

Sozioökonomische Effekte der Braunkohlesanierung

Der Steuerungs- und Budgetausschuss für die Braunkohlesanierung (StuBA) hat auf seiner 113. Sitzung am 21. Juni 2016 die Veröffentlichung einer Studie des Berliner Instituts für Sozialforschung GmbH auf der Homepage ihrer Bund-Länder-Geschäftsstelle beschlossen. Die Studie wurde im Auftrag des Steuerungs- und Budgetausschusses für die Braunkohlesanierung von 2014 bis 2016 mit umfangreichen statistischen Auswertungen, Experteninterviews und Befragungen von Bürgermeisterinnen und Bürgermeistern der von der Braunkohlesanierung betroffenen Kommunen erarbeitet.

Ziel der Studie ist die Darstellung und Bewertung der sozioökonomischen Auswirkungen der Braunkohlesanierung (im Folgenden: „BKS“). Im Zuge der BKS werden die ehemaligen Flächen der Tagebaue und Braunkohleveredlungsanlagen (z. B. Brikettfabriken) entsprechend den bergrechtlichen Verpflichtungen für eine künftige Nachnutzung als Forst-, Wasser-, naturnahe -, Landwirtschafts- und Gewerbe- sowie Verkehrsflächen vorbereitet.

Seit rund 25 Jahren sind für diesen Zweck finanzielle Mittel des Bundes und der Länder Brandenburg, Sachsen, Sachsen-Anhalt und Thüringen in Höhe von ca. 10,5 Mrd. € aufgewendet worden. Die Mittel für die Arbeitsförderung sind hier enthalten. Infolge des Strukturwandels und des Niedergangs der Braunkohleindustrie verändern sich Umfang und Struktur der Bevölkerung, die Beschäftigung und der Arbeitsmarkt sowie die Schwerpunkte der wirtschaftlichen Aktivitäten in den betroffenen Regionen.

Zusammenfassung der Studie in 6 Thesen

(1) Ziel der Studie ist die Darstellung und Bewertung der sozioökonomischen Auswirkungen der Braunkohlesanierung (im Folgenden: „BKS“). Im Zuge der BKS werden die ehemaligen Flächen der Tagebaue und Braunkohleveredlungsanlagen (z. B. Brikettfabriken) entsprechend den bergrechtlichen Verpflichtungen für eine künftige Nachnutzung als Forst-, Wasser-, naturnahe -, Landwirtschafts- und Gewerbe- sowie Verkehrsflächen vorbereitet. Seit rund 25 Jahren sind für diesen Zweck finanzielle Mittel des Bundes und der Länder Brandenburg, Sachsen, Sachsen-Anhalt und Thüringen in Höhe von ca. 10,5 Mrd. € aufgewendet worden. Die Mittel für die Arbeitsförderung sind hier enthalten. Infolge des Strukturwandels und des Niedergangs der Braunkohleindustrie verändern sich Umfang und Struktur der Bevölkerung, die Beschäftigung und der Arbeitsmarkt sowie die Schwerpunkte der wirtschaftlichen Aktivitäten in den betroffenen Regionen.

(2) Im Rahmen dieser Studie wurden unterschiedliche **Methoden** angewendet, die sich in ihren Ergebnissen wechselseitig ergänzen und stützen. Es wurden Analysen der Regionalstatistiken zur sozioökonomischen Entwicklung vorgenommen, die Bürgermeister/innen aller Gemeinden, die von der BKS betroffen sind, befragt, sowie Gespräche mit Expert/innen zur aktuellen Lage und zu den Perspektiven geführt. Für die Analyse des Landschaftswandels und der sozioökonomischen Entwicklung wurden in Absprache mit der LMBV Beispielregionen für die Länder Brandenburg, Sachsen und Sachsen-Anhalt gebildet; wegen der relativ geringen Bedeutung der BKS in Thüringen wurde dieses

Land nicht berücksichtigt.

Um darüber hinaus einen Überblick über die sozialen und wirtschaftlichen Entwicklungen in allen BKS-Gebieten zu erhalten, wurden zwei Primärerhebungen durchgeführt: eine Befragung aller Bürgermeister/innen in Gemeinden mit BKS und zweitens eine Befragung verschiedener Expert/innen (Vertreter/innen von Ministerien, Kammern, Zweckverbänden, der LMBV und Unternehmen sowie Regionalplaner/innen, Wissenschaftler/innen und Kommunalpolitiker/innen). Die Ergebnisse dieser Datenerhebungen und -auswertungen eröffnen einen gleichermaßen differenzierten wie generalisierten Blick auf den typischen mit der BKS verbundenen Strukturwandel.

(3) Die Analyse des **Landschaftswandels** in den beispielhaft betrachteten BKS-Regionen (Goitzsche, Südraum Leipzig, Lausitzer Seenland, Raum Lohsa/ Dreiweibern/ Bärwalde) zeigt einen drastischen Rückgang der bergbaulich in Anspruch genommenen Flächen auf einen Anteil von annähernd Null und eine sehr deutliche Zunahme von Forst-, Wasser- und naturnahen Flächen, aber auch – allerdings in geringerem Maß – von Landwirtschafts-, Gewerbe- und Verkehrsflächen. Damit wurden Bedingungen geschaffen, die für Tourismus und Naherholung, Landwirtschaft, Industrie, Handwerk und Verkehr genutzt werden können. Die BKS kann hinsichtlich des Landschaftswandels dann als gelungen und erfolgreich bewertet werden, wenn an die Stelle der von der Braunkohlewirtschaft beanspruchten Flächen solche Flächen getreten sind. Darüber hinaus tragen die Ergebnisse der Braunkohlesanierung sowohl zur Verbesserung „weicher Standortfaktoren“ bei, wie auch maßgeblich zum Imagewandel und zu tragfähigen Zukunftsperspektiven der betroffenen Regionen.

(4) Zur Analyse der sozioökonomischen Entwicklung in den sieben BKS-Gebieten (Goitzsche, Südraum Leipzig, Lausitzer Seenland, Raum Lohsa/ Dreiweibern/ Bärwalde, Geiseltal, Lauchhammer und Berzdorf/Oberlausitz) wurden **Daten der Gemeindestatistik** verwendet. Auf Gemeindeebene existiert keine einheitliche Statistik, sodass die Daten aus verschiedenen Informationsquellen zusammengetragen werden mussten. Betrachtet wurde der Zeitraum von 1998 bis 2013. Die sozioökonomische Entwicklung der Sanierungsgebiete ist unterschiedlich: Dies gilt sowohl für einen Vergleich der sieben Gebiete untereinander, als auch für den Vergleich der Gebiete mit den drei Bundesländern (Brandenburg, Sachsen-Anhalt, Sachsen), in denen die wesentlichen Sanierungsgebiete liegen.

Gemeinsam ist allen Gebieten, dass sie zwischen den Jahren 1998 und 2013 einen Bevölkerungsrückgang zu verzeichnen haben. In einigen der Sanierungsgebiete unterscheidet sich die natürliche Bevölkerungsentwicklung sowie die durch Wanderungen bedingte kaum von der in den drei Bundesländern, in anderen fällt sie noch negativer aus. Besonders problematisch ist der Rückgang der Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter, der stärker ausgeprägt ist als der der Bevölkerung insgesamt.

Außer im Südraum Leipzig ist die Zahl der Sozialversicherungspflichtig Beschäftigten rückläufig. Der Anteil der Sozialversicherungspflichtig Beschäftigten an der erwerbsfähigen Bevölkerung ist allerdings – außer in Berzdorf/Oberlausitz, wo er konstant geblieben ist – in den Beispielregionen angestiegen, und zwar etwas stärker als in den entsprechenden Bundesländern. Ansätze für eine positive Entwicklung gibt es im Verarbeitenden Gewerbe, wo sowohl die Zahl der Betriebe zugenommen hat als auch – allerdings

schwächer ausgeprägt – die der tätigen Personen.

Positiv fällt auf, dass die Arbeitslosenzahlen sowohl in den Sanierungsgebieten als auch in den zum Vergleich herangezogenen Bundesländern zurückgegangen sind. Bei der Entwicklung der Langzeitarbeitslosigkeit ist allerdings die Entwicklung in den Sanierungsgebieten ungünstiger. Während der Anteil der Langzeitarbeitslosen an den Arbeitslosen in den drei Bundesländern zwischen 1998 und 2013 gesunken ist, ist er in allen sieben Sanierungsgebieten gestiegen. Die positivste Entwicklung findet sich im Bereich des Tourismus. Während in Brandenburg, Sachsen-Anhalt und Sachsen die Zahl der angebotenen Betten, der Übernachtungen und der Beherbergungsbetriebe nur moderat gestiegen ist, lässt sich in den meisten Sanierungsgebieten eine deutliche Zunahme beobachten.

(5) Die *Befragung der Bürgermeister/innen* von Gemeinden, die von der BKS betroffen sind, liefert neben Informationen zur sozioökonomischen Situation wichtige Einblicke in die Entwicklungen, Planungen und Projekte der näheren Zukunft. Die Befragung wurde mit Hilfe eines Online-Fragebogens durchgeführt mit einer Rücklaufquote von 56 Prozent (53 auswertbare Fragebögen). Nach Auskunft der Bürgermeister/innen ist in über 60 Prozent der Gemeinden die Braunkohlesanierung bereits abgeschlossen oder wird in naher Zukunft abgeschlossen sein. Weiterhin gibt über die Hälfte aller Bürgermeister/innen an, in ihrer Gemeinde gesperrte Flächen zu haben.

Auch die Bürgermeister/innen berichten, dass die BKS-Gebiete durch einen Bevölkerungsrückgang und eine hohe Abwanderung gekennzeichnet sind. Dieser betrifft vor allem die jüngeren und mittelalten Jahrgänge im erwerbsfähigen Alter, während die Zahl der Älteren eher zunimmt. Zudem verlassen vor allem höher und hoch Qualifizierte die Region, während die niedriger Qualifizierten bleiben. Trotz dieser Entwicklung sind die Bürgermeister/innen, was die Zukunftsaussichten betrifft, nicht pessimistisch. Vor allem im Bereich des Tourismus sind Arbeitsplätze geschaffen worden und auch in den Bereichen Industrie und Handwerk werden Chancen gesehen.

Auf die Frage nach Projekten und Investitionen wurde von rund 90 % der Bürgermeister/innen ausführlich geantwortet. Dabei wurde vor allem die Entwicklung der dafür erforderlichen Infrastruktur hervorgehoben. Dies reicht von der konkreten Förderung touristischer Projekte bis hin zu landschaftlichen Gestaltungsmaßnahmen, die die Ansiedlung von Tourismus begünstigen. Öffentliche und private Investitionen unterscheiden sich von der Schwerpunktsetzung her dabei wenig.

90 Prozent der Bürgermeister/innen schätzen den Erfolg der BKS als „sehr positiv“ oder „eher positiv“ ein. Um erfolgreich zu sein, bedarf die BKS aber auch einer Akzeptanzbasis bei der in den Gebieten wohnenden Bevölkerung. Aus der Sicht der Bürgermeister/innen ist diese groß; nur eine sehr kleine Minderheit meint, die Bevölkerung sei negativ eingestellt. Es beteiligen sich zudem viele Einwohner/innen an Initiativen, um die Region attraktiver zu machen.

(6) Die 32 ausgewählten *Expert/innen*, die sich zum Thema der Studie geäußert haben, sind sich fast alle darin einig, dass eine Orientierung nur auf die Tourismuswirtschaft kaum eine ausreichende wirtschaftliche Basis für die BKS-Regionen darstellt. Notwendig sei, entsprechend den Aussagen dieser Funktionsträger und Akteure, vielmehr die Ansiedlung von Industrie und Handwerk. Manche

Expert/innen warnen sogar vor einem Verdrängungswettbewerb im Tourismus. Bemerkenswert erscheint, dass eine Reihe von kreativen Impulsen für die Entwicklung der BKS-Regionen von der Internationalen Bauausstellung IBA, der EXPO 2000 und der Landschaftskunst ausgegangen sind. Auf diese Weise sind nicht zuletzt einige für den Tourismus bedeutsame Alleinstellungsmerkmale entstanden.

Im Wesentlichen bestätigen die Expert/innen die oben dargelegten Tendenzen der demografischen und der Arbeitsmarktentwicklung, dennoch gehen an manchen Punkten die Auffassungen recht weit auseinander. Betont wird einheitlich, dass vor allem die jüngeren Frauen und die höher Qualifizierten abgewandert sind, und dass sich insbesondere die ländlichen Räume tendenziell weiter entleeren. Durchaus nicht selten sind Klagen über mangelnden Unternehmergeist der verbliebenen Bevölkerung, über fehlende Fach- und Nachwuchskräfte gerade im Tourismus und in der Gastronomie. Fachkräftemangel wird von einigen Expert/innen als „riesig“ und von anderen als nicht existent eingeschätzt, was wohl im Kontext der jeweiligen Branchen und Regionen zu interpretieren ist. Im Wirtschaftszweig Tourismus seien die sog. atypischen Beschäftigungsverhältnisse (befristet, Saisonarbeit, Zeitarbeit) weit verbreitet, was die Attraktivität der beruflichen Perspektiven in diesen Branchen mindere. Die Bewertungen der BKS durch die Expert/innen lassen sich unter der Überschrift „Erfolge und Probleme“ zusammenfassen. Mehrheitlich halten die Expert/innen die BKS für eine „Erfolgsstory“ mit einigen problematischen Zügen.

Zu den wichtigsten Problemen gehören ohne Zweifel die Unfälle (geotechnische Ereignisse in Nachterstedt, Bergener See, Hochwasserschäden: Großer Goitzschensee/Seelhausener See und Berzdorfer See) und die Sperrungen von Flächen, insbesondere solcher, die schon einmal freigegeben waren. Vor dem Hintergrund des Nutzungsdrucks wird nicht selten von den Gemeindevertretern über die zu lange Dauer der BKS geklagt. Der Wiederanstieg des Grundwassers und die Verockerung der Gewässer wurden ebenfalls als Probleme angesprochen. Darüber hinaus wird kritisch auf die nicht immer anforderungsgerechte Kooperation und Koordination der beteiligten Akteure verwiesen. Defizite bei der Planungssicherheit und eine hier und da auftretende Intransparenz der Planungen verunsichere Investoren. Zum Teil wird auch die Einschätzung einer zu frühen, ja voreiligen Vermarktung von Flächen durch die LMBV getroffen – z. B. im Falle von Solar- und Windparks, die nur mit geringen regionalen Wertschöpfungs- und Beschäftigungseffekten verbunden seien. Schließlich klagen die Expert/innen immer wieder über die nicht sonderlich sachkundige Berichterstattung zu den BKS-Probleme in den Medien. Bei der allgemeinen Bewertung der BKS allerdings stehen nicht die Probleme, sondern die Erfolge eindeutig im Vordergrund. Exemplarisch für diese Sicht auf die BKS steht ein Experte, der davon spricht, dass 80 Prozent der Bilanz der BKS positiv und 20 Prozent zu hinterfragen seien.

Stand vom 4. März 2016 / Autoren: Prof. Dr. Joachim Fischer ? Prof. Dr. Sabine Gensior ? Dr. Detlef Oesterreich ? Dr. Eva Schulze