele Energieträger sichern die Stromerzeugung. [www.bdew.de/internet.nsf/id/DE\\_20100115\\_Viele\\_Energietraeger\\_sichern\\_die\\_Stromerzeugung?open&ccm=900010020010](http://www.bdew.de/internet.nsf/id/DE_20100115_Viele_Energietraeger_sichern_die_Stromerzeugung?open&ccm=900010020010). abgerufen am 09.10.2017.
- BDEW (2015): BDEW zu den energiepolitischen Beschlüssen von CDU, CSU Und SPD. [www.bdew.de/internet.nsf/id/20150702-ps-bdew-zu-den-energiepolitischen-beschluessen-von-cdu-csu-und-spd-de?open&ccm=900010020010](http://www.bdew.de/internet.nsf/id/20150702-ps-bdew-zu-den-energiepolitischen-beschluessen-von-cdu-csu-und-spd-de?open&ccm=900010020010). abgerufen am 09.10.2017.
- BDI (2015a): Nationale Zusatzbelastung der Braunkohle gefährdet Arbeitsplätze. <https://bdi.eu/artikel/news/nationale-zusatzbelastung-der-braunkohle-gefaehrdet-arbeitsplaetze/>. abgerufen am 09.10.2017.
- BDI (2015b): Trotz Einnahmerekords am Konsolidierungskurs festhalten. <https://bdi.eu/artikel/news/trotz-einnahmerekords-am-konsolidierungskurs-festhalten/>. abgerufen am 09.10.2017.
- BDI (2015c): Haushaltspolitik: Finanzpolitische Gestaltungsspielräume sicherstellen. <https://bdi.eu/artikel/news/haushaltspolitik-finanzpolitische-gestaltungsspielraeume-sicherstellen/>. abgerufen am 09.10.2017.
- Bergemann, A. (2005): Do Job Creation Schemes Initiate Positive Dynamic Employment Effects?, Working Paper, Free University Amsterdam.

- Bergemann, A., Fitzenberger, B. Schultz, B. und S. Speckesser, S. (2000): Multiple Active Labor Market Policy Participation in East Germany: An Assessment of Outcomes, *Konjunkturpolitik* 51, 195-243.
- Bergemann, A. und Schultz, B. (2000): Effizienz von Qualifizierungs- und Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen in Ostdeutschland, *Wirtschaft im Wandel* 6, 243-253.
- Berlin/Brandenburg (2011): Gemeinsame Innovationsstrategie der Länder Berlin und Brandenburg (innoBB).
- BGR (2016): Deutschland – Rohstoffsituation 2015, Bundesanstalt für Geowissenschaften und Rohstoffe, Hannover.
- BIEM (2017): Brandenburgisches Institut für Existenzgründung und Mittelstandsförderung. <http://biem.de/the-company/>. abgerufen am 25.08.2017.
- BIS (2016): Sozioökonomische Effekte der Braunkohlesanierung - Sozialwissenschaftliche Evaluationsstudie, Berliner Institut für Sozialforschung GmbH, Berlin.
- Bläsche, A., Fischer, J., Gensior, S., Kohler, R., Ringer, A. und Miethe, H. (1999): Primäre und sekundäre Beschäftigungseffekte der Braunkohlesanierung in Ostdeutschland, Zentrum für Technik und Gesellschaft, BTU Cottbus.
- Blum, U., Buscher, H. S., Gabrisch, H., Günther, J., Heimpold, G., Lang, C., Ludwig, U., Rosenfeld, M.T W. und Schneider, L. (2009): Ostdeutschlands Transformation seit 1990 im Spiegel wirtschaftlicher und sozialer Indikatoren, 2. aktualisierte und verbesserte Auflage, Halle (Saale).
- Bouwen, P. (2004): Exchanging Access Goods for Access: A Comparative Study of Business Lobbying in the EU Institutions, *European Journal of Political Research* 43(3), 337-369.
- Bradley, J. und Untiedt, G. (2008): Do Economic Models tell us anything useful about Cohesion Policy Impact?, In: Stierle und von Schütz et al. (Hrsg.): *Regional Economic Policy in Europe*, Cheltenham.
- Bräuninger, M., Michaelis, J. und Sode, M. (2013): 10 Jahre Hartz-Reformen, *HWWI Policy Paper* 73.
- Brenke, K. et al. (1999): Gesamtwirtschaftliche und unternehmerische Anpassungsfortschritte in Ostdeutschland: Neunzehnter Bericht, *Kieler Diskussionsbeiträge* 346/347, Institut für Weltwirtschaft (IfW), Kiel.
- Buchholz, S. (2008): Die Flexibilisierung des Erwerbsverlaufs. Eine Analyse von Einstiegs- und Ausstiegsprozessen in Ost- und Westdeutschland, VS Verlag für Sozialwissenschaften, Wiesbaden.
- Buchholz, S., Rinklake, A. und Blossfeld, H. (2013): Umkehr von Frühverrentung in Deutschland: Eine Längsschnittanalyse der Auswirkungen der jüngsten Rentenreformen auf den Zeitpunkt des Erwerbsausstiegs und die Rentenhöhe, *Comparative Population Studies – Zeitschrift für Bevölkerungswissenschaft* 38 (4), 907-936.
- Bündnis 90/Die Grünen Brandenburg (2009): Programm für die Landtagswahlen 2009. [https://gruene-brandenburg.de/userspace/BB/lv\\_brandenburg/landtagswahlprogramm/276576.buendnisgruenes\\_landtagswahlprogramm\\_200.pdf](https://gruene-brandenburg.de/userspace/BB/lv_brandenburg/landtagswahlprogramm/276576.buendnisgruenes_landtagswahlprogramm_200.pdf). abgerufen am 09.10.2017.
- Bündnis 90/Die Grünen Brandenburg (2014): Das Programm zur Landtagswahl 2014. [http://gruene-brandenburg.de/userspace/BB/lv\\_brandenburg/Dokumente/Landtagswahlprogramm\\_2014\\_kl.pdf](http://gruene-brandenburg.de/userspace/BB/lv_brandenburg/Dokumente/Landtagswahlprogramm_2014_kl.pdf). abgerufen am 09.10.2017.
- Bundesamt für Wirtschaft und Ausfuhrkontrolle (2017): [www.bafa.de](http://www.bafa.de). Infothek. abgerufen am 24.08.2017.
- Bundesanstalt für Arbeit (1996): Arbeitsmarkt 1995 – Arbeitsmarktanalyse für die alten und neuen Bundesländer, Bundesanstalt für Arbeit, Nürnberg.
- Bundesministerium für Verkehr und Digitale Infrastruktur (2016): Sachstandsbericht Verkehrsprojekte Deutsche Einheit.
- Bundesregierung (2016): Klimaschutzplan 2050. Kabinettsbeschluss vom 14. November 2016.
- CDU Brandenburg (2009): Wahlprogramm der CDU Brandenburg zur Landtagswahl am 27. September 2009. [http://brandenburg-cdu.de/image/inhalte/5\\_wahlprogramm2009.pdf](http://brandenburg-cdu.de/image/inhalte/5_wahlprogramm2009.pdf). abgerufen am 23.10.2017.
- Creed, W. E., Douglas, J., Langstraat, A. und Scully, M.A. (2002): A Picture of the Frame: Frame Analysis as Technique and as Politics, *Organizational Research Methods* 5(1), 34-55.

Dahlbeck, E., Gärtner, S., Best, B., Kurwan, J., Wehnert, T. und Beutel, J. (2021a): Analyse des historischen Strukturwandels im Ruhrgebiet. Fallstudie. *Climate Change* 29/2021. <https://www.umweltbundesamt.de/publikationen/analyse-des-historischen-strukturwandels-ruhrgebiet>.

Dahlbeck, E., Gärtner, S., Best, B., Kurwan, J., Wehnert, T. und Beutel, J. (2021b): Analysis of the historical structural change in the German hard coal mining Ruhr area. Case study. *Climate Change* 30/2021. <https://www.umweltbundesamt.de/publikationen/analysis-of-the-historical-structural-change-ruhr-area>.

Danwerth, M. (1998): Die Erhaltung industrieller Kerne in den neuen Bundesländern, In: Bertram H., Kreher W. und Müller-Hartmann, I. (Hrsg): Systemwechsel zwischen Projekt und Prozeß, KSWP, 126-168.

Destatis (2017): Anteil der internen Ausgaben für Forschung und Entwicklung 2015 am Bruttoinlandsprodukt (BIP) nach Bundesländern und Sektoren in %.

DI/ifo (2010): Evaluierung der Ergebnisse der Neuausrichtung der Wirtschaftsförderung des Landes Brandenburg, Decision Institute und ifo Institut, Dresden.

DIFU (2004): Der Aufbau Ost als Gegenstand der Forschung - Untersuchungsergebnisse seit 1990, Deutsches Institut für Urbanistik, Berlin.

Die LINKE Brandenburg (2008a): CDU bedrängt Platzeck in Energiepolitik. <http://www.dielinke-brandenburg.de/nc/suche/detail/zurueck/suche-43/artikel/cdu-bedraengt-platzeck-in-energiepolitik/>. abgerufen am 23.10.2017.

Die LINKE Brandenburg (2008b): Weichenstellung für Brandenburg: Zukunft sichern, Armut bekämpfen. Original Sozial: DIE LINKE. [http://www.dielinke-brandenburg.de/partei/parteitage/1\\_landesparteitag/2\\_tagung/eingereichte\\_antraege\\_zur\\_2\\_tagung\\_des\\_1\\_landesparteitag/leit Antrag/](http://www.dielinke-brandenburg.de/partei/parteitage/1_landesparteitag/2_tagung/eingereichte_antraege_zur_2_tagung_des_1_landesparteitag/leit Antrag/). abgerufen am 23.10.2017.

Die LINKE Brandenburg (2009): Wahlprogramm der LINKEN ist ein Stabilisierungsprogramm für Brandenburg. <http://www.dielinke-brandenburg.de/nc/politik/presse/detail/zurueck/presse/artikel/wahlprogramm-der-linken-ist-ein-stabilisierungsprogramm-fuer-brandenburg/>. abgerufen am 23.10.2017.

Die LINKE Brandenburg (2014): Parteiprogramm zur Landtagswahl 2014. <http://www.dielinke-brandenburg.de/fileadmin/Newsletter/Wahlprogramm.pdf>. abgerufen am 23.10.2017.

Die LINKE Brandenburg (2015): Klimaschutzziele ohne Wenn und Aber umsetzen. <http://www.dielinke-brandenburg.de/nc/suche/detail/zurueck/suche-43/artikel/klimaschutzziele-ohne-wenn-und-aber-umsetzen/>. abgerufen am 23.10.2017.

Die LINKE Sachsen (2015): LINKE: Mit Gesetzentwurf zum Strukturwandel. <http://www.linksfraktionsachsen.de/index.php?section=news&cmd=details&newsid=3535>. abgerufen am 23.10.2017.

Dür, A. (2008): Interest Groups in the European Union: How Powerful are they?., *West European Politics* 31(6), 1212-1230.

DVS (2017): Leader. [https://www.netzwerk-laendlicher-raum.de/leader/lags-2014-2020/brandenburg/?no\\_cache=1](https://www.netzwerk-laendlicher-raum.de/leader/lags-2014-2020/brandenburg/?no_cache=1). abgerufen am 25.08.2017.

Eckey, F. (2008): Regionalökonomie, Gabler Verlag, Wiesbaden.

Eichler, M. (1997): Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen (ABM) in Sachsen-Anhalt: Vorläufige Ergebnisse einer Untersuchung von Beschäftigungschancen von Teilnehmern im ersten Arbeitsmarkt, Working Paper, Universität Mannheim.

Eichler, M. und Lechner, M. (2002): An Evaluation of Public Employment Programmes in the East German State of Sachsen-Anhalt, *Labour Economics* 9, 143–186.

Eickelpasch, A., Belitz, H., Lejpras, A., Berteit, H., Walter, G. und Toepel, K. (2010): Bedeutung von FuE Für die Entwicklung des verarbeitenden Gewerbes in Ostdeutschland und Wirkungen der technologieoffenen Programme zur Förderung der Industrieforschung, *DIW Berlin: Politikberatung kompakt*, 58.

Europäische Kommission (2020): Europäische Struktur- und Investitionsfonds. [https://ec.europa.eu/info/funding-tenders/european-structural-and-investment-funds\\_de](https://ec.europa.eu/info/funding-tenders/european-structural-and-investment-funds_de). abgerufen am 13.08.2020.

Eurostat (2017): Innerbetriebliche FuE-Ausgaben insgesamt nach Leistungssektor und NUTS-2 Regionen.

- Feil, M., Tillmann, L. und Walwei, U. (2008): Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik nach der Wiedervereinigung, *Zeitschrift für Sozialreform* 54(2), 161-185.
- FDP (2016): Es fehlen Alternativen zur Braunkohle, Portal Liberal. <https://www.liberale.de/content/es-fehlen-alternativen-zur-braunkohle>. abgerufen am 23.10.2017.
- Fitzenberger, B. und Prey, H. (1996): Training in East Germany: An evaluation of the effects on employment and wages, *Discussion Paper 36*, Center for International Labor Economics (CILE), Universität Konstanz.
- Fourastié, J. (1949). *Le grand espoir du XXe siècle. Progrès technique, progrès économique, progrès social*. Presses Universitaires de France, Paris.
- Goffman, E. (1974): *Frame Analysis: An Essay on the Organization of Experience*, Harvard University Press.
- Hall, R. L. und Alan V. Deardorff A. V. (2006): Lobbying as Legislative Subsidy, *The American Political Science Review* 100(1), 69–84.
- Heitmann, C. (2010): Entstehung, Entwicklung und Bedeutung der Lausitzer und mitteldeutschen Braunkohlenindustrie im Spiegel ihrer Überlieferung im Bergarchiv Freiberg, *Archiv und Wirtschaft* 43(1), 11-23.
- Hübler, O. (1997): Evaluation beschäftigungspolitischer Maßnahmen in Ostdeutschland, *Jahrbücher für Nationalökonomie und Statistik* 216(1), S.21-44.
- Hujer R. und Thomsen, S. (2006): Wirksamkeit von Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen in Deutschland: Empirische Befunde mikroökonomischer Analysen, *ZEW Discussion Paper* 06-054.
- IBA-Studierhaus (2017): IBA-Studierhaus Lausitzer Seendland e.V., <http://www.iba-see2010.de>. abgerufen am 06.09.2017.
- ifo (2014): Industrie- und Wirtschaftsregion Lausitz: Bestandsaufnahme und Perspektiven Gutachten im Auftrag der Wirtschaftsinitiative e. V. (WIL), ifo Institut Dresden.
- IG BCE (2001a): Arbeitgeberfunktionäre beschädigen Standort D. <https://igbce.de/igbce/arbeitgeberfunktionaere-beschaedigen-standort-d-21642>. abgerufen am 13.08.2020.
- IG BCE (2001b): Schmoldt: Die soziale Einheit verwirklichen. <https://igbce.de/igbce/schmoldt-die-soziale-einheit-verwirklichen-21884>. abgerufen am 13.08.2020.
- IG BCE (2012): Energiewende geht nur mit der Deutschen Braunkohle. <https://igbce.de/igbce/energiewende-geht-nur-mit-der-deutschen-braunkohle-22198>. abgerufen am 13.08.2020.
- IG BCE (2014a): Geordneter Strukturwandel statt Energiewende zu Lasten der Beschäftigten. <https://igbce.de/igbce/geordneter-strukturwandel-statt-energiewende-zu-lasten-der-beschaeftigten--22552>. abgerufen am 13.08.2020.
- IG BCE (2014b): Keine Zerschlagung! Ein zukunftsfähiges Unternehmen schaffen. <https://igbce.de/igbce/keine-zerschlagung-ein-zukunftsaehiges-unternehmen-schaffen-22666>. abgerufen am 13.08.2020.
- IG BCE (2014c): Für bezahlbaren Strom und gute Arbeitsplätze. <https://igbce.de/igbce/fuer-bezahlbaren-strom-und-gute-arbeitsplaetze-22686>. abgerufen am 13.08.2020.
- IG BCE (2015): Mehr als 15.000 Beschäftigte ziehen vors Kanzleramt. <https://igbce.de/igbce/mehr-als-15-000-beschaefigte-ziehen-vors-kanzleramt-22870>. abgerufen am 13.08.2020.
- INKAR, Indikatoren und Karten zur Raum- und Stadtentwicklung. <https://www.inkar.de>. abgerufen am 13.08.2020.
- Institut für Innovation und Technik (2016): Evaluation der Förderinitiative „Innovative regionale Wachstumskerne“ im Rahmen der BMBF-Innovationsinitiative für die Neuen Länder „Unternehmen Region“, Kurzbericht.
- IWH (1997): Gesamtwirtschaftliche und unternehmerische Anpassungsfortschritte in Ostdeutschland, 15. Bericht, Halle (Saale).
- IWH (2003): Zweiter Fortschrittsbericht wirtschaftswissenschaftlicher Institute über die wirtschaftliche Entwicklung in Ostdeutschland, Institut für Wirtschaftsforschung, Halle (Saale).
- IWH (2010): Ostdeutschlands Transformation seit 1990 im Spiegel wirtschaftlicher und sozialer Indikatoren, Institut für Wirtschaftsforschung, Halle (Saale).



- ISW-Institut (2012): Begleitende Evaluation des operationellen Programms des Landes Brandenburg – Europäischer Sozialfonds (ESF), Förderperiode 2007-2013, Institut für Strukturpolitik und Wirtschaftsförderung gGmbH, Halle (Saale).
- Kahlert, J. (1988): Die Energiepolitik der DDR – Mängelverwaltung zwischen Kernkraft und Braunkohle, *DDR – Realitäten – Argumente*, Bd. 92, Verlag Neue Gesellschaft, Bonn.
- Karlsch, R. und Stokes, R.G. (2003): Faktor Öl – Die Mineralölwirtschaft in Deutschland 1859–1974, Beck Verlag, München.
- Kienbaum Management Consultants GmbH (2003): Halbzeitbewertung des operationellen Programms des Landes Brandenburg 2000-2006, im Auftrag des Ministeriums der Finanzen Brandenburg, Kurzfassung.
- Klodt, H. (2000): Industrial Policy and the East German Productivity Puzzle, *German Economic Review* 1(3), 315-333.
- Kohlestatistik (2017): <http://www.kohlenstatistik.de/19-0-Braunkohle.html>. abgerufen am 25.08.2017.
- Koller, M. (2004): Wie erfolgreich sind Subventionen? Investitionsförderung auf dem Prüfstand, Gutachten im Rahmen der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“. Institut für Arbeitsmarkt und Berufsforschung (Hrsg.), Nürnberg.
- Kluge, J., Lehmann, R., Ragnitz, J. und Rösel, F. (2014): Industrie- und Wirtschaftsregion Lausitz Bestandsaufnahme und Perspektiven, *ifo Dresden Studien 71*, Dresden/München.
- Kraus, F., Puhani, P. und V. Steiner, V. (1997): Employment Effects of Publicly Financed Training Programs – The East German Experience, *Discussion Paper* 97(33), Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung, Mannheim.
- Kraus, F., Puhani, P. und V. Steiner, V. (1998): Do Public Works Programs Work? Some Unpleasant Results from the East German Experience, *Discussion Paper* 98(7), Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung, Mannheim.
- Kraus, F., Puhani, P. und V. Steiner, V. (2000): Do Public Works Programs Work? Some Unpleasant Results from the East German Experience, Polachek, S. (Hrsg.), *Research in Labour Economics*, JAI Press.
- Krüger, W. (2017): Persönliches Gespräch mit dem Geschäftsführer der IHK Cottbus.
- Land Brandenburg (1996): Energiekonzept für das Land Brandenburg, Konzept (LReg), Drs 2/3137, Potsdam.
- Land Brandenburg (2006): Operationelles Programm Förderperiode 2000-2006.
- Land Brandenburg (2014): Regionale Innovationsstrategie des Landes Brandenburg (innoBB plus).
- Land Brandenburg (2017): Modernisierung mit märkischer Prägung. <http://www.stk.brandenburg.de/cms/detail.php?id=53801>. abgerufen am 11.08.2017.
- Landesamt für Bauen und Verkehr, Raumbearbeitung (2017): Strukturatlas Land Brandenburg.
- Landesregierung Brandenburg (2010): Brandenburg – Europäische Unternehmerregion. Strategie für die Stärkung von Innovation und Kreativität im Mittelstand.
- Landesregierung Brandenburg (2012): Leitbild & Aktionsplan “ProIndustrie” Brandenburg – industriepolitische Strategie zur Stärkung von Wachstum und Wettbewerbsfähigkeit im Land Brandenburg.
- Langmantel, E. (2003): Nachlassende Investitionsdynamik in Ostdeutschland, *ifo Schnelldienst* 56(6), 37-40.
- Lechner, M. (1998): Training the East German Labour Force, Physica-Verlag, Heidelberg.
- Lehmann, R. (2012): Verlieren die ostdeutschen Bundesländer zukünftig die EU-Strukturförderung?, *ifo Dresden berichtet* 02/2012, 33-36.
- LMBV (1996): 1996 im Überblick - Sanierung und Auslaufbergbau, Lausitzer und Mitteldeutsche Bergbau-Verwaltungsgesellschaft mbH, Berlin.
- LMBV (2016): Daten und Fakten zum Sanierungsbericht 2016, Lausitzer und Mitteldeutsche Bergbau-Verwaltungsgesellschaft mbH, Senftenberg.
- LR (1990a): Umweltschutz ist Grenzenlos, *Lausitzer Rundschau*, 03.01.1990.
- LR (1990b) BDI-Forum für Spitzenmanager, *Lausitzer Rundschau*, 09.01.1990.
- LR (1990c): BRD-Gewerkschafter gegen Sozialabbau, *Lausitzer Rundschau*, 05.02.1990.
- LR (1990d): Frühlingsfeste und Kampf für soziale Sicherheit, *Lausitzer Rundschau*, 05.02.1990.

- LR (1990e) Keine Steuererhöhungen zur Anschubfinanzierung, *Lausitzer Rundschau*, 05.02.1990.
- LR (1990f): Was ist Gebot der Stunde – von der Kohle einfach abkoppeln oder Energie sparen?, *Lausitzer Rundschau*, 01.03.1990.
- LR (1990g): DDR-Gewerkschaften: Protest gegen Sozialabbau, *Lausitzer Rundschau*, 04.03. 1990.
- LR (1990h): Frißt sich der Bagger um oder durch Schlabendorf, *Lausitzer Rundschau*, 05.03.1990.
- LR (1990i): Interessenvereinigung für über 20.000 Beschäftigte, *Lausitzer Rundschau*, 05.03.1990.
- LR (1990j): Waldschäden – Was tun?, *Lausitzer Rundschau*, 05.03.1990.
- LR (1990k): Heißer Empfang für Minister Pohl, *Lausitzer Rundschau*, 07.03.1990.
- LR (1990l): Deutsche Metaller einig, *Lausitzer Rundschau*, 11.03.1990.
- LR (1990m): BRD-Wirtschaftsminister Helmut Haussman (FDP): Ein besserer Kurs als 1:4 ist schon soziale Wohltat, *Lausitzer Rundschau*, 30.03.1990.
- LR (1990n): Umtauschkurs 2:1 weiter im Kreuzfeuer der Kritik, *Lausitzer Rundschau*, 04.05.1990.
- LR (1990o): In der Ökologie schlägt's 12, *Lausitzer Rundschau*, 03.06.1990.
- LR (1990p): Sozialer Abstieg darf nicht Preis der Einheit sein, *Lausitzer Rundschau*, 04.06.1990.
- LR (1990q): RWE schließt Kahlschlag in DDR-Kraftwerken aus, *Lausitzer Rundschau*, 09.06.1990.
- LR (1990r): Energiewirtschaft der DDR unter dem Hammer?, *Lausitzer Rundschau*, 29.06. 1990.
- LR (1990s): Von den Gewerkschaften vergessen?, *Lausitzer Rundschau*, 09.07.1990.
- LR (1990t): Neubeginn nicht gleich mit Bordeaux und Champagner, *Lausitzer Rundschau*, 01.09.1990.
- LR (1990u): „Das ist mir alles etwas zu schwammig“: Biskys Meinung zum Einigungsvertrag, *Lausitzer Rundschau*, 27.09.1990.
- LR (1990v): Unternehmensforum DDR aus der Taufe gehoben, *Lausitzer Rundschau*, 03.10.1990.
- LR (1990w): Trotz Zurückhaltung - Chancen sind gut, *Lausitzer Rundschau*, 10.10.1990.
- LR (1990x): Bauwesen braucht mehr Aufträge, *Lausitzer Rundschau*, 15.10.1990.
- LR (1990y): Wird Cottbus künftig zu einem Provinznest?, *Lausitzer Rundschau*, 15.10.1990.
- LR (1991a): Chemie will sauber über Klippen zum Markt, *Lausitzer Rundschau*, 01.01.1991.
- LR (1991b): IG Metall Cottbus: In vielen Unternehmen der Region steckt gutes Potenzial, *Lausitzer Rundschau*, 01.01. 1991.
- LR (1991c): „Kohlekonzepte“ des Umweltministers stoßen auf Widerstand bei IG BCE, *Lausitzer Rundschau*, 01.01.1991.
- LR (1991d): Schmerzhaften Strukturwandel kritisch begleiten, *Lausitzer Rundschau*, 15.01.1991.
- LR (1991e): BDI begrüßt Initiative „Aufschwung Ost“, *Lausitzer Rundschau*, 18.02.1991.
- LR (1991f): Ostländer sollen nicht zu Bittstellern werden, *Lausitzer Rundschau*, 19.02.1991.
- LR (1991g): Brandenburgs Wirtschaftsminister Walter Hirche im RUNDSCHAU-Gespräch: Wir werden hier weiter Druck machen, *Lausitzer Rundschau*, 28.02.1991.
- LR (1991h): Deutsche Bank spricht Klartext, *Lausitzer Rundschau*, 04.03.1991.
- LR (1991i): Den Kahlschlag verhindern, *Lausitzer Rundschau*, 17.03.1991.
- LR (1991j): Franz-Josef Schmitt, Chef des Energiekonzerns RWE Energie aus Essen: ...damit wird ein Investvolumen von Milliarden angeschoben, *Lausitzer Rundschau*, 20.03.1991.
- LR (1991k): Unternehmerstammtisch in Guben: Strukturen müssen geändert werden, *Lausitzer Rundschau*, 20.03.1991.
- LR (1991l): Regierung und Wirtschaft demonstrieren Zuversicht, *Lausitzer Rundschau*, 21.03.1991.
- LR (1991m): Arbeit gäbe es genug – Nur wo bleibt der Bau-Boom?, *Lausitzer Rundschau*, 26.03.1991.
- LR (1991n): Weg für schnelle Gesundung in der Wirtschaft gezeigt, *Lausitzer Rundschau*, 17.04.1991.
- LR (1991o): Chancen geben zum Ärmel Hochkrempeln, *Lausitzer Rundschau*, 04.05.1991.

- LR (1991p): 100 Jahre Landschaftserbe in der Niederlausitz, *Lausitzer Rundschau*, 06.05.1991.
- LR (1991q): Wirtschaftsentwicklung nur im Schnecken tempo, *Lausitzer Rundschau*, 03.06.1991.
- LR (1991r): Quadratmeter-Preis bringt Kommune ins Schwitzen, *Lausitzer Rundschau*, 03.07.1991.
- LR (1991s): Ohne Nachwuchs geht nichts, *Lausitzer Rundschau*, 04.09.1991.
- LR (1991t): Dr. Stolpe: Ja Zum Gemeinschaftswerk Ost, *Lausitzer Rundschau*, 03.10.1991.
- LR (1991u): Wirtschaftsaufschwung steht nichts mehr im Weg, *Lausitzer Rundschau*, 04.10.1991.
- LR (1991v): Ein Schritt gegen den Ausbildungsnotstand, *Lausitzer Rundschau*, 04.11.1991.
- LR (1992a): DGB-Vorsitzender Heinz-Werner Meyer: Normale Tarifforderungen bei der 92er Runde, *Lausitzer Rundschau*, 14.01.1992.
- LR (1992b): Renommiertes Lauchhammerwerk sollte eigenständig werden, *Lausitzer Rundschau*, 15.01.1992.
- LR (1992c): Töpfer will ökologische Sanierung beschleunigen, *Lausitzer Rundschau*, 16.01.1992.
- LR (1992d): Für ökologischen Wiederaufbau, *Lausitzer Rundschau*, 21.01.1992.
- LR (1992e): Ob Ostsachsens oder Brandenburgs Kohle – Es geht um die Region, *Lausitzer Rundschau*, 22.01.1992.
- LR (1992f): Entschädigung geht vor Rückgabe, *Lausitzer Rundschau*, 27.01.1992.
- LR (1992g): Wie weiter in gewerblicher Strukturpolitik?, *Lausitzer Rundschau*, 30.01.1992.
- LR (1992h): Tarifpartner stehen in diesem Jahr vor harten Lohnrunden, *Lausitzer Rundschau*, 01.03.1992.
- LR (1992i): Förderkonzept erfährt allseitige Unterstützung, *Lausitzer Rundschau*, 04.03.1992.
- LR (1992j): Der Mittelstand soll florieren, *Lausitzer Rundschau*, 05.03.1992.
- LR (1992k): Kommunen sind in dramatischer Finanzlage, *Lausitzer Rundschau*, 31.03.1992.
- LR (1992l): Strukturprogramme für Kohle unerlässlich, *Lausitzer Rundschau*, 31.03.1992.
- LR (1992m): Unternehmensverbände: „Invest-Zulage nicht kürzen“, *Lausitzer Rundschau*, 31.03.1992.
- LR (1992n): Keine Kernenergie im Land Brandenburg, *Lausitzer Rundschau*, 30.04.1992.
- LR (1992o): DGB fordert: „Nürnberger Loch“ über Arbeitsmarktbeitrag schließen, *Lausitzer Rundschau*, 19.05.1992.
- LR (1992p): Arbeitgeberpräsident Muhrmann: Tarifangleichung verschieben, *Lausitzer Rundschau*, 01.08.1992.
- LR (1992q): Lausitzer Braunkohle muss Zukunft haben: Minister im Kompromiss zwischen Bergbau und Umwelt, *Lausitzer Rundschau*, 04.08.1992.
- LR (1992r): Angleichung Ost und West bis zum Jahr 2000, *Lausitzer Rundschau*, 05.09.1992.
- LR (1993a): Dauerbrenner: Industrie-Kerne erhalten, *Lausitzer Rundschau*, 1993.
- LR (1993b): Nun wieder Signale aus Brandenburg, *Lausitzer Rundschau*, 06.01.1993.
- LR (1993c): Krisensituationen fordern heraus, *Lausitzer Rundschau*, 14.04.1993.
- LR (1993d): Vom „Sanierungskuchen“ ein Stück, *Lausitzer Rundschau*, 15.04.1993.
- LR (1993e): Braunkohle gehört zum Energiemix, *Lausitzer Rundschau*, 14.05.1993.
- LR (1993f): Plädoyer für Umweltschutz, *Lausitzer Rundschau*, 29.05.1993.
- LR (1993g): Zweifel am Solidarpakt, *Lausitzer Rundschau*, 04.08. 1993.
- LR (1994a): Stihl will massive Sozialkürzungen, *Lausitzer Rundschau*, 1994.
- LR (1994b): Minister befürchten Ausverkauf der Lausitz, *Lausitzer Rundschau*, 21.05.1994.
- LR (1994c): CDU setzt verstärkt auf Mittelstand, *Lausitzer Rundschau*, 27.05.1994.
- LR (1994d): Bündnis 90/Die Grünen für raschen Kohle-Ausstieg, *Lausitzer Rundschau*, 30.05.1994.
- LR (1994e): Vom Trauma zur Akzeptanz, *Lausitzer Rundschau*, 16.09.1994.
- LR (1994f): Aktion in der Wirtschaft angesagt, *Lausitzer Rundschau*, 26.10.1994.

- LR (1995a): Selbsthilfe griff nicht im „Speckgürtel“ um Berlin, *Lausitzer Rundschau*, 1995.
- LR (1995b): Strukturkonzept Lausitz vorgestellt, *Lausitzer Rundschau*, 17.01.1995.
- LR (1995c): Massiv fordert die FDP Abbau des Soli-Zuschlags, *Lausitzer Rundschau*, 09.05.1995.
- LR (1995d): Der Lausitz auf die Beine helfen, *Lausitzer Rundschau*, 14.07.1995.
- LR (1995e): Monostruktur ist das Problem der Lausitz, *Lausitzer Rundschau*, 10.09.1995.
- LR (1995f): Bergbausanierung droht zu stocken, *Lausitzer Rundschau*, 10.10.1995.
- LR (1996a): Neue Ideen statt nur Braunkohle, *Lausitzer Rundschau*, 1996.
- LR (1996b): LAUBAG an Kohl: Finger weg von der Frührente, *Lausitzer Rundschau*, 23.01.1996.
- LR (1996c): Umweltschutz sichert Arbeitsplätze, *Lausitzer Rundschau*, 26.11.1996.
- LR (1997a): Bombe in der Tarifpolitik, *Lausitzer Rundschau*, 1997.
- LR (1997b): Eine Quote für die Braunkohle, *Lausitzer Rundschau*, 1997.
- LR (1997c): Forschung muß zurück in den Osten, *Lausitzer Rundschau*, 1997.
- LR (1997d): Grünes Votum für Horno und Kohle, *Lausitzer Rundschau*, 1997.
- LR (1997e): Kohleverstromung klimafeindlich, *Lausitzer Rundschau*, 1997.
- LR (1997f): Riesenknatsch um die Braunkohle-Sanierung, *Lausitzer Rundschau*, 1997.
- LR (1997g): Stolpe: Ost-West-Kluft wird tiefer, *Lausitzer Rundschau*, 1997.
- LR (1997h): Von ihren Positionen wollten sie nicht abrücken, *Lausitzer Rundschau*, 1997.
- LR (1997i): Sachsens Horno weicht nicht, *Lausitzer Rundschau*, 21.02.1997.
- LR (1997j): Lausitzer Kumpel in Ketten, *Lausitzer Rundschau*, 22.04.1997.
- LR (1997k): Ein hohes Risiko ohne Risikokapital, *Lausitzer Rundschau*, 29.04.1997.
- LR (1997l): Massive Front gegen starke Lohnerhöhungen, *Lausitzer Rundschau*, 10.07.1997.
- LR (1997m): Die Lausitz steht auf zwei Beinen, *Lausitzer Rundschau*, 04.12.1997.
- LR (1997n): Streit um Ost-Angleichung, *Lausitzer Rundschau*, 27.12.1997.
- LR (1999a): Ost-Metaller zwischen Hoffnung und Bangen, *Lausitzer Rundschau*, 19.02.1999.
- LR (1999b): Das Steuerpaket schnürt die Bauinvestitionen ab, *Lausitzer Rundschau*, 23.02.1999.
- LR (1999c): RUNDSCHAU im Gespräch mit Brandenburgs Ministerpräsident Manfred Stolpe, *Lausitzer Rundschau*, 25.02.1999.
- LR (1999d): Bonn ruft Sanierer zum Spar-Appell, *Lausitzer Rundschau*, 07.03.1999.
- LR (1999e): Die Kandidaten zur Landtagswahl, *Lausitzer Rundschau*, 09.03.1999.
- LR (1999f): Dann ist Schluß auf der Baustelle, *Lausitzer Rundschau*, 16.04.1999.
- LR (1999g): Unmut beim DGB über Bonner Sparpläne, *Lausitzer Rundschau*, 20.04.1999.
- LR (1999h): PDS plant Blockade bei Sparpaket im Bundesrat, *Lausitzer Rundschau*, 07.06.1999.
- LR (1999i): Abstriche beim Lohnzuschuss Ost, *Lausitzer Rundschau*, 07.08.1999.
- LR (1999j): Stolpe: 50.000 neue Stellen - Aber noch zu wenig Industrie, *Lausitzer Rundschau*, 04.12.1999.
- LR (2003a): Ost-Kohle bricht in neue Zeiten auf, *Lausitzer Rundschau*, 21.01.2003. [https://www.lr-online.de/nachrichten/wirtschaft/ost-kohle-bricht-in-neue-zeiten-auf\\_aid-4552861](https://www.lr-online.de/nachrichten/wirtschaft/ost-kohle-bricht-in-neue-zeiten-auf_aid-4552861). abgerufen am 13.08.2020.
- LR (2003b): Wirtschaftspolitiker fordern acht Millionen für Mittelstand, *Lausitzer Rundschau*, 11.10. 2003. [https://www.lr-online.de/nachrichten/brandenburg/wirtschaftspolitiker-fordern-acht-millionen-fuer-mittelstand\\_aid-3047178](https://www.lr-online.de/nachrichten/brandenburg/wirtschaftspolitiker-fordern-acht-millionen-fuer-mittelstand_aid-3047178). abgerufen am 13.08.2020.
- LR (2005): Alle Politiker wollen Arbeitsplätze, *Lausitzer Rundschau*, 2005, 15.09.2015, [https://www.lr-online.de/nachrichten/brandenburg/alle-politiker-wollen-neue-arbeitsplaetze\\_aid-2978743](https://www.lr-online.de/nachrichten/brandenburg/alle-politiker-wollen-neue-arbeitsplaetze_aid-2978743). abgerufen am 13.08.2020.

- LR (2007): Das Lausitzer Revier verjüngt sich, *Lausitzer Rundschau*, 03.09.2007. [https://www.lr-online.de/nachrichten/wirtschaft/das-lausitzer-revier-verjuengt-sich\\_aid-3027994](https://www.lr-online.de/nachrichten/wirtschaft/das-lausitzer-revier-verjuengt-sich_aid-3027994). abgerufen am 13.08.2020.
- LR (2008a): Linke und Städtebund kritisieren Landesplanung, *Lausitzer Rundschau*, 19.03.2008. [https://www.lr-online.de/nachrichten/brandenburg/linke-und-staedtebund-kritisieren-landesplanung\\_aid-2911179](https://www.lr-online.de/nachrichten/brandenburg/linke-und-staedtebund-kritisieren-landesplanung_aid-2911179). abgerufen am 13.08.2020.
- LR (2008b): Der Handel der Henne und die Tagebaue, *Lausitzer Rundschau*, 13.05.2008. [https://www.lr-online.de/lausitz/luebbenau/der-handel-der-henne-und-die-tagebaueder-handel-der-henne-und-die-tagebaue\\_aid-4440945](https://www.lr-online.de/lausitz/luebbenau/der-handel-der-henne-und-die-tagebaueder-handel-der-henne-und-die-tagebaue_aid-4440945). abgerufen am 13.08.2020.
- LR (2008c): IHK Cottbus sieht im Aufschwung „kein Strohfeuer“, *Lausitzer Rundschau*, 06.12.2008. [https://www.lr-online.de/nachrichten/wirtschaft/ihk-cottbus-sieht-im-aufschwung-kein-strohfeuer\\_aid-2867367](https://www.lr-online.de/nachrichten/wirtschaft/ihk-cottbus-sieht-im-aufschwung-kein-strohfeuer_aid-2867367). abgerufen am 13.08.2020.
- LR (2009): Verein „Lebenswerte Lausitz“ mit Bergbauthema auf Mitgliedersuche in der Region, *Lausitzer Rundschau*, 12.09.2009. [https://www.lr-online.de/nachrichten/verein-lebenswerte-lausitz-mit-bergbauthema-auf-mitgliedersuche-in-der-region\\_aid-3841726](https://www.lr-online.de/nachrichten/verein-lebenswerte-lausitz-mit-bergbauthema-auf-mitgliedersuche-in-der-region_aid-3841726). abgerufen am 13.08.2020.
- LR (2010a): Brandenburgs Regierung verteidigt Förderung der Potsdamer Region, *Lausitzer Rundschau*, 13.10.2010. [https://www.lr-online.de/nachrichten/brandenburgs-regierung-verteidigt-foerderung-der-potsdamer-region\\_aid-4216344](https://www.lr-online.de/nachrichten/brandenburgs-regierung-verteidigt-foerderung-der-potsdamer-region_aid-4216344). abgerufen am 13.08.2020.
- LR (2010b): Kommunen stehen vor finanziell schweren Zeiten, *Lausitzer Rundschau*, 23.02.2010. [https://www.lr-online.de/nachrichten/brandenburg/kommunen-stehen-vor-finanziell-schweren-zeiten\\_aid-4649889](https://www.lr-online.de/nachrichten/brandenburg/kommunen-stehen-vor-finanziell-schweren-zeiten_aid-4649889). abgerufen am 13.08.2020.
- LR (2010c): Lausitzer demonstrieren für die Zukunft der Braunkohle, *Lausitzer Rundschau*, 29.10.2010. [https://www.lr-online.de/lausitz/cottbus/lausitzer-demonstrieren-fuer-die-zukunft-der-braunkohle\\_aid-4437559](https://www.lr-online.de/lausitz/cottbus/lausitzer-demonstrieren-fuer-die-zukunft-der-braunkohle_aid-4437559). abgerufen am 13.08.2020.
- LR (2011): Lausitzer verteidigen Kohlestrom, *Lausitzer Rundschau*, 01.07.2011. [https://www.lr-online.de/nachrichten/lausitzer-verteidigen-kohlestrom\\_aid-4157638](https://www.lr-online.de/nachrichten/lausitzer-verteidigen-kohlestrom_aid-4157638). abgerufen am 13.08.2020.
- LR (2012a): Energie als Zukunftsthema – Brandenburg als Labor, *Lausitzer Rundschau*, 26.03.2012. [https://www.lr-online.de/nachrichten/energie-als-zukunftsthema-brandenburg-als-labor\\_aid-3618282](https://www.lr-online.de/nachrichten/energie-als-zukunftsthema-brandenburg-als-labor_aid-3618282). abgerufen am 13.08.2020.
- LR (2012b): Cottbus will noch lange Zeit Kohle, *Lausitzer Rundschau*, 02.04.2012. [https://www.lr-online.de/cottbus-will-noch-lange-zeit-kohle\\_aid-3862926](https://www.lr-online.de/cottbus-will-noch-lange-zeit-kohle_aid-3862926). abgerufen am 13.08.2020.
- LR (2012c): Die Lausitz als Musterfall gemeinsamer Förderung zweier Bundesländer, *Lausitzer Rundschau*, 23.05.2012. [https://www.lr-online.de/nachrichten/die-lausitz-als-musterfall-gemeinsamer-foerderung-zweier-bundeslaender\\_aid-4522014](https://www.lr-online.de/nachrichten/die-lausitz-als-musterfall-gemeinsamer-foerderung-zweier-bundeslaender_aid-4522014). abgerufen am 13.08.2020.
- LR (2012d): Stromversorgung bis 2030 ohne Kohle möglich, *Lausitzer Rundschau*, 03.09.2012. [https://www.lr-online.de/nachrichten/brandenburg/stromversorgung-bis-2030-ohne-kohle-moeglich\\_aid-2665355](https://www.lr-online.de/nachrichten/brandenburg/stromversorgung-bis-2030-ohne-kohle-moeglich_aid-2665355). abgerufen am 13.08.2020.
- LR (2012e): Wirtschaftsinitiative Lausitz schafft Anreiz für Innovationen, *Lausitzer Rundschau*, 28.09.2012. [https://www.lr-online.de/nachrichten/wirtschaft/wirtschaftsinitiative-lausitz-schafft-anreiz-fuer-innovationen\\_aid-2559749](https://www.lr-online.de/nachrichten/wirtschaft/wirtschaftsinitiative-lausitz-schafft-anreiz-fuer-innovationen_aid-2559749). abgerufen am 13.08.2020.
- LR (2013a): Land will Projekte zur Energiespeicherung vorantreiben, *Lausitzer Rundschau*, 18.01.2013. [https://www.lr-online.de/nachrichten/brandenburg/land-will-projekte-zur-energiespeicherung-vorantreiben\\_aid-4315331](https://www.lr-online.de/nachrichten/brandenburg/land-will-projekte-zur-energiespeicherung-vorantreiben_aid-4315331). abgerufen am 13.08.2020.
- LR (2013b): Grünes Licht für Nochten-Erweiterung, *Lausitzer Rundschau*, 10.02.2013. [https://www.lr-online.de/nachrichten/gruenes-licht-fuer-nochten-erweiterung\\_aid-3084753](https://www.lr-online.de/nachrichten/gruenes-licht-fuer-nochten-erweiterung_aid-3084753). abgerufen am 13.08.2020.
- LR (2013c): Unterschriften für und gegen Tagebau Welzow II, *Lausitzer Rundschau*, 29.06.2013. [https://www.lr-online.de/lausitz/weisswasser/unterschriften-fuer-und-gegen-tagebau-welzow-ii\\_aid-3736099](https://www.lr-online.de/lausitz/weisswasser/unterschriften-fuer-und-gegen-tagebau-welzow-ii_aid-3736099). abgerufen am 13.08.2020.

- LR (2014a): IHK: Mehr Einsatz für die Lausitz, *Lausitzer Rundschau*, 13.10.2014. [https://www.lr-online.de/nachrichten/brandenburg/ihk-mehr-einsatz-fuer-die-lausitz\\_aid-3649768](https://www.lr-online.de/nachrichten/brandenburg/ihk-mehr-einsatz-fuer-die-lausitz_aid-3649768). abgerufen am 13.08.2020.
- LR (2014b): Wie die Landespolitik in Brandenburg und Sachsen auf Vattenfalls Pläne reagiert, *Lausitzer Rundschau*, 11.06.2014. [https://www.lr-online.de/nachrichten/wie-die-landespolitik-in-brandenburg-und-sachsen-auf-vattenfalls-plaene-reagiert\\_aid-2711820](https://www.lr-online.de/nachrichten/wie-die-landespolitik-in-brandenburg-und-sachsen-auf-vattenfalls-plaene-reagiert_aid-2711820). abgerufen am 13.08.2020.
- LR (2014c): Tradition steht auf festen Füßen, *Lausitzer Rundschau*, 25.03.2014. [https://www.lr-online.de/lausitz/spremberg/tradition-steht-auf-festen-fuessen\\_aid-2926489](https://www.lr-online.de/lausitz/spremberg/tradition-steht-auf-festen-fuessen_aid-2926489). abgerufen am 13.08.2020.
- LR (2014d): Energiewende mit Braunkohle, *Lausitzer Rundschau*, 09.05.2014. [https://www.lr-online.de/nachrichten/wirtschaft/energiewende-mit-braunkohle\\_aid-2909915](https://www.lr-online.de/nachrichten/wirtschaft/energiewende-mit-braunkohle_aid-2909915). abgerufen am 13.08.2020.
- LR (2014e): Im Osten mehr kleine Spitzenunternehmen, *Lausitzer Rundschau*, 25.06.2014. [https://www.lr-online.de/nachrichten/sachsen/im-osten-mehr-kleine-spitzenunternehmen\\_aid-4556368](https://www.lr-online.de/nachrichten/sachsen/im-osten-mehr-kleine-spitzenunternehmen_aid-4556368). abgerufen am 13.08.2020.
- LR (2014f): Grüne Bundesvorsitzende macht lokalen Aktivisten Mut gegen neue Tagebaue, *Lausitzer Rundschau*, 07.09.2014. [https://www.lr-online.de/nachrichten/gruene-bundesvorsitzende-macht-lokalen-aktivisten-mut-gegen-neue-tagebaue\\_aid-3916678](https://www.lr-online.de/nachrichten/gruene-bundesvorsitzende-macht-lokalen-aktivisten-mut-gegen-neue-tagebaue_aid-3916678). abgerufen am 13.08.2020.
- LR (2015a): Der Respekt für den Widerstand muss wachsen, *Lausitzer Rundschau*, 13.03.2015. [https://www.lr-online.de/lausitz/forst/der-respekt-fuer-den-widerstand-muss-wachsen\\_aid-4502609](https://www.lr-online.de/lausitz/forst/der-respekt-fuer-den-widerstand-muss-wachsen_aid-4502609). abgerufen am 13.08.2020.
- LR (2015b): Tagebau-Anliegerkommunen sind in großer Sorge, *Lausitzer Rundschau*, 16.04.2015. [https://www.lr-online.de/lausitz/spremberg/tagebau-anliegerkommunen-sind-in-grosser-sorge\\_aid-3562306](https://www.lr-online.de/lausitz/spremberg/tagebau-anliegerkommunen-sind-in-grosser-sorge_aid-3562306). abgerufen am 13.08.2020.
- LR (2015c): Wohin führt diese Energiepolitik?, *Lausitzer Rundschau*, 27.04.2015. [https://www.lr-online.de/nachrichten/wohin-fuehrt-diese-energiepolitik\\_aid-3234264](https://www.lr-online.de/nachrichten/wohin-fuehrt-diese-energiepolitik_aid-3234264). abgerufen am 13.08.2020.
- LR (2015d): Gabriel will an seinen Kohleplänen festhalten, *Lausitzer Rundschau*, 28.04.2015. [https://www.lr-online.de/nachrichten/gabriel-will-an-seinen-kohleplaenen-festhalten\\_aid-4703633](https://www.lr-online.de/nachrichten/gabriel-will-an-seinen-kohleplaenen-festhalten_aid-4703633). abgerufen am 13.08.2020.
- LR (2015e): Minister lobt Brandenburgs regionale Wachstumskerne, *Lausitzer Rundschau*, 26.06.2015. [https://www.lr-online.de/nachrichten/brandenburg/minister-lobt-brandenburgs-regionale-wachstumskerne\\_aid-2794872](https://www.lr-online.de/nachrichten/brandenburg/minister-lobt-brandenburgs-regionale-wachstumskerne_aid-2794872). abgerufen am 13.08.2020.
- LR (2015f): Braunkohle-Aus ohne Alternative fatal für Cottbus, *Lausitzer Rundschau*, 13.10.2015. [https://www.lr-online.de/lausitz/cottbus/braunkohle-aus-ohne-alternative-fatal-fuer-cottbus\\_aid-3924715](https://www.lr-online.de/lausitz/cottbus/braunkohle-aus-ohne-alternative-fatal-fuer-cottbus_aid-3924715). abgerufen am 13.08.2020.
- LR (2015g): Initiative ruft zum Protest gegen Tagebau auf, *Lausitzer Rundschau*, 29.10.2015. [https://www.lr-online.de/lausitz/guben/initiative-ruft-zum-protest-gegen-tagebau-auf\\_aid-3243122](https://www.lr-online.de/lausitz/guben/initiative-ruft-zum-protest-gegen-tagebau-auf_aid-3243122). abgerufen am 13.08.2020.
- LR (2015h): Die Zukunft der Lausitz ohne Braunkohle. *Lausitzer Rundschau*, 11.12.2015. [https://www.lr-online.de/lausitz/cottbus/die-zukunft-der-lausitz-ohne-braunkohle\\_aid-4268743](https://www.lr-online.de/lausitz/cottbus/die-zukunft-der-lausitz-ohne-braunkohle_aid-4268743). abgerufen am 13.08.2020.
- LR (2015i): Klimawandel beeinflusst Spremberg, *Lausitzer Rundschau*, 22.12.2015. [https://www.lr-online.de/lausitz/spremberg/klimawandel-beeinflusst-spremberg\\_aid-2752933](https://www.lr-online.de/lausitz/spremberg/klimawandel-beeinflusst-spremberg_aid-2752933). abgerufen am 13.08.2020.
- Markwardt, G., Mißler-Behr, M., Schuster, H., Zundel, S. und Hedderozh, J. (2016): Strukturwandel in der Lausitz. Wissenschaftliche Auswertung der Potentialanalysen der Wirtschaft der Lausitz ab 2010, Auftraggeber: Ministerium für Wirtschaft und Energie (MWE) Brandenburg. Cottbus. [https://www-docs.b-tu.de/fg-energie-umweltoekonomik/public/Strukturwan-del%20Lausitz/Gutachten\\_Structurwandel\\_Lausitz.pdf](https://www-docs.b-tu.de/fg-energie-umweltoekonomik/public/Strukturwan-del%20Lausitz/Gutachten_Structurwandel_Lausitz.pdf). abgerufen am 13.08.2020.
- MASGF (2014): Operationelles Programm des Landes Brandenburg für den Europäischen Sozialfonds (ESF) in der Förderperiode 2014-2020, Ministerium für Arbeit, Soziales, Gesundheit, Frauen und Familie des Landes Brandenburg, Potsdam.
- Ministerium für Infrastruktur und Landwirtschaft des Landes Brandenburg (2010): Entwicklungsplan für den ländlichen Raum Brandenburgs und Berlins 2007-2013.
- Ministerium für Wirtschaft, Mittelstand und Technologie Brandenburg (1995): Strukturkonzept Lausitz.
- Ministerium für Wirtschaft und Energie des Landes Brandenburg (2012): Energiestrategie 2030 des Landes Brandenburg.

- Ministerium für Wirtschaft und Energie des Landes Brandenburg (2014), Operationelles Programm des EFRE 2014-2020, <https://efre.brandenburg.de/efre/de/foerderperiode-2014-2020/efre-foerderrichtlinien/>. abgerufen am 13.08.2020.
- Ministerium für Wirtschaft und Energie des Landes Brandenburg (2017): EFRE in Brandenburg, <https://efre.brandenburg.de/efre/de/>. abgerufen am 13.08.2020.
- Ministerium für Wissenschaft, Forschung und Kultur des Landes Brandenburg (2013): Hochschulentwicklungsplan des Landes Brandenburg bis 2025.
- Möllemann, J. (1991): Arbeitspapier für eine „Strategie Aufschwung-Ost“, Manuskript, Bonn.
- Müller, K. (2017): Heimat, Kohle, Umwelt. Argumente im Protest und der Befürwortung von Braunkohleförderung in der Lausitz, *Zeitschrift für Umweltpolitik und Umweltrecht* 3/2017, 213-228.
- Pannenberg, M. (1996): Zur Evaluation staatlicher Qualifizierungsmaßnahmen in Ostdeutschland: Das Instrument Fortbildung und Umschulung (FuU), *IHW-Diskussionspapiere* 38, Institut für Wirtschaftsforschung Halle (Saale).
- Pietschmann, S. (2016): Erzählung aus Schwarze Pumpe, Aisthesis Verlag, Bielefeld.
- Porter, M.E. (2000): Location, Competition, and Economic Development: Local Clusters in a Global Economy, *Economic Development Quarterly* 14(1), S. 15-34.
- Prognos AG (2008): Projektbegleitende Evaluierung der Neuausrichtung der Wirtschaftsförderstrategie des Landes Brandenburg.
- Pro Lausitzer Braunkohle e.V. (2011): Unser Antrieb. [http://www.pro-lausitz.de/index.php/Unser\\_Antrieb.html](http://www.pro-lausitz.de/index.php/Unser_Antrieb.html). abgerufen am 23.10.2017.
- Rabe, B. und Schmid, G. (1999): Eine Frage der Balance: Reform der Arbeitsmarktpolitik, *Politik und Zeitgeschichte* 7/99, 21-30.
- Ragnitz, J. (2003): Wirkungen der Investitionsförderung in Ostdeutschland, *IWH-Diskussionspapier* 186, Institut für Wirtschaftsforschung Halle (Saale).
- Ragnitz, J. (2015): Forschungsförderung in Ostdeutschland: Ein Kommentar, *ifo Dresden berichtet*, 02/2015, 4-6.
- Ragnitz, J., Brenke, K. und Ludwig, U. (2011): Analyse der Schlüsselentscheidungen im Bereich der Wirtschaftspolitik und ihre Wirkung auf die ökonomische Entwicklung der vergangenen zwei Jahrzehnte im Land Brandenburg, Studie im Auftrag der Enquete-Kommission „Aufarbeitung der Geschichte und Bewältigung von Folgen der SED-Diktatur und des Übergangs in einen demokratischen Rechtsstaat im Land Brandenburg“, Berlin
- Reinowski, E., Schultz, B. und J. Wiemers, J. (2003): Evaluation von Maßnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik mit Hilfe eines iterativen Matching-Algorithmus – Eine Fallstudie über langzeitarbeitslose Maßnahmeteilnehmer in Sachsen, *IWH-Diskussionspapier* 173, Institut für Wirtschaftsforschung Halle (Saale).
- Reitzenstein, A., Popp, R., Oei, P.-Y., Stognief, N., Brauers, H., Kemfert, C., Kurwan, J. und Wehnert, T. (2021): Structural change in coal regions as a process of economic and social-ecological transition: Lessons learnt from structural change processes in Germany. *Climate Change* 33/2021. <https://www.umweltbundesamt.de/publikationen/structural-change-in-coal-regions>.
- Ridder, M., Biermann, N., Schwarze, K. und Toepel, K. (2013a): Gutachten im Rahmen der begleitenden Evaluation des Operationellen Programms des Landes Brandenburg 2007-2013 (EFRE) Im Auftrag des Ministeriums für Wirtschaft und Europaangelegenheiten des Landes Brandenburg.
- Ridder, M., Biermann, N., Kupczyk, M., Untiedt, G. und Winkler-Küjken, B. (2013b): Themenspezifische Studie Klimaschutz, Gutachten im Auftrag des Ministeriums für Wirtschaft und Europaangelegenheiten des Landes Brandenburg.
- Röhl, K.-H. (2000): Der Aufbau der ostdeutschen Infrastruktur und sein Beitrag zur wirtschaftlichen Entwicklung in Sachsen, *Diskussionsbeiträge aus dem Institut für Wirtschaft und Verkehr* 2/2000, Technische Universität Dresden.
- Röhl, K.-H. und von Speicher, P. (2009): Ostdeutschland 20 Jahre nach dem Mauerfall. Ist die Investitionsförderung Triebfeder von Industriewachstum und regionaler Entwicklung?, *IW-Position* 41, Köln.
- Schalk, H.J. und Untiedt, G. (2000): Regional investment incentives in Germany. Impacts on factor demand and growth, *The Annals of Regional Science* 34, 173-195.

Schuster, R. (2017): Persönliches Gespräch mit dem Vorsitzenden der Grünen Liga.

Sinn, H.-W. (1994): Schlingerkurs-Lohnpolitik und Investitionsförderung in den neuen Bundesländern, *CESifo Working Paper Series* 64.

SPD Brandenburg (2009): Regierungsprogramm der SPD Brandenburg zur Landtagswahl am 27. September 2009. [https://www.spd-mol.de/dl/wahlprogramm\\_brandenburg\\_09\\_06\\_20.pdf](https://www.spd-mol.de/dl/wahlprogramm_brandenburg_09_06_20.pdf). abgerufen am 13.08.2020.

SPD Brandenburg (2014). Unser Brandenburg-Plan: 50 Vorhaben, auf die sie sich verlassen können. Regierungsprogramm der SPD Brandenburg 2014-2019. [https://www.spd-barnim.de/dl/SPD-BB\\_Wahlprogramm\\_web.pdf](https://www.spd-barnim.de/dl/SPD-BB_Wahlprogramm_web.pdf). abgerufen am 13.08.2020.

Spitznagel, E. (1992): Allgemeine Maßnahmen zur Arbeitsbeschaffung (ABM) in den neuen Bundesländern, *Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung*, IAB, Nürnberg.

Staat, M. (1997): *Empirische Evaluation von Fortbildung und Umschulung*, Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden.

Statistik der Kohlenwirtschaft (2019): Der Kohlenbergbau in der Energiewirtschaft der Bundesrepublik Deutschland im Jahre 2018. [https://kohlenstatistik.de/wp-content/uploads/2019/10/Kohlenwirt\\_Silberheft\\_final.pdf](https://kohlenstatistik.de/wp-content/uploads/2019/10/Kohlenwirt_Silberheft_final.pdf). abgerufen am 25.08.2020.

Steiner, V., und Kraus, F. (1995): Haben Teilnehmer an Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen in Ostdeutschland bessere Wiederbeschäftigungschancen als Arbeitslose? In: Steiner, V. und Bellmann, L. (Hrsg.): *Mikroökonomik des Arbeitsmarktes, Beiträge zur Arbeitsmarkt- und Berufsforschung* 192, Nürnberg.

Steinhuber, U. (2005): *Einhundert Jahre bergbauliche Rekultivierung in der Lausitz – Ein historischer Abriss der Rekultivierung, Wiederurbarmachung und Sanierung im Lausitzer Braunkohlerevier*, Dissertation, Palacký-Universität Olomouc.

Strommarktgesetz (2016): Gesetz zur Weiterentwicklung des Strommarktes, *Bundesgesetzblatt Teil I* 2016 Nr. 37, 29.07.2016.

SVR (2005): Wirtschaftspolitik für den Aufbau Ost: Königsweg nicht in Sicht, *Sachverständigenrat-Jahresgutachten* 2004/2005, 458-473.

Unternehmen Region (2017): Unternehmen Region. <https://www.innovation-strukturwandel.de/de/unternehmen-region-2541.html>. abgerufen am 13.08.2020.

ver.di. (2004): Emissionshandel darf moderne Kohlekraftwerke nicht verhindern. <https://www.verdi.de/presse/pressemitteilungen/++co++e3a1963c-4708-11d9-530a-003048429d94>. abgerufen am 23.10.2017.

Völkel, B. (1997): Kurzarbeit in den neuen Bundesländern, *Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung*, IAB, Nürnberg.

Zuchold, B. (2017): Persönliches Gespräch mit der Bürgermeisterin von Welzow.



## 7 Anhang: Frame-Übersicht

Frames sind Interpretationsschemata, mit denen gesellschaftlichen Gruppierungen soziale Diskursfragmente und Ereignisse kategorisieren und interpretieren (Creed et al., 2002; Goffman, 1974). Die Frameanalyse arbeitet heraus „where actors see issues, policies and policy situations in conflicting ways which embody different systems of belief and related prescriptions for action“ (Schön und Rein, 1994, p. xviii).

Die hier identifizierten Frames wurden den vier Wirkungsdimensionen („Ökonomie“, „Soziales“, „Ökologie“, „regionale Identität“) zugeordnet, die dieser Untersuchung zugrunde liegen. Frames, die primär auf Kompetenzverteilung und Möglichkeiten politischer Einflussnahme fokussieren, wurden der Metaebene „Politik“ zugeordnet.

### Ökonomie

<i>Endogene Wirtschaftspotenziale</i>	Bezugnahme auf die wirtschaftlichen Eigenpotenziale der Lausitz bzw. der ansässigen Unternehmen
<i>Planungssicherheit</i>	Betonung der Bedeutung berechenbarer Rahmenbedingungen für die Wirtschaft
<i>Regionale Bedeutung bestehender Industrien (Kohle, Chemie, Glas, Papier etc.)</i>	Positive Bezugnahme auf die strukturelle Bedeutung ansässiger Wirtschaftszweige
<i>Versorgungssicherheit</i>	Bezugnahme auf sichere Energieversorgung
<i>Wettbewerbsverzerrung</i>	Negativer Frame, mit dem oft politische und ökonomische Interventionen abgelehnt werden
<i>Wettbewerbsfähigkeit</i>	Positive Betonung der Marktkräfte und unterstützender strukturpolitischer Interventionen, insbesondere in Allokationsfragen
<i>Zukunftsbranchen</i>	Positive Bezugnahme auf wirtschaftliche Diversifizierung in zukunftsfähige Branchen

### Soziales

<i>Arbeitsplatzsicherung/-schaffung</i>	Bezugnahme auf die Schaffung von Arbeit bzw. die Abwehr von Arbeitslosigkeit
<i>Arbeitsqualität</i>	Betonung von Arbeitsplatzattraktivität im Sinne von Bezahlung, Arbeitsbedingungen, sozialem Status etc.
<i>Bezahlbarkeit von Energie</i>	Betonung der sozialen Seite der Versorgungssicherheit, im Sinne der Abwendung von Energiearmut
<i>Nachteilsausgleich (Ost-West, regional)</i>	Forderung von Gerechtigkeit bzw. Angleichung der Lebensverhältnisse zwischen verschiedenen geographischen Räumen
<i>Soziale Sicherung</i>	Bezugnahme auf vielfältige soziale Probleme sowie deren Lösung

### Ökologie

<i>Klimaschutz</i>	Bezugnahme auf den Klimawandel und politische Konzepte, dessen Folgen zu mindern
<i>Nachsorgender Umweltschutz (regional)</i>	Bezugnahme auf die lokale Umwelt im Sinne von Landschaft, Luft-, Wasser- und Bodenqualität

### Regionale Identität

<i>Bewahrung regionaler Kultur</i>	Positive Bezugnahme auf lokale Traditionen und deren Verteidigung gegen externe Kräfte
<i>Regionale Anziehungskraft</i>	Bezugnahme auf die Attraktivität und das Image einer Region, oft verbunden mit Forderungen zu deren Verbesserung

### Politik (Metaebene)

<i>Bürokratieabbau</i>	Negative Bezugnahme auf Bürokratie als Investitionshemmnis oder Kostenfaktor
<i>Subsidiarität</i>	Forderung, eine politische Entscheidung auf der bestgeeigneten politischen Ebene zu verorten
<i>Verantwortliche Haushaltspolitik</i>	Aufruf zur verantwortungsvollen Verwendung von Steuergeldern, oft im Sinne einer „Schwarzen Null“