

Brandenburger

Dezember 2022

Städte und Gemeinden in der Lausitz

*Bericht von
Prof. Dr. Jochen Franzke*



***Transformationsherausforderungen
und Anpassungsstrategien an den
regionalen Strukturwandel***



„Brandenburger Städte und Gemeinden in der Lausitz. Transformationsherausforderungen und Anpassungsstrategien an den regionalen Strukturwandel“

Ein Bericht

von Prof. Dr. Jochen Franzke

Kommunalwissenschaftliches Institut, Universität Potsdam

Vorwort

Liebe Leser*innen,

„Wie stellen wir uns unsere Gemeinde in 20 Jahren vor? Und was müssen wir heute tun, um dorthin zu kommen?“ Diese Fragen stellen sich Bürgermeister*innen in vielen Lausitzer Orten.

Eine Zukunft ohne Braunkohle – im August 2020 wurden dafür mit dem Strukturstärkungsgesetz die Weichen gestellt. Um eine Antwort finden zu können, wie diese Zukunft aussehen soll, brauchen wir die Kommunen. Ihnen kommt im Strukturwandelprozess eine zentrale Bedeutung zu – als Ideenentwicklerinnen, Förderantragstellerinnen und Projektumsetzerinnen. Lausitzer Städte und Gemeinden müssen dabei viele Rollen gleichzeitig bedienen und es ist nicht leicht, diesen Ansprüchen neben allen alltäglichen Verwaltungsaufgaben gerecht zu werden.

Seit zwei Jahren arbeiten die Werkstätten der Wirtschaftsregion Lausitz an der Projektauswahl und -qualifizierung für die Strukturstärkungsmittel. Wir haben uns gefragt: Wie geht es Vertreter*innen aus Lausitzer Städten und Gemeinden auf diesem

Neuland? Was brauchen sie, um der zentralen Rolle gerecht zu werden, die das Strukturstärkungsgesetz für sie vorgesehen hat? Und wo können wir als politische Vertreter*innen aktiv werden, um Hindernisse aus dem Weg zu räumen?

Dafür ist Prof. Dr. Franzke in den letzten Monaten mit Lausitzer*innen ins Gespräch gekommen. Der vorliegende Bericht soll – als Momentaufnahme – erste Antworten liefern. Wir stehen am Anfang eines langandauernden Transformationsprozesses. Auf manche Fragen gibt es noch keine Antworten und auf andere wird sich die Antwort im Laufe der Zeit womöglich ändern. Das ist auch in Ordnung. Denn in einem sich stetig wandelnden Prozess lernen wir, mit sich stetig wandelnden Antworten zu leben.

Unser herzlicher Dank gebührt allen, die sich die Zeit genommen und ihre Erfahrungen in den hier vorliegenden Bericht einfließen lassen haben. Wir danken zudem herzlich Prof. Dr. Franzke für seine Expertise und die Ausarbeitung des Berichts.

Bitte betrachten Sie den vorliegenden Bericht nicht als Abschluss einer Recherche, sondern als Auftakt für viele weitere Gespräche. Bleiben Sie mit uns in Verbindung. Wie ergeht es Ihnen

und den Menschen in Ihren Städten und Gemeinden im Strukturwandel? Wo sehen Sie Handlungsbedarf, heute und in den nächsten Jahren?

Wir freuen uns auf den Austausch!



Ricarda Budke

Sprecherin für
Strukturwandel in der
Lausitz



Benjamin Raschke

Fraktionsvorsitzender



Petra Budke

Fraktionsvorsitzende

Zusammenfassung

Dieser Bericht zeigt eine Momentaufnahme des Entwicklungsstandes des regionalen Strukturwandels und Braunkohleausstiegs in der Brandenburger Lausitz im Sommer 2022 aus politik- und verwaltungswissenschaftlicher Sicht. Seit ca. Anfang 2021 befindet sich der regionale Strukturwandel in seiner ersten Umsetzungsphase, bei der mit der Implementation konkreter Projekte begonnen wurde. Zusätzlich muss bei der Analyse die multiple Krisensituation beachtet werden, die sich seither entwickelt hat.

Dieser Bericht basiert im Wesentlichen auf zwei Quellen. Erstens wird die aktuelle wissenschaftliche Literatur zum Thema des Strukturwandels und des Braunkohleausstiegs in der Lausitz analysiert. Zweitens konnte der Autor zwischen dem 14.7. und 10.10.2022 13 Interviews mit insgesamt 19 beteiligten Personen führen, was einen nicht repräsentativen, aber durchaus informativen Vergleich zwischen acht Städten, Gemeinden und Ämtern ermöglicht. Die dabei gewonnenen Erkenntnisse über die Sichtweisen, Vorschläge und Ideen der Befragten bilden die zweite Basis dieses Berichts. In dessen Fazit wird dann beides zusammengeführt und mit Empfehlungen des Autors verbunden.

Sowohl in der wissenschaftlichen Literatur als auch in den Interviews

im Rahmen dieses Berichts zeigen sich neben vielen Stärken auch einige Defizite des bisherigen Strukturwandels in der Lausitz. Kritisiert werden insbesondere dessen mangelnde Zielgenauigkeit, ein zu starker Top-Down Charakter der Projektauswahl, die mangelnde Berücksichtigung der Bürgerbeteiligung in der Förderlogik und den Werkstätten sowie eine zu geringe Berücksichtigung der sozialen Dimension des Strukturwandels. Um allen Lausitzer Städten und Gemeinden eine faire Mitwirkungschance bei konkreten Projekten der Strukturentwicklung zu geben, benötigen diese spezifische Unterstützung – durch die weitere Verbesserung der Finanzausstattung aller Kommunen und/oder durch Verbesserungen der kommunalen Förderlandschaft, auch was die Strukturhilfen betrifft, wobei der Abbau von Hürden und Hemmnissen für alle Kommunen und ein verbesserter Zugang insbesondere für die finanzschwachen Kommunen zu Fördermitteln von Bund und Ländern im Mittelpunkt stehen.

Inhalt

1 Einleitung.....	8	Anpassungen der Stadt- bzw. Gemeindeverwaltungen an den Strukturwandel.....	37
2 Strukturwandel als zentrale Rahmenbedingung der Entwicklung Lausitzer Städte und Gemeinden.....	10	Einschätzung des lokalen Beteiligungs- bzw. Teilhabeprozesses	40
3 Aktuelle wissenschaftliche Literatur zum Strukturwandel.....	14	Priorisierung der Herausforderungen des regionalen Strukturwandels aus lokaler Sicht.....	42
3.1 Zur aktuellen Entwicklungsphase des Strukturwandels in der Lausitz	14	Einschätzungen zur Rolle interkommunaler Kooperation	43
3.2 Zum aktuellen Diskurs zu Defiziten des Strukturwandels in der Lausitz	20	Einschätzungen institutioneller Struktur-entwicklungsförderung	44
3.3 Zum aktuellen Diskurs zu den Kommunalfinanzen und zur Förderlandschaft	26	Einschätzung zu den Wirkungen bisheriger Förderprogramme	45
3.4 Forschung zu weiteren Aspekten des Strukturwandels in der Lausitz	29	Vorschläge zu Verbesserungen bei der Fördermittelvergabe	47
4 Auswertung der Interviews im Rahmen des Projektes	33	Verteilung bisheriger Anträge auf kommunale Strukturmittel.....	49
4.1 Zur Auswahl der Fallbeispiele.....	33	Aktuelle Kriseneinschätzung	52
4.2 Zielsetzung der Interviews.....	36	5 Fazit.....	53
4.3 Zusammenfassende Inhaltsanalyse der Interviews	37	6 Literaturverzeichnis	58

1 Einleitung

Aufgabe dieses Berichtes ist es, eine Momentaufnahme des gegenwärtigen Entwicklungsstandes des regionalen Strukturwandels und Braunkohleausstiegs in der Brandenburger Lausitz im Sommer 2022 aus politik- und verwaltungswissenschaftlicher Sicht zu geben. Der spezielle Fokus liegt dabei auf der Rolle der Städte und Gemeinden in diesem Prozess, deren eigenem Beitrag zu dieser tiefgreifenden Transformation sowie deren Wahrnehmung aktueller Herausforderungen und Probleme. Dieser Bericht ist Teil einer Beratungsleistung des Autors für die Fraktion Bündnis 90/Die Grünen im Brandenburg Landtag im Zusammenhang mit der Arbeit des Sonderausschusses des Brandenburgischen Landtages zur Strukturentwicklung in der Lausitz.

Dieser Bericht basiert im Wesentlichen auf **zwei Quellen**: (1) Die Analyse aktueller wissenschaftlicher Literatur¹ zum Thema der Herausforderungen und Anpassungsstrategien von Städten und Gemeinden in der Lausitz im Zusammenhang mit dem Strukturwandel und dem Braunkohleausstieg

in der Lausitz sowie (2) die Auswertung der durch eigene Interviews des Autors mit kommunalen Akteuren aus ausgewählten Städten und Gemeinden der Lausitz gewonnenen Erkenntnisse über deren Sichtweisen, Vorschlägen und Ideen.

Der Bericht gliedert sich wie folgt: Ausgangspunkt ist eine kurze Skizzierung einiger zentraler Dimensionen des laufenden Strukturwandels als eine der wichtigen Rahmenbedingung kommunaler Entwicklung in der Lausitz. Im Rahmen einer Sekundäranalyse werden als nächster Schritt aktuelle Einschätzungen von Beiträgen aus dem wissenschaftlichen Diskurs zur Entwicklung und Förderung des Strukturwandels in der Lausitz zusammenfassend dargestellt. Im zweiten Teil des Berichts werden dann die zentralen Aussagen aus den Interviews im Rahmen dieses Projektes vorgestellt und analysiert. In den Schlussfolgerungen werden schließlich beide Analysen zusammengeführt und mit Empfehlungen des Berichterstatters verbunden.

Der Dank des Autors gilt allen befragten Führungskräften der

¹ Einschließlich einiger relevanter Veröffentlichungen in der „grauen“ Literatur und einiger offizieller Dokumente von Institutionen aus Bund und Ländern.

Stadt- und Gemeindeverwaltungen sowie den anderen Befragten aus der Zivilgesellschaft, der Wirtschaftsförderung und dem Regionalmanagement, die bereit waren,

sich in den Interviews zum Thema dieser Studie offen und kritisch zu äußern. Der Autor hat sich bemüht, diese Positionen adäquat im vorliegenden Bericht festzuhalten.

2 Strukturwandel als zentrale Rahmenbedingung der Entwicklung Lausitzer Städte und Gemeinden

Die **kommunalen Gebietskörperschaften** Landkreise, Städte und Gemeinden² sind sowohl Objekt als auch Subjekt bei tiefgreifenden sozialen und politischen Strukturwandlungsprozessen im Allgemeinen als auch bei der im Gange befindlichen Transformation in der Lausitz im Besonderen. Aus mehreren Gründen kommt ihnen eine Schlüsselrolle bei der langfristigen Bewältigung dieser tiefgreifenden Wandlungsprozesse zu. Der Strukturwandel ist eine mittlerweile gesellschaftlich überwiegend akzeptierte Notwendigkeit, die vom Bund sowie den betroffenen Ländern inhaltlich ausgestaltet und finanziert wird. Praktisch umgesetzt und gestaltet werden muss dieser Prozess jedoch immer lokal.

In diesem Zusammenhang spielen die **Kommunen** als Räume sozialer Identitätsbildung eine wichtige Rolle bei der Einbindung der lokalen Gemeinschaften in den Strukturwandel und sorgen damit auch für dessen Legitimation und Akzeptanz vor Ort. Im Rahmen der kommunalen Selbstverwaltung sind Kommunen zuallererst territorial

definierte Gebietskörperschaften, die durch autonome politische und planerische Entscheidungen zur Umsetzung des Strukturwandels und dessen lokaler Steuerung wesentlich beitragen. Die Kommunen strukturieren dabei – neben ihrem Beitrag zur regionalen Wirtschaftstransformation – vor allem gesellschaftliche Dimension des Strukturwandels, indem sie selbst oder gemeinsam mit anderen Akteuren, die Lebensumstände und die Daseinsvorsorge der lokalen Bevölkerung konkret und nachvollziehbar verbessern. Im Zusammenwirken mit Bund und Ländern sind die Kommunen in vielfältiger Weise einzeln bzw. gemeinsam an der Implementation der Förderprojekte im Zusammenhang mit dem Strukturwandel beteiligt.

Der Strukturwandel im Zusammenhang mit dem Braunkohleausstieg ist ein **mehrdimensionaler langfristiger gesellschaftlicher Wandlungsprozess** mit vielfältigen wirtschaftlichen, politischen, sozialen und ökologischen Aspekten, der in spezifischer Weise sektoralen

² Zu den kommunalen Akteuren in der Lausitz zählen auch die Ämter als Körperschaften öffentlichen Rechts und Gemeindeverbände in Brandenburg.

und regionalen Strukturwandel verknüpft. Mit einer spezifischen „Strukturpolitik“ versuchen insbesondere die Europäische Union, Bund und Länder den Strukturwandel durch wirtschafts-, wettbewerbs-, sozial- und bildungspolitische sowie anderen Maßnahmen zu beeinflussen (siehe u. a. Berkner et al. 2022, Noack/Witting 2022, Ragnitz et al. 2021, Senius/Höffgen 2020, Staemmler 2019). Wegen dieser Komplexität war es wichtig, die konkrete Zielsetzung dieses Berichts genau einzugrenzen, um sicherzustellen, dass dieser zu einem spezifischen Informationsgewinn führt und nicht mit allgemeinen Fragestellungen überlastet wird. Zugleich soll der Bericht handlungsorientiert sein, indem aus der Sicht der Erfahrungen der befragten Städte und Gemeinden Handlungsempfehlungen entwickelt werden sollen.

Dieser Bericht stützt sich auf die territoriale Definition der Lausitz in der Entwicklungsstrategie Lausitz 2050, die für das Land Brandenburg die Landkreise Dahme-Spreewald, Elbe-Elster, Oberspreewald-Lausitz, Spree-Neiße und die kreisfreie Stadt Cottbus einbezieht (siehe Wirtschaftsregion Lausitz / Projekt Zukunftswerkstatt Lausitz 2020, S. 3). Es erscheint sinnvoll, an dieser Stelle die **Spezifik des Strukturwandels in der Lausitz** noch einmal kurz

sichtbar zu machen (siehe z. B. Ragnitz et al. 2021, Staemmler 2021, Gürtler et al. 2020, Herberg et al. 2020: S. 19ff.):

- (1) Bei der Lausitz handelt es sich um eine **dünn besiedelte Region mit überalterter Bevölkerung**, die seit Jahrzehnten einige der höchsten Bevölkerungsverluste in Deutschland zu verzeichnen hat. Die beabsichtigte Wirtschaftstransformation wegen des Endes des Braunkohleabbaus hängt in der Region unmittelbar mit Lösungen für die demographischen Herausforderungen zusammen.
- (2) Neben der kreisfreien Stadt Cottbus als Großstadt, die eine besondere Rolle beim Strukturwandel in der Lausitz spielt, bilden nur wenige mittelgroße Städte zentrale **Ankerpunkte im Raum**. Der Brandenburgische Teil der Lausitz ist sehr heterogen „zwischen den berlin-nahen Teilregionen, dem Zentrum Cottbus, der kernbetroffenen Kohle-Lausitz und den peripher-ländlich geprägten Gebieten“ (Markwardt et al. 2022: S. 13). Zugleich ist die Lausitz der Lebensraum der besonders geschützten sorbischen Minderheit.
- (3) Die negativen Folgen der **ökonomisch-sozialen Nachwendetransformation der 1990er Jahre** haben tiefe Spuren im

Denken und Handeln der betroffenen Bevölkerung hinterlassen, die oft die Nachwendetransformation „als Zusammenbruch“ deutete (Noack 2022b: S. 7). Diese Spuren wirken bis heute nach und sind mit einem latent hohen Unzufriedenheitspotential verbunden. Aktuell scheint die generelle Akzeptanz der Energiewende in der Lausitz wieder zu sinken (Lausitz Monitor 2022), obwohl mehrheitlich gleichzeitig die Notwendigkeit eines Strukturwandels gesehen wird. Zusätzlich war die Strukturpolitik in der Lausitz bis 2015 „nur mäßig erfolgreich“ (Ragnitz et al. 2021: S. 115), was den politischen Druck weiter erhöht, diesmal „eine vorbildhaft zu gestaltende Transformation“ hinzulegen (Noack 2022a: S. 14). Dies wird aber nur gelingen, wenn im Zuge des Strukturwandels regional und lokal ein bislang nicht gekanntes Maß an Partizipation und Teilhabe der Bürgerinnen und Bürger geschaffen wird (siehe Abt et al. 2022; Krimmer et al. 2022, Heer 2022, 2021; Herberg et al. 2020a, 2020b; Heer/Knippschild 2020). Eine partizipative Governance-Struktur bildet dabei das Leitbild sowohl auf regionaler Ebene (z. B. in den Werkstätten)

als auch in den einzelnen Städten und Gemeinden der Region (z. B. in Bürgerdialogen).

- (4) Der **aktuelle regionale Strukturwandel** zielt vor allem auf den Ausstieg aus der Braunkohle bis spätestens 2038 und eine nachhaltige, innovative Transformation des Wirtschaftsraumes ab. Im Lausitzprogramm 2038 (Staatskanzlei Brandenburg 2020) wurden für die Strukturförderung in der brandenburgischen Lausitz Priorisierungen und Schwerpunkte festgelegt: Stärkung und Entwicklung der Wettbewerbsfähigkeit der Region (1. Priorität), Maßnahmen zur Fachkräftegewinnung und -entwicklung (2. Priorität) sowie Maßnahmen zur Verbesserung der Lebensqualität und Daseinsvorsorge in der Region (3. Priorität). Bei einem erfolgreichen Strukturwandel kann die Lausitz langfristig „zu einem *Nettoprofitteur einer geographischen Neuverteilung der Wirtschaftsaktivitäten im Zeichen des ökologischen Strukturwandels (werden)*“ (Markwardt et al. 2022: S. 18).
- (5) Die Region der Lausitz gehört **politisch-administrativ zu zwei ostdeutschen Ländern** (Brandenburg und Sachsen), was einen vielfältigen Koordinierungsbedarf zwischen den beiden Landesregierungen und anderen be-

teiligten Akteuren, einschließlich der Kommunen, mit sich bringt. Zugleich findet ein gesunder Wettbewerb um innovative Lösungen zwischen beiden Ländern statt (siehe Heer/Knippschild 2021).³

- (6) Der Strukturwandel in der Lausitz ist – wie in den anderen bisherigen deutschen Kohlefördergebieten – eine **gesamtgesellschaftliche Aufgabe**, an dessen Planung, Finanzierung und Umsetzung vielfältige Akteure aus

der EU, dem Bund, den Ländern, der Gesellschaft und der Wirtschaft mit verschiedenen Interessen mitwirken. Dies stellt hohe Koordinierungsanforderungen an die beteiligten Akteure. Die Kommunen müssen sich dabei individuell sowie gemeinsam aktiv eine angemessene Rolle in diesem Prozess erkämpfen, langfristig sichern und inhaltlich ausfüllen.

³ Dieser Bericht fokussiert sich aber ausschließlich auf Städte und Gemeinden in

Brandenburg und klammert den grenzüberschreitenden Aspekt der Kooperation mit dem Land Sachsen vereinbarungsgemäß aus.

3 Aktuelle wissenschaftliche Literatur zum Strukturwandel

In der folgenden Sekundäranalyse soll – basierend auf einer Analyse wissenschaftlicher Literatur vorrangig seit dem Jahr 2020 – der aktuelle Diskurs zum Strukturwandel in der Lausitz ausgewertet werden.⁴

3.1 Zur aktuellen Entwicklungsphase des Strukturwandels in der Lausitz

Der Strukturwandel als ein langfristiger Prozess durchläuft naturgemäß verschiedene Phasen. Dessen aktuelle Entwicklungsphase im Sommer 2022 ist insbesondere durch zwei Faktoren geprägt: (1) das **frühe Stadium der Umsetzung des Strukturwandels** und (2) die so nicht vorhersehbare Entstehung eines **Krisenclusters**, welches den durch den Klimawandel hervorgerufenen Anpassungsdruck weiter deutlich verstärkt. Zu diesem Krisencluster gehört die bereits seit Mitte 2021 andauernde Energiekrise (Energiesicherheit, -versorgung und -preise), die sich in Folge des russischen Angriffskrieges gegen die Ukraine seit Februar 2022 und der westlichen Reaktion darauf nochmal deutlich verschärft hat. Hinzu kommt eine

offenbar in Gang befindliche weitere Beschleunigung des Klimawandels, von der Brandenburg unmittelbar betroffen ist (langanhaltende Dürreperioden, Zunahme der Waldbrände, Verschärfung der Wasserknappheit usw.). Im Folgenden sollen beide Faktoren ausführlicher analysiert werden.

(1) **Besonderheiten der frühen Umsetzungsphase des Strukturwandels:** Dem Autor erscheint es wichtig, zuerst die aktuelle Phase des Strukturwandels zu definieren. In der *ersten Phase* des Strukturwandels stand die politische Suche nach einer möglichst konsensualen gesamtgesellschaftlichen Strategie des Kohleausstiegs und des damit verbundenen Strukturwandels im Mittelpunkt. Diese reichte bis zur Vorlage des Abschlussberichts der Kommission „Wachstum, Strukturwandel und Beschäftigung“ im Januar 2019 als Ausdruck des sogenannten „Kohlekompromisses“. Bereits in dieser Phase waren die Spannungsfelder und Zielkonflikte des Strukturwandels deutlich

⁴ Nur in einzelnen Fällen wurden Studien aus der Zeit davor einbezogen, wenn diese Aspekte beleuchteten, die später nicht mehr untersucht wurden.

sichtbar ebenso wie bestimmte Verhandlungsdynamiken im Prozess der Kohlekommission (siehe Löw Beer et al. 2021). Dann folgte eine *zweite Phase*, in der dieser Konsens in gesetzlichen und anderen rechtlichen Regelungen im Bund und in den beteiligten Ländern verankert und konkretisiert wurde, insbesondere was die finanziellen Förderungen für die bisherigen Braunkohleregionen in der Zeit bis 2038 betraf. Am 8. August 2020 verabschiedeten Bundestag und Bundesrat das „Strukturstärkungsgesetz Kohleregionen“ als sogenanntes Mantelgesetz, welches den finanziellen Rahmen des Bundes festlegte, verbunden mit dem Kohleverstromungsbeendigungsgesetz (KVBG), dem Investitionsgesetz Kohleregionen (InvKG) und – in der Folge – weiteren rechtlichen Regelungen im Bund und in den betroffenen Ländern (Berkner et al. 2022).

Für die Strukturstärkung in der brandenburgischen Lausitz stellt die Bundesregierung bis zum Jahr 2038 insgesamt 10,32 Milliarden Euro Fördermittel zur Verfügung, das in zwei getrennten Verfahren vergeben wird: 6,708 Milliarden Euro werden in Verantwortung des Bundes ausgereicht, 3,612 Milliarden Euro in Verantwortung des Landes

Brandenburg. Die **erste Förderperiode** läuft bis zum 31. Dezember 2026, wobei das Land Brandenburg dabei rund 1,42 Mrd. € Bundesmittel zur Verfügung hat. Den Rahmen für die Strukturentwicklung der Lausitz bildet – wie schon angemerkt – das vom Brandenburger Kabinett im August 2020 beschlossene „Lausitzprogramm 2038“ (Staatskanzlei 2020). Längerfristige Ansätze ergeben sich aus der *Bottom-up* entstandenen Entwicklungsstrategie „Lausitz 2050“, an der viele regionale Akteure mitgearbeitet haben (Wirtschaftsregion Lausitz/Projekt Zukunftswerkstatt Lausitz 2020). Die Landesregierung Brandenburg verabschiedete schließlich am 24. November 2020 eine Richtlinie zur Förderung von Projekten und Vorhaben im Rahmen des Strukturwandels Lausitz.

Außerdem wurden in Brandenburg die nötigen **Steuerungs- und Koordinierungsinstitutionen** der Transformation in der Lausitz etabliert. Gesteuert wird der Strukturentwicklungsprozess auf Landesebene durch die Interministerielle Arbeitsgruppe (IMAG) Lausitz der Landesregierung. Nachdem diese die Förderwürdigkeit beantragter Projekte bestätigt hat, kön-

nen die Projektträger Förderanträge bei der Bewilligungsbehörde Investitionsbank des Landes Brandenburg (ILB) einreichen. Die Wirtschaftsregion Lausitz GmbH (WRL) wurde im Juni 2020 als Landesstrukturentwicklungsgesellschaft für den brandenburgischen Teil der Lausitz mit der Organisation und Steuerung der Aktivitäten zur Stärkung und Entwicklung der Wettbewerbsfähigkeit der Lausitz beauftragt.⁵ Diese drei Akteure wirken auch im später eingeführten Werkstattprozess zusammen und bringen in dieses Verfahren ihre „strukturpolitische, regionale, fachliche sowie finanzadministrative Kompetenz“ ein (Heer 2021: S. 4). Bis Juli 2022 hat die IMAG 57 Projekte mit einem Investitionsvolumen von rund 1,25 Mrd. Euro zur Förderung mit Strukturstärkungsmitteln empfohlen (Staatskanzlei Brandenburg 2022b). Um den Strukturwandelprozess zu begleiten und transparenter zu gestalten, hat der Landtag am 26. August 2020

den „Sonderausschuss Strukturentwicklung in der Lausitz“ eingesetzt.

Seit Anfang 2021 befindet sich der Prozess der Strukturentwicklung der Lausitz in seiner **dritten Entwicklungsphase**, bei der mit der Implementation einer Vielzahl von konkreten Projekten des Strukturwandels begonnen wurde. Markwardt et al. unterstreichen daher, dass *„gegenwärtig noch niemand eine empirisch fundierte Aussage über die Strukturwirksamkeit der Projekte ... treffen kann. Die meisten Projekte sind in der Bewilligungsphase oder gerade genehmigt ..., umgesetzt ist noch keines“* (Markwardt et al. 2022: S. 12). In dieser Phase liegen naturgemäß noch keine Evaluierungsberichte für Transformationsprojekte vor, die normalerweise eine wesentliche Grundlage wissenschaftlicher Analysen bilden. Die Interviews des Autors werden später zeigen (siehe Kapitel 4 dieses Berichts), dass angesichts der bisherigen Erfahrungen bei der Projektentwicklung bereits jetzt Lernprozesse der beteiligten Ak-

⁵ Bis Ende 2020 waren an der WRL neben den brandenburgischen Lausitz-Landkreisen und Cottbus auch die sächsischen Kreise Bautzen und Görlitz beteiligt. Nachdem Sachsen eine eigene Landesgesellschaft zur Strukturentwicklung in der Lausitz gegründet hatte, wa-

ren Bautzen und Görlitz aus der WRL ausgetreten. Seither wird der von der Wirtschaftsregion Lausitz GmbH entwickelte Werkstattprozess nur noch in der brandenburgischen Lausitz umgesetzt.

teure (insbesondere in den Städten und Gemeinden) erkennbar sind. Zugleich ist zu beobachten, dass die Erwartungshaltung der betroffenen Bürgerinnen und Bürger, aber auch bei den beteiligten kommunalen Akteuren, auf schnelle sichtbare Auswirkungen der Projekte auf die lokale Transformation steigt.

Unter diesen Umständen werden vor allem jene Projekte bedeutsam sein, die bis zu den nächsten **Wahlen in Brandenburg** im Jahr 2024 (Landtag und Kommunalwahlen⁶) Wirkungen zeigen können. Von diesem Effekt wird viel abhängen, um die mehrheitliche gesellschaftliche Unterstützung für den Kohleausstieg und Strukturwandel in der Lausitz aufrechtzuerhalten und zu stabilisieren. Die aktuelle Förderperiode läuft noch bis zum 31. Dezember 2026. Es ist aber davon auszugehen, dass spätestens nach den Landtagswahlen 2024 in Brandenburg weitere Anpassungen der regionalen Politik des Kohleausstiegs und des Strukturwandels wahrscheinlich sind, die eine nächste Phase des Strukturwandels mit deutlicher Beschleunigung des Vorgehens einleiten könnten.

(2) **Das Eintreten einer besonderen multiplen Krisensituation:** Auch die Lausitzer Kommunen erleben – wie ganz Deutschland – eine besondere Krisensituation aktuell als Dauerzustand. Die Situation war bereits seit Beginn der Pandemie Anfang 2020 angespannt und verschärfte sich durch die Energiekrise seit Mitte 2021 weiter. Eine neue Dimension erreichte dieses Krisencluster aber durch den bis heute andauernden russischen Angriffskrieg gegen die Ukraine seit dem 24. Februar 2022. Dieser hat direkte Folgen für Deutschland und speziell das Land Brandenburg im Zusammenhang mit dem Energiekrieg Russlands gegen den Westen sowie der Sanktionen des Westens gegen Russland, die sich u. a. in dramatisch steigenden Energiepreisen niederschlagen. Hinzu kommen die mit dem Krieg verbundenen Folgen der Unterbringung von zu meist ukrainischen Kriegsflüchtlingen in Städten und Gemeinden, die viele Brandenburger Kommunen vor hohe Belastungen stellt. Schließlich zeigen sich aktuell verstärkt Anzeichen einer offenbar in Gang befindlichen weiteren Beschleunigung

⁶ Die Kommunalwahlen sollen gemeinsam mit den Wahlen zum Europaparlament stattfinden.

des Klimawandels, von denen Brandenburg besonders betroffen ist. Dieses Krisencluster droht den gesellschaftlichen Zusammenhalt in den Kommunen ebenso wie deren finanzielle Handlungsfähigkeit direkt oder indirekt (z. B. über die betroffenen Stadtwerke) zu belasten. Allerdings zeigt sich gleichzeitig bei vielen kommunalen Akteuren ein starker Wille, sich nicht unterkriegen zu lassen und die Situation auch lokal zu meistern (siehe Kapitel 4 dieses Berichts).

Diese dramatische Entwicklung führt insbesondere zu einer ernstzunehmenden **Verunsicherung über die realen Fristen des Kohleausstiegs und des Strukturwandels** in der öffentlichen Debatte in der Lausitz. Das Kohleausstiegsgesetz vom 8. August 2020 sieht vor, die Kohleverstromung in Deutschland schrittweise zu verringern und bis spätestens Ende 2038 ganz zu beenden. Allerdings gab es seither immer Bestrebungen, diesen Ausstieg vorzuziehen, um energiepolitischen Handlungsspielraum zu erhalten und – falls notwendig – schärfere Klimaziele formulieren zu können. Bereits der (öffentlich-rechtliche) Vertrag zur Reduzierung und Beendigung der Braunkohleverstromung in Deutschland vom 10. Februar 2021 enthielt –

neben einem Klageverzicht der Betreiber und Entschädigungszahlungen für die Wiedernutzbarmachung der Tagebaue – eine Option für den Bund, „alle Stilllegungsdaten in den 2030er Jahren nochmals um drei Jahre vorzuziehen“ (Bundesministerium für Wirtschaft und Energie 2021).

Seit Ende 2021 sind die zeitlichen Rahmenbedingungen des Kohleausstiegs und des Strukturwandels **deutlich volatiler** geworden. Zuerst schien sich der Prozess des Braunkohleausstiegs noch zu beschleunigen, da im Koalitionsvertrag der neuen Bundesregierung vom 26.11.2021 zur Einhaltung der Klimaschutzziele ein *„beschleunigter Ausstieg aus der Kohleverstromung ... idealerweise schon bis 2030“* vorgesehen war (Koalitionsvertrag 2021: S. 58). Dazu sollen die Erneuerbaren Energien massiv ausgebaut, neue Gaskraftwerke gebaut und die Kohle-Regionen beim schnelleren Ausstieg unterstützt werden. Damit bildete sich ein Zeitfenster des Ausstiegs aus der Braunkohlenverstromung zwischen *„idealerweise 2030“* und *„spätestens Ende 2038“*.

Mit den schon genannten **geopolitischen Veränderungen** seit Februar 2022, der Zeitenwende in der deutschen Politik

und dem Einsatz von Energie als Waffe durch Russland haben sich die Rahmenbedingungen für die deutsche Energiepolitik insgesamt und für den Braunkohleausstieg speziell erneut dramatisch gewandelt. Die Verfügbarkeit billiger Energie aus Russland war bisher eine der gesetzten Rahmenbedingungen für den Erfolg der Energiewende. Diese Voraussetzung ist nun plötzlich weggefallen und lässt sich auch nicht wiederherstellen, sondern nur durch andere Energieträger und/oder andere Lieferanten substituieren. Der Krieg und seine Folgen könnten sich unter diesen Umständen als schwer kalkulierbares Hindernis für den Strukturwandel in der Lausitz erweisen. Im Stromsektor könnte nach Einschätzung der Leopoldina, der Deutschen Akademie der Technikwissenschaften sowie der Union der deutschen Akademien der Wissenschaften *„die Kohleverstromung auch mittelfristig von Bedeutung sein, um Erdgas einzusparen ... Der Ausbau erneuerbarer Energien und die Sektorenkopplung kann Erdgas mittelfristig in allen Sektoren sukzessive ersetzen. Mit diesen Maßnahmen kann die physische Versorgungslücke mittelfristig ab etwa 2025/26 geschlossen werden“* (Nationale Akademie der

Wissenschaften Leopoldina et al. 2022: S. 23). Im Augenblick deutet vieles darauf hin, dass dieser Zeitraum eine Art „Übergangsperiode“ des Strukturwandels auch in der Lausitz bilden könnte, mit beschleunigenden, aber auch hemmenden zeitlichen Aspekten.

Als Reaktion auf diese komplexe Krisenlage sind aktuell – nicht nur in Brandenburg – **zwei Strategien** erkennbar: Einerseits der Ansatz, den zunehmenden Krisendruck in beschleunigtes Handeln umzusetzen, der davon ausgeht, dass trotz der volatilen Situation mit vielen Krisen das Tempo des Strukturwandels deutlich erhöht werden muss (und kann), um den offensichtlich größer werdenden Rückstand bei der Umsetzung der Klimaziele und der Sicherung der Energieversorgung *„mit Tempo, Mut und Ehrlichkeit“* (Wuppertal Institut 2022a: 3) möglichst rasch aufzuholen. Andererseits ist ein Ansatz erkennbar, der von der Notwendigkeit einer befristeten Übergangsperiode im Strukturwandel ausgeht, in der temporäre Belastungen für die Klimaziele (z. B. durch das Wiederaufahren zweier Kraftwerksblöcke in Jänschwalde im Juli 2022 und die befristete Verlängerung der Laufzeiten einiger Atomkraftwerke bis April 2023)

vor allem aus Gründen der Energiesicherheit als notwendig erachtet werden, wobei unklar bleibt, wie der dabei auftretende Zeitverlust für die Umsetzung der Klimaziele später aufgeholt werden soll. Welcher Ansatz sich am Ende durchsetzen wird, ist im Augenblick schwer zu sagen.

3.2 Zum aktuellen Diskurs zu Defiziten des Strukturwandels in der Lausitz

Im Rahmen der aktuellen öffentlichen Debatte, aber auch des wissenschaftlichen Diskurses, spielt die Rolle der **Förderung der Kommunen** beim Strukturwandel im Rahmen des Braunkohleausstiegs, allgemein und speziell in der Lausitz, weiterhin eine gewichtige Rolle. Dabei werden alle Dimensionen diskutiert, wie dieser Strukturwandel effektiv und nachhaltig sowie demokratisch und gerecht gestaltet werden kann. Im Folgenden wird versucht, insbesondere die dabei angesprochenen Defizite und Kritikpunkte zusammenfassend darzustellen.

Bislang gibt es naturgemäß nur wenige wissenschaftliche Studien, die sich mit der Evaluation der **spezifischen Förderprogramme zum**

Strukturwandel im Kontext des Kohleausstiegs befassen (siehe Berker et al. 2022, Noack 2022a, Markwardt et al. 2022, Sonderausschuss Lausitz des Landtags Brandenburg 2022). Naturgemäß sind die Einschätzungen zum erreichten Stand des Strukturwandels unterschiedlich. Eine insgesamt **positive Einschätzung** liefern Markwardt et al., die den brandenburgischen Akteuren nach Maßgabe der Projekte in Arm 1⁷ attestieren, *„dass die Mittelvergabe im Großen und Ganzen bislang ‚strukturwirksam‘ erfolgt. Die Projekte sind mehrheitlich wirtschafts- oder zumindest wissenschaftsnah. Das gilt für die Anzahl, aber noch sehr viel deutlicher für die Fördervolumina“* (Markwardt et al. 2022: S. 16).

Trotz des oben beschriebenen frühen Stadiums der Projekte finden sich in der vorliegenden wissenschaftlichen Literatur aber auch eine Reihe von **Kritikpunkten**, die im Folgenden kurz zusammenfassend dargestellt werden sollen:

(1) **Defizite im Zusammenspiel der Ebenen:** Theoretisch ist das Drei-Ebenen-Konzept zwischen Bund, Ländern und Regionen

⁷ Im Investitionsgesetzes Kohleregionen (InvKG) sind die Förderung nach Arm 1 (Land) und Arm 2 (Bund) institutionell getrennt. Im Arm 1 hat daher das Land Brandenburg in Bezug auf die Brandenburger Lausitz das Vorschlagsrecht für Programme und Förderrichtlinien zur Durchführung der Finanzhilfen. Bei

der Vergabe der dem Land Brandenburg im Zuge des Förderarmes 1 zustehenden Fördermittel spielt die WRL *„eine sowohl koordinative als inhaltlich-prägende Rolle“* (Heer 2021: S. 3).

bzw. Kommunen zur Struktur-
stärkung im Kontext des Koh-
leausstiegs ein „*tragfähiges Kon-
strukt, um allen Belangen ange-
messenen Rechnung zu tragen und
die jeweiligen Schlüsselakteure
qualifiziert einbinden zu können*“
(Berkner et al. 2022: S. 11). In der
Praxis des Strukturwandels in
den Kohleausstiegsregionen ist
das „Zusammenspiel der Ebe-
nen“ allerdings noch stark aus-
baufähig und bereits jetzt sind
mehrere Defizite zu beobachten.
Schon im Abschlussbericht der
Kommission „Wachstum, Struk-
turwandel und Beschäftigung“
vom Januar 2019 erweckte eine
„*unzureichend priorisierte Projekt-
liste* (den Eindruck) ... *eines
'Wunschzettels'*“ (Berkner et al.
2022: S. 11), was überzogene Er-
wartungshaltungen bei regiona-
len Akteuren erzeugte, die in der
Folge durch sogenannte „Turbo-“
bzw. Sofortmaßnahmen noch
verstärkt wurden, ohne das klare
Ziele definiert wurden.

Die **Gründe für diese Defizite**
sind auf den verschiedenen fö-
deralen Ebenen unterschiedlich.
Aufseiten des Bundes sei nach
Ansicht von Berkner et al. eine
Tendenz unübersehbar, ver-
schiedene, insbesondere
infrastrukturelle „Sowieso-Maß-
nahmen“, nunmehr unter dem
Begriff der Strukturstärkung in
Folge des Braunkohleausstiegs

zu subsumieren. Auf der Landes-
ebene wurden punktuell „*Maß-
nahmen mit unzureichenden Vor-
bereitungsständen und ohne aus-
reichende Verzahnung mit der re-
gionalen bzw. kommunalen Ebene
vorangetrieben*“ (Berkner et al.
2022: S. 11). Für die kommunale
Ebene ist ein Trend zu verzeich-
nen, Strukturwandelmittel „*ohne
wirklichen Problembezug als will-
kommene Verstärkung der eige-
nen (begrenzten) Haushaltsspiel-
räume in Anspruch zu nehmen,
wodurch problematische Präze-
denzfälle bezogen auf eine Gleich-
behandlung entstehen*“ (Berkner
et al. 2022: S. 11).

Diese Probleme liegen offen-
bar auch daran, dass nicht klar
festgelegt wurde, inwiefern sich
die Planung der Strukturent-
wicklung in Folge des Endes des
Braunkohleabbaus von der klas-
sischen Regionalplanung unter-
scheiden soll. In der Praxis se-
hen daher eine Reihe von Auto-
ren bislang einen **Mangel an In-
novationen**, die für einen Erfolg
des Strukturwandels in den bis-
herigen Braunkohleregionen
aber unabdingbar sind. Das
Wuppertal Institut hat daher da-
rauf hingewiesen, dass ein Ri-
siko bestehe, „*dass ‚mehr vom
Gleichen‘ neuen und innovativen
Ideen vorgezogen wird, die per de-
finitionem weniger bekannt sind*

und ein gewisses Risiko des Scheiterns beinhalten“ (Wuppertal Institute 2022b: S. 33). Noack hingegen sieht in der Brandenburger Lausitz – im Unterschied zu anderen Braunkohlerevieren – durchaus einen Fokus auf die Bereiche „Wirtschafts- und Innovationsförderung“ (2022a: S. 14) und hebt gleichzeitig positiv hervor, dass die Brandenburger Staatskanzlei eine Evaluierung der Maßnahmenwirksamkeit frühzeitig beauftragt hat. Diese könnte dann auch klären, inwiefern die o. g. Kritik zutrifft.

Schließlich wirkt sich auch bei der Strukturförderung in den Braunkohleregionen die traditionelle *„Diversität und Kleinteiligkeit der deutschen und europäischen Förderlandschaft“* aus (Senius/Höffken 2020: S. 42). Für einen umfassenden Analyseblick auf die **Strukturwirksamkeit von Fördermitteln** für die Bewältigung der Transformation der Braunkohlereviere ist es daher wichtig, *„neben den Finanzmitteln aus dem InvKG auch sonstige Fördermaßnahmen zur regionalen Strukturstärkung einzubeziehen, um Fehleinschätzungen zu vermeiden“* (Noack 2022a: S. 13). Die im Strukturstärkungsgesetz für die Kohleregionen vorgesehene umfassende Wirkungsanalyse bedarf schon heute einer sorgfältigen Dokumentation der

Ziele der einzelnen Maßnahmen, der möglichen Wirkungskanäle sowie der Zuteilung der Fördermittel an die Empfänger. Um mit Hilfe ökonometrisch-statistischer Verfahren Rückschlüsse auf den Effekt der Maßnahmen ziehen zu können, seien *„ausreichend Informationen über die Eigenschaften der geförderten und nicht-geförderten Akteure (Personen, Unternehmen oder Kommunen) und die erreichten Zielgrößen“* z. B. durch moderne Datenbanksysteme nötig (Senius/Höffken 2020: S. 42).

- (2) **Mangelnde Zielgenauigkeit der Förderkulisse Strukturwandel:** Ragnitz (2021: S. 6) verwies darauf, dass *„die Strukturwirksamkeit, vor allem im Abgleich mit den Entwicklungsleitbildern der Transformationsregionen bei der Auswahl der Projekte sehr viel expliziter berücksichtigt werden muss. Insgesamt ist daher ein ausbalanciertes Verhältnis von Förderungen in wirtschaftsnahe Infrastrukturen, Forschung, Innovation und Digitalisierung im Vergleich zu Fördermaßnahmen in den Bereichen öffentliche Daseinsvorsorge und Fürsorge im Blick zu behalten“* (siehe Noack 2022a: S. 9). Letztere sollten kein Übergewicht bekommen, obgleich diese sowohl strukturpolitisch als auch im Hinblick auf die wahrgenommene Zufriedenheit vor

Ort durchaus relevant sein können. Ein anderer Kritikersatz bezieht sich auf die Territorialität der Förderkulisse. Gebietsweise deutlich zu weit gefasst wurden die Förderkulissen mit ihren Festlegungen auf der Basis von Landkreisen und kreisfreien Städten. Zielgenauer wäre hier eine gemeindescharfe Fixierung oder zumindest eine Differenzierung in „Kern-“ bzw. „Ergänzungsräume“ gewesen (siehe Berkner et al. 2022: S. 11), um einerseits den Strukturwandel regional ausgestalten zu können und andererseits die Kernreviere mit einem besonderen Gewicht zu versehen.

Auch wenn eine **innovative Strukturpolitik** räumlich nicht zu eng ausgerichtet sein darf, entscheidet sich der Erfolg letztendlich daran, wie das Kernanliegen, Wachstum und Beschäftigung zu generieren, gerade in den am stärksten betroffenen Räumen wahrnehmbar umgesetzt wird. Die Einbeziehung der Raumordnungsplanung in Abstimmungs- und Entscheidungsprozesse zum Strukturwandel bewegt sich zwischen „intensiv“ (z. B. in Sachsen durch die beratende Mitwirkung der Regionalen Planungsverbände in den Regionalen Begleitausschüssen) und „mit Einschränkungen gegeben“ (z. B. in Sachsen-Anhalt auf

der Ebene der Regionalplanung) (Berkner et al. 2022: S. 11). Zum Land Brandenburg werden an dieser Stelle leider keine Aussagen getroffen.

- (3) **Mangelnde Berücksichtigung der Bürgerbeteiligung in der Förderlogik:** Auch zu diesem wichtigen Thema finden sich unterschiedliche Aussagen. Kritisch äußert sich Johannes Staemmler, der unterstreicht, dass die von der Kohlekommission angedachten und dringend notwendigen gesellschaftliche Aspekte, *„sich ... in der Förderlogik nur unzureichend wieder(finden)“* (Staemmler 2022: o. S.). Sebastian Heer hebt hervor, dass Bürgerbeteiligungsverfahren in der Lausitz gegenwärtig kein fester Bestandteil der Strukturwandelgestaltung sind, *„daher lässt sich noch wenig über das Funktionieren oder die Güte partizipativer Strukturwandelgovernance im Revier sagen“* (Heer 2022b). Offenbar sei nicht allen Akteuren des Strukturwandels klar, dass dieser nicht allein Top Down möglich ist, sondern vor allem Bottom-up getragen wird, was für die gesellschaftliche Akzeptanz aber besonders für die *„Einbeziehung der Kreativität vor Ort“* (Staemmler 2022: o. S.) wichtig ist. Die Brandenburger Landesregierung schaffe es mit der Interministeriellen Arbeitsgruppe, die

Entscheidungen nicht so zu verändern, dass der ganze Prozess in Frage gestellt wird. Das gäbe den Antragstellern Vertrauen, dass, wenn sie sich die Arbeit gemacht haben, auch etwas herauskommt. So entstehe mehr „Freude am Strukturwandel“.

(4) **Fehlende lausitzübergreifende**

Teilhabe-Institutionen: Die Bundesregierung *„adressiert mit ihrer Förderpolitik in der Regel die Lausitz insgesamt, es gibt aber keine adäquaten lausitzübergreifenden Institutionen“* (Löw Beer/Holz 2022: o. S.). Dies macht es z. B. schwierig, eine oder mehrere Institutionen zu bestimmen, die darauf achten, dass die Interessen von Kindern und Jugendlichen in der gesamten Region beim Strukturwandel verbindlich zu berücksichtigen seien und diese angemessen einzubeziehen. Auch beim Erhalt der sorbischen Sprachen und Kultur in der Region erweist sich die Ländergrenze als *„ein Grundübel des Strukturwandels“* wie Lutz Laschewski, Leiter der neuen Abteilung für Regionalentwicklung und Minderheitenschutz des Sorben-Instituts feststellte (in Neue Lausitz Briefing #29 / 16. August 2022).

(5) **Problematischer Umgang mit dem Zeitfaktor:** Zusätzlich ist der Umgang mit dem Faktor Zeit beim Strukturwandel teilweise

problematisch, weil mitunter der Eindruck entsteht, die zur Verfügung stehenden Mittel müssten in kürzester Zeit verausgabt oder zumindest gebunden werden, *„ohne der Langfristigkeit des Strukturwandelprozesses hinreichend gerecht zu werden“* (Berkner et al. 2022: S. 11). Da der Strukturwandel eine Generationenaufgabe ist, sollte dies auch zeitliche Konsequenzen für die Förderkulisse haben. Die bereits oben genannten aktuellen Unsicherheiten über den weiteren zeitlichen Ablauf des Strukturwandels können diesen problematischen Prozess weiter verstärken.

(6) **Bürokratisierungsprozesse:** Im Vollzug des Strukturwandels sind an der kommunalen Basis zunehmend negativ reflektierte Tendenzen einer weiteren „Verbürokratisierung“ von Prozessen in Kopplung mit einem zu wenig ausgeprägten „Gegenstromprinzip“ zwischen den Ebenen zu beobachten. Zudem sind in Mitteldeutschland und in der Lausitz Interferenzen zwischen Strukturwandel und dem seit 1992 laufendem, seither mehrfach bis vorerst Ende 2022 verlängertem Verwaltungsabkommen zwischen Bund und Ländern zur Braunkohlesanierung in Zuständigkeit der Lausitzer und Mittel-

deutschen Bergbau-Verwaltungsgesellschaft (LMBV) mbH zu berücksichtigen, um Verpflichtungslagen des Sanierungsbergbaus nicht zu konterkarieren⁸ (Berkner et al. 2022: S. 11).

- (7) **Kapazitätsprobleme von Kommunen bei der Umsetzung von Strukturwandel-Projekten:** Eine Reihe von Lausitzer Kommunen im Land Brandenburg hat bei der Umsetzung von Strukturwandel-Projekten Kapazitätsprobleme. Es fehle z. B. an Fachpersonal in den kommunalen Verwaltungen vor allem in kleineren Städten und Gemeinden sowie an Eigenmitteln für Planungen vom Strukturwandelprojekten. Personalmangel behindert auch die Bürgerinformation und -beteiligung beim lokalen Strukturwandel, wie die Forster Bürgermeisterin Simone Taubenek während der Sitzung des Sonderausschusses zum Strukturwandel in der Lausitz am 10.6.2022 betonte (siehe auch Abt et al. 2022). Das Wuppertal Institut hat auf die Notwendigkeit der Stärkung der institutionellen Kapazität der Städte und Gemeinden hingewiesen, um die

zusätzlichen Aufgaben der Transformation bewältigen zu können, denn diese verfügen über „zu wenig Zeit, Wissen oder finanzielle Ressourcen“ (Wuppertal Institute 2022b: S. 44). Die Förderkulisse des Strukturwandels gehe bislang zu wenig auf diese zentralen Voraussetzungen ein. Daher forderten die Bürgermeisterinnen und Bürgermeister von Spremberg (Spree-Neiße), Welzow, Forst, Peitz und Luckau (Dahme-Spreewald) in der Sitzung des Sonderausschusses des Landtags am 10. Juni 2022 mehr Hilfe von Land und Bund, z. B. in Form einer Investitionspauschale. Teilweise sind diese Probleme auf den langjährigen Abbau der Verwaltungskapazitäten in vielen Lausitzer Kommunen zurückzuführen, deren Mittelzufluss sich wegen des Bevölkerungsrückgang verringerte (Gürtler et al. 2020: S. 35). Um an Förderungen von Land und Bund teilzuhaben, müssen jetzt Verwaltungskapazitäten erst einmal wiederaufgebaut werden – überwiegend unabhängig von konkreter Projektförderungen. Der Bürgermeister von

⁸ Das Folgeabkommen für die Jahre 2023–2027 ist ausverhandelt, aber bis Redaktionsschluss dieses Berichtes noch nicht unterzeichnet.

Luckau beschrieb in einer Sitzung des Sonderausschusses „Strukturentwicklung in der Lausitz“ konkret starke Hemmnisse für seine Stadt, wie z. B. den schon über 30 Jahre dauernden Stillstand bei der Flurordnung in ehemaligen Tagebaugebieten. Dieser führt dazu, dass die betroffenen Kommunen nicht vorrangig auf diese Flächen zugreifen können, um für Industrieansiedlung Gewerbeflächen zu erschließen. Die Kommunen benötigen dafür dringend mehr Unterstützung durch das Land (Sonderausschuss „Strukturentwicklung in der Lausitz“ des Landtags Brandenburg 2022).

- (8) Unzureichender Zugang finanzschwacher Kommunen zur Strukturförderung: Der Kämmerer der Gemeinde Drahnisdorf Thomas König hat in seinem Schreiben an den Sonderausschuss Lausitz des Landtages vom 8. Juni 2022 die Sicht einer ländlichen Kommune mit haushalterischen Problemen im Hinblick auf die Beantragung von Zuwendungen über die WRL (Strukturstärkungsgelder) vorgetragen. Für Gemeinden mit vorläufiger Haushaltsführung

bzw. Haushaltssicherungskonzept ist es im Rahmen der gesetzlichen Möglichkeiten *„nur eingeschränkt und nach entsprechenden Einzelfallprüfungen überhaupt möglich, entsprechende Zuwendungsanträge zu stellen“*. Hinzu kommt noch das mittlerweile sehr komplexe Antragsverfahren. Die Durchführung eines Vorhabens mit einer Zuwendung ist gerade für kleine Verwaltungen eine sehr große Herausforderung.

3.3 Zum aktuellen Diskurs zu den Kommunal финанzen und zur Förderlandschaft

Um die Rolle der Städte und Gemeinden in der Lausitz in Strukturwandel besser einordnen zu können, soll in diesem Abschnitt speziell auf den **aktuellen wissenschaftlichen Diskurs** zu den Kommunal финанzen und zur kommunalen Förderlandschaft eingegangen werden. Zwei Ansätze bestimmen seit vielen Jahren die Debatte um die Verbesserung der Kommunal финанzen (siehe Boettcher et al. 2021).⁹

- (1) Erstens gehen fast alle wissenschaftlichen Beiträge zu diesem Thema davon aus, dass eine grundlegende **Verbesserung der kommunalen Finanzausstattung**

⁹ Diese Studie befasst sich auftragsgemäß im Folgenden ausschließlich mit dem zweiten Ansatz und dessen Umsetzung in der Lausitz.

insgesamt der eindeutig beste Weg zur Stärkung der Kommunen ist, insbesondere im Bereich der Investitionstätigkeit zur Sicherung der Daseinsvorsorge. Dies berührt alle finanzfördernden Transfermechanismen, in erster Linie aber den Finanzausgleich zwischen Ländern und ihren jeweiligen Kommunen (siehe Geissler et al. 2021, Boettcher et al. 2021). Ein solcher Weg würde allen Kommunen zugutekommen, was den Zusammenhalt in der kommunalen Familie stärken würde. Allerdings wäre die Wirkung eines solchen Schrittes deutlich größer, wenn vorab oder parallel auch die Zuweisung der pflichtigen Aufgaben an die Kommunen durch das jeweilige Land neu justiert würden.

Nach dem KfW Kommunalpanel 2022 finanzierten die Landkreise, Städte und Gemeinden im Jahr 2021 die Hälfte ihre Investitionen über Kommalkredite und Fördermittel, was als ein *„Indiz für die unzureichende allgemeine Finanzausstattung und die Abhängigkeit von Bund und Ländern einerseits und vom Kreditmarkt andererseits“* bewertet wird (KfW Research 2022: S. 21). Unter diesen Umständen halten über die Hälfte der befragten Kommunen eine dauer-

hafte Verbesserung ihrer Finanzausstattung für notwendig, um die Kommunalfinanzen krisenfest zu machen. Den eingetrübten finanziellen Aussichten der Kommunen *„sollte politisch möglichst rasch und vorausschauend begegnet werden. Zu nennen sind hierbei vor allem solche Maßnahmen, welche eine strukturelle Stärkung der Kommunalfinanzen und damit eine Verringerung ihrer Krisenanfälligkeit zur Folge haben“* (Ebenda, S. 25). Die Kommunen selbst rechnen aktuell damit, dass deren Haushalte bis mindestens Ende 2023 *„durch Defizite, real sinkende Investitionen und einen Vermögensverzehr gekennzeichnet (sein werden) ... Ohne dauerhaft verbesserte Finanzausstattung auch durch einen größeren Anteil am Steueraufkommen können die Kommunen diese (notwendigen) Investitionen nicht aus eigener Kraft finanzieren“* (Bundesvereinigung der kommunalen Spitzenverbände 2022).

- (2) Ein zweiter Ansatz geht vor allem von **Verbesserungen der kommunalen Förderlandschaft** aus. Dabei geht es erstens um den Abbau von Hürden und Hemmnissen für alle Kommunen und zweitens um einen verbesserten Zugang insbesondere für die finanzschwachen Kommunen zu Fördermitteln von Bund

und Ländern. Als zentrale Defizite werden herausgearbeitet: *„Mangelnde Personalressourcen, zu hohe und fehlende Eigenmittel, ein zu hoher Arbeitsaufwand beim Antragsverfahren, zu kurze Antragsfristen und zu kurze Programmlaufzeiten sowie eine mangelnde Flexibilität der Programme, uneinheitliche Antragswege und ein hoher Dokumentationsaufwand“* (Deutscher Städte- tag/PD 2021: S. 3). Dieser Trend spiegelt sich auch im KfW Kommunalpanel 2022 wider, das auf- zeigt, dass sich die kommunale Finanzierung der Investitionen hin zu Krediten und Fördermit- teln verschiebt. Das KfW Kom- munalpanel 2022 zeigt außer- dem, dass Kommunen im finanz- schwächsten Drittel ihrer jewei- ligen Größenklasse und Region *„einen deutlich höheren Anteil an Fördermitteln (haben), die sie als Zuschüsse aus verschiedenen För- derprogrammen erhalten, in ihrem Finanzierungsmix als Kommunen im finanzstärksten Drittel“* (29 % versus 21 %) (KfW Research 2022: S. 17).

Eine Vielzahl aktueller wissen- schaftlichen Studien befasst sich mit der **Analyse der Förderpro- grammmstrategien und -landschaften in Bund und Ländern** sowie deren Nutzung durch die Kommunen (siehe u. a. Kommission zur Konso- lidierung von Förderprogrammen

und Weiterentwicklung der sächsi- schen Förderstrategie 2022; Kenk- mann et al. 2022; Deutscher Städte- tag /PD 2021; Flögel/Langguth 2021; Sydow 2018; Brand/Steinbre- cher 2018). Spezifische Analysen befassen sich in diesem Zusammen- hang mit interessanten Ansätzen ei- ner besseren Serviceorientierung der Regionalförderung (SPRINT 2022).

Einen spezifischen **Branden- burg-Bezug** weist vor allem die von Christian Raffer verfasste Bench- mark-Studie zu den Förderpro- grammlandschaften/-strategien im Ländervergleich auf, die einen Vier- Länder-Vergleich stützt (neben Brandenburg auch Hessen, Sachsen und Mecklenburg-Vorpommern). Diese Benchmark-Studie gelangt bezüglich Brandenburgs zu dem Fa- zit, dass dieses – wie die drei ande- ren untersuchten Länder – über keine „förderpolitische Gesamtstra- tegie“ verfügt, seine Förderkulisse allerdings weniger kleinteilig ist als jene in Mecklenburg-Vorpommern und Sachsen und der Anteil relativ gering dotierter Programme eben- falls deutlich geringer ist als in Mecklenburg-Vorpommern (Raffer 2022: S. 49).

Für die Lausitzer Städte und Ge- meinden bleibt die **Krisenfestigkeit ihrer Finanzen** eine entscheidende Voraussetzung dafür, im weiteren Strukturwandel, der immer stärker

in einem krisenhaften Umfeld erfolgen muss, bestehen zu können. Dies gilt insbesondere deshalb, weil die transformativen Herausforderungen – unabhängig von den Laufzeiten der Strukturhilfeprojekte – ein steigendes Investitionsniveau der Kommunen erfordern. Lenk et al. weisen darauf hin, dass die im Rahmen ihres Abschlussberichts Befragten aus Politik und Verwaltung in der Lausitz *„einen hohen landesseitigen Handlungsbedarf“* sehen, aber *„eigene Potenziale eher weniger in Betracht“* ziehen. *„Zugleich besteht ein geringes Interesse, die Fördermittel im Rahmen von interkommunaler Zusammenarbeit einzuwerben. Dies zeigt beispielhaft, dass eigene Potenziale nicht vollends genutzt werden, obwohl dies die bestehenden Hindernisse teilweise entschärfen würde. Demnach sind nicht nur die Länder, sondern auch die Kommunen gefordert, neue Wege in der Zusammenarbeit zu bestreiten“* (Lenk et al. 2020: S. 146).

3.4 Forschung zu weiteren Aspekten des Strukturwandels in der Lausitz

Neben den schon genannten Analysen liegt eine Vielzahl von aktuellen Studien aus anderen Forschungszusammenhängen vor, wie den Regionalstudien, der Forschung zu den ländlichen Räumen, der Kleinstadtforschung, der Engagementsforschung usw. Diese Analysen, von

denen hier nur einige ausgewählte vorgestellt werden können, arbeiten ebenfalls interessante Aspekte heraus, die für die Analysen des Strukturwandels in der Lausitz nützlich sein können.

Die **Forschung zu den ländlichen Räumen** in Deutschland hat sich in den letzten Jahren deutlich verstärkt. Aus kommunalwissenschaftlicher Sicht sind hier vor allem die Analysen zum Umbau der Daseinsvorsorge in den ländlichen Räumen (siehe Tent et al. 2021) sowie die Erfahrungen aus dem „Europäischen Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums (ELER) als dem größten Förderinstrument in diesem Bereich für die Strukturwende in der Lausitz interessant. Anknüpfungspunkte bilden dabei auch die vorgestellten Bestrebungen, urbane und ländliche Räume wieder stärker gemeinsam zu denken und mögliche Synergien im Rahmen des Strukturwandels herauszufinden bzw. zu verstärken.

Für die Lausitz von besonderem Interesse dürften auch die Analysen der **Kleinstadtforschung** sein, die in den letzten Jahren einen erfreulichen Aufschwung nimmt. Milbert und Porsche (2021) zeigen z. B. in ihrer Analyse moderner Strategien der Kleinstadtentwicklung verschiedene neue Möglichkeiten zu kommunalen Innovationen bei den Konzepten der *Smart Towns*, der in-

tegrierten Stadtentwicklung, der interkommunalen Kooperation sowie der kooperativen Kleinstadtplanung auf (siehe auch Maretzke/Porsche 2020). Aus der Sicht der **Digitalisierungsforschung** nutzen auch Braun et al. 2021 den Ansatz, um das Entstehen und die Entwicklung digitaler kommunaler Innovationsräume und deren Erfolgsfaktoren an einer Reihe von Fallbeispielen zu untersuchen.

Neuere Forschungsergebnisse **zum bürgerschaftlichen Engagement in Deutschland** befassen sich speziell mit dem Zusammenhang von kommunaler Daseinsvorsorge und zivilgesellschaftlichem Engagement (z. B. Krimmer et al. 2022). Deren spezielle Darstellungen zum ehrenamtlichen Engagement in Brandenburg und dessen Förderung (Krimmer et al. 2022: S. 48ff.) sind auch für die weitere Entwicklung der bürgerschaftlichen Teilhabe in der Lausitz sehr hilfreich. Neben Städten mit einem hohen Grad an zivilgesellschaftlichem Engagement gibt es dort auch Städte, in denen dieses Engagement noch steigerungsfähig ist und besser in die Aktivitäten der städtischen Politik bzw. Verwaltung eingebunden werden könnte. Für den lokalen Strukturwandel ist es aber unabdingbar, dass eine starke lokale Zivilgesellschaft diesen Bottom-up unterstützt und legitimiert.

Das auch die Forschungen zur **Regionalökonomie** einen Beitrag zur Transformation in der Lausitz leisten können, zeigen z. B. Hirschl et al. 2022, die untersuchen, wie die Wertschöpfung – und damit der ökonomische Nutzen – in Form von Gewinnen der Unternehmen und Gesellschafterinnen und Gesellschafter, Einkommen von Beschäftigten sowie der kommunale Anteil der darauf gezahlten Steuern stärker in der Region verbleiben und damit *„die ökonomische Teilhabe der Bürgerinnen und Bürger“* verbessert werden kann. Sie erarbeiten anhand eines der von ihnen herausgearbeiteten Szenarien der Klimaneutralität (dem Klimaneutral 2045-Szenario) bei der Energiewende in der Lausitz, wie neben den Unternehmen auch die Kommunen und die Bürgerinnen und Bürger deutlich stärker von der zusätzlichen Wertschöpfung profitieren könnten, maßgeblich durch Photovoltaik- und Windenergieanlagen sowie Maßnahmen der energetischen Gebäudesanierung. Die *„Standortkommunen würden durch Steuern und auch durch Gewinnbeteiligungen maßgeblich von dieser Wertschöpfung profitieren. Damit dies gelingt, müssen den Bürgerinnen, Bürgern und Kommunen jedoch erst durch entsprechende Rahmenbedingungen auf Bundes- und Landesebene die Möglichkeiten geschaffen werden, sich stärker finanziell zu beteiligen“*

(Hirschl et al. 2022: S. 183f.). Sowohl die Mitbestimmung als auch die finanzielle Beteiligung der Bevölkerung und der Kommunen seien kritische Erfolgsfaktoren, um erforderliche Flächen bereitzustellen, Investitionen anzustoßen und damit zur Akzeptanz vor Ort beizutragen. Bereits oben zitiert sind des Weiteren eine Reihe aktueller Studien aus der Sicht der Regionalforschung und -entwicklung und der Landesplanung (siehe Berkner et al. 2022, Öko-Institut 2022).

Schließlich gewinnen sozioökonomische Problemstellungen sowie Demokratiefragen auch bei der **Nachhaltigkeitsforschung** an Bedeutung, wie Herberg et al. 2020 und Knippschild et al. 2022 zeigen. Am Beispiel der Lausitz zeigen die Autoren überzeugend auf, wie Konflikte genutzt werden können, um den kollektiven Bezug zum Gemeinwohl aufzudecken und zu verstärken.

Natürlich sind auch aktuelle **international vergleichbare Studien zur Transformation von Kohleregionen** verfügbar (wie z. B. die *Just Transition Toolbox for coal regions* des Wuppertal Instituts 2022). Gemeinsam ist den Kohleregionen im internationalen Vergleich vielfach das Ausstiegsdatum in den 2030er oder 2040er Jahren, Unterschiede ergaben sich aus den nationalen Ausstiegsstrategien sowie den da-

mit verbundenen Förderprogrammen. Gemeinsam ist aber „*The transition isn't just about the economy, but about people*“. Unter der Vielfalt der „*just transition approaches*“ (Wuppertal Institute 2022b) mit teilweise weitreichenden neuen Visionen wird auch das deutsche Fallbeispiel „Ruhrregion“ als *Status Quo* orientierten Transformation eingeordnet („no harm done“) (Wuppertal Institute 2022b: S. 12). Die Studie zeigt die Bandbreite der verschiedenen Transformationsansätze, die für künftige Transformationsschritte in der Lausitz durchaus interessant sein könnte. Weitere internationale Vergleiche, die für den Strukturwandel in der Lausitz interessante Erfahrungen mit ähnlichen Prozessen widerspiegeln, befassen sich mit erfolgreichen Strategien zur Sicherung der Daseinsvorsorge in ländlichen Regionen (siehe Hernández/Schneider 2021, Tent et al. 2021).

Internationale Erfahrungen und Best Practice für staatliche Förderverfahren analysieren Hammer-schmidt et al. (2019). Sie zeigen, wie nationale oder regionale Regierungen in den letzten Jahren versucht haben, das zentrale Ziel einfacherer Förderprozesse durch unterschiedlich weitreichende Reformbemühungen zu erreichen.

Diese zielen übereinstimmend darauf ab *„mit effektiven Reformen bei Fördermittelempfängern und -gebern bürokratische Lasten (zu) reduzieren, Verfahrenskosten (zu) senken und somit Ressourcen freisetzen (zu) lassen, die statt auf das Prozessmanagement künftig auf das Erreichen der eigentlichen Förderziele verwandt werden können“*

(Hammerschmidt et al. 2019: S. 61). Die für die Kommission zur Vereinfachung und Verbesserung von Förderverfahren in Sachsen angefertigte Studie enthält viele Anregungen im Detail, die auch für die Förderkulisse des Strukturwandels in Brandenburg anregend sein können.

4 Auswertung der Interviews im Rahmen des Projektes

4.1 Zur Auswahl der Fallbeispiele

Ursprünglich wurden für diesen Bericht vereinbarungsgemäß jeweils zwei Fallbeispiele (Städte, Gemeinden oder Ämter) aus den drei Landkreisen der Brandenbur-

ger Lausitz (Elbe-Elster, Oberspreewald-Lausitz sowie Spree-Neiße) plus die kreisfreie Stadt Cottbus (Siehe Tabelle 1) ausgewählt. Bei diesem **ursprünglichen Sample**

Tabelle 1: Städte, Gemeinden und Ämter, in denen Akteure befragt wurden.

Gemeinde (Landkreis)	Administrativer Charakter	Zentralörtliche Rolle	Einwohnerzahl und -dichte ¹⁰
Cottbus/Chóśebuz	Kreisfreie Großstadt ¹¹	Oberzentrum	98.359 Einwohner (594 je km ²)
Senftenberg/Zły Komorow (OSL)	Mittlere kreisangehörige Stadt, Kreissitz	Mittelzentrum in Funktions-teilung mit Großräschen	23.232 Einwohner (182 je km ²)
Spremberg/Grodtk (SPN)	Mittlere kreisangehörige Stadt	Mittelzentrum	21.464 Einwohner (106 je km ²)
Finsterwalde / Grabin (EE)	Kreisangehörige Kleinstadt	Mittelzentrum	15.748 Einwohner (203 je km ²)
Amt Peitz / Picnjo (SPN)	Amt mit 8 amts-angehörigen Gemeinden	--	10.631 Einwohner (37 je km ²)
Luckau/Lukow (LDS)	Kreisangehörige Kleinstadt	--	9.466 Einwohner (46 je km ²)
Amt Altdöbern (OSL)	Amt mit 5 amts-angehörigen Gemeinden	--	5.510 Einwohner (28 je km ²)
Sonnenwalde / Groźišćo (EE)	Kreisangehörige Stadt (Landgemeinde)	--	3.153 Einwohner (26 je km ²)

Quelle 1: Eigene Darstellung

¹⁰ Quelle: Amt für Statistik Berlin-Brandenburg, Stand: Ende 2021.

¹¹ Stadt- und Gemeindetypen nach BBSR.

wurde zusätzlich auf einen möglichst unterschiedlichen administrativen Charakter (kreisfrei, kreis- bzw. amtsangehörig), unterschiedliche Einwohnerzahl (zwischen 98.000 und 683 Einwohnern) sowie verschiedenen zentralörtlichen Funktionen (Ober-, Mittelzentrum bzw. ohne Rolle) geachtet.

Für alle verabredeten Fallbeispiele wurden im Juli 2022 zuerst die Hauptverwaltungsbeamten angefragt, ob sie für ein Interview zur Verfügung stehen würden. Es erklärten sich schließlich **Hauptverwaltungsbeamte von acht Städten und Gemeinden** zu einem Interview bereit: aus der kreisfreien Stadt Cottbus, der Stadt Senftenberg und dem Amt Altdöbern (Kreis Oberspreewald-Lausitz), der Stadt Spremberg und dem Amt Peitz (Kreis Spree-Neiße), den Städten Finsterwalde und Sonnewalde (Kreis Elbe-Elster) sowie der Stadt Luckau (Kreis Dahme-Spreewald).

Die oben bereits beschriebene angestrebte Breite des Samples blieb dabei im Wesentlichen erhalten (Siehe Tabelle 1).¹² Es konnten Repräsentanten von Städten, Gemeinden bzw. Ämtern mit einer Einwohnerzahl zwischen 98.359 (Cottbus) und 3.153 Einwohnern (Sonnewalde) gewonnen werden.

Eine kreisfreie bzw. fünf kreisangehörige Städte und Gemeinden sind einbezogen. Das Sample umfasst weiterhin Städte und Gemeinden mit verschiedenen zentralörtlichen Rollen, ein Oberzentrum, drei Mittelzentren sowie zwei Städte ohne zentralörtliche Funktion. Was die Projektebene im Rahmen der Strukturentwicklung Lausitz betrifft, so gehört dem Sample mit Cottbus das „Vorzeigebispiel“ mit 12 bis Mitte August 2022 bewilligten eigenen Projekten der Stadt sowie acht bewilligten Projekten anderer Akteure aus der Stadt an. Die Stadt Spremberg ist über den bewilligten Projektantrag des Zweckverbandes Industriepark Schwarze Pumpe und weitere Projektanträge beteiligt, auch die Städte Senftenberg und Luckau haben Projekte eingereicht. Mit Sonnewalde, Finsterwalde und den Gemeinden des Amtes Altdöbern sind aber auch Kommunen vertreten, die bislang noch keine Projektanträge gestellt haben (siehe Landtag Brandenburg 2022).

Im Rahmen dieses Projekts konnten zwischen dem 14. Juli und 10. Oktober 2022 insgesamt **13 Interviews mit insgesamt 19 Personen** durchgeführt werden, darunter mit acht Hauptverwaltungs-

¹² Bei den Ämtern wurden die Amtsdirektoren bzw. Amtsdirektorinnen befragt. Amtsangehörige Gemeinden konnten leider nicht befragt werden.

Tabelle 2: Interviews mit Hauptverwaltungsbeamten bzw. Verantwortlichen aus den Stadtverwaltungen

Gruppe der Akteure	Interviews
1. Cottbus: Hauptverwaltungsbeamter ¹³ , Fachbereichsleiter, Pressesprecher	28.7. Präsenz-Interview mit dem Oberbürgermeister Herrn Holger Kelch, dem Dezernenten für Wirtschaft, Digitalisierung und Strukturentwicklung Herrn Stefan Korb sowie dem Pressesprecher Herrn Jan Glossmann
2. Senftenberg: Hauptverwaltungsbeamter, Fachbereichsleiter	23.8. Präsenz-Interview mit Bürgermeister Herrn Andreas Fredrich und dem Bereichsleiter Stadtentwicklung und Bau Herrn Carsten Henkel
3. Amt Altdöbern: Hauptverwaltungsbeamter	27.7. Präsenz-Interview mit dem Amtsdirektor Herrn Frank Neubert
4. Spremberg: Hauptverwaltungsbeamte, Fachbereichsleiter	14.7. Präsenz-Interview mit der Bürgermeisterin Frau Christine Herntier und Herrn Martin Mogel (Koordinator Lausitzrunde / Bürgerhaushalt)
5. Amt Peitz Hauptverwaltungsbeamte	10.10. Online-Interview mit der Amtsdirektorin Frau Elvira Hölzner
6. Luckau: Hauptverwaltungsbeamter	17.8. Präsenz-Interview mit dem Bürgermeister Herrn Gerald Lehmann
7. Sonnewalde: Hauptverwaltungsbeamter	24.8. Präsenz-Interview mit Bürgermeister Herrn Felix Freitag
8. Finsterwalde: Fachbereichsleiter (in Vertretung des Bürgermeisters)	30.8. Präsenz-Interview mit dem Fachbereichsleiter Wirtschaftsförderung / Stadtmarketing / Kultur Herrn Torsten Drescher

Quelle 2: Eigene Darstellung

beamten (Oberbürgermeistern bzw. Bürgermeistern sowie Amtsdirektoren)¹⁴, drei Fachbereichsleitern und einem Pressesprecher aus den Stadtverwaltungen, vier Regionalmanagern bzw. Wirtschaftsför-

derern sowie drei Vertreter der Zivilgesellschaft geführt werden (siehe Tabelle 2, Interviewleitfaden im Anhang). Dies ist selbstverständlich **keine repräsentative Befragung**, die – angesichts der

¹³ Hier werden entsprechend der Brandenburgischen Kommunalverfassung die befragten Oberbürgermeister, Bürgermeister und Amtsdirektoren subsumiert.

¹⁴ Hier wurde ein Interview einbezogen, dass ein Fachbereichsleiter im Auftrag des Bürgermeisters geführt hat.

Tabelle 3: Interviews mit Vertretern der Zivilgesellschaft

Gruppe der Akteure	Interviews
9. Neupetershain: Vertreter Zivilgesellschaft	6.10. Online-Interview mit Herrn Steffen Soult ¹⁵ (Projektentwickler Neupetershain, Projektbearbeiter Strukturentwicklung / Bergbau in der Stadtverwaltung Welzow)
10. Vertreter Zivilgesellschaft	6.10. Online-Interview mit Herrn Paul Suppan (AB Contra MVA Jänschwalde)
11. Regionalmanager	13.9. Online-Interview mit einem Regionalmanager aus dem Landkreis Elbe-Elster
12. Vertreter Zivilgesellschaft	6.10. Online-Interview mit Herrn Gerd Kaufmann (Mensch Luckau e.V.)

Quelle 3: Eigene Darstellung

begrenzten zur Verfügung stehenden Ressourcen – auch nicht beabsichtigt war. Es ist aber als eine konkrete Momentaufnahme der Situationseinschätzung durch kommunale Akteure aus acht unterschiedlich strukturierten betroffenen Lausitzer Kommunen einzuschätzen, die beachtet werden sollte.

4.2 Zielsetzung der Interviews

Die Interviews mit den Hauptverwaltungsbeamten basierten auf einem mit dem Auftraggeber abgestimmten einheitlichen Interviewleitfaden mit einer Reihe von offenen bzw. standardisierten Fragen (siehe Anlage dieses Berichts). Letztere wurden den Befragten

vorab zugesandt. Für die Regionalmanager bzw. Vertreter der Zivilgesellschaft wurde der Fragebogen entsprechend angepasst.

Im Bericht sollen unter den genannten Umständen aus politik- und verwaltungswissenschaftlicher Sicht folgende spezifisch auf Städte und Gemeinden in der Region zugeschnittene **Fragestellungen** analysiert werden:

- (1) Wie sehen die befragten Lausitzer Städte und Gemeinden aktuell die Herausforderungen des regionalen Strukturwandels? Wie haben sie sich konzeptionell, organisatorisch, finanziell und personell auf den Strukturwandel eingestellt? Was planen diese künftig? Inwiefern sind Innovationen auf

¹⁵ Herr Soult wurde für diesen Bericht ursprünglich wegen seiner Projekte im Zusammenhang mit dem Strukturwandel in Neupetershain ausgewählt.

den Weg gebracht oder geplant?

- (2) Wie fühlen sich die Lausitzer Städte und Gemeinden in den regionalen Strukturwandel bisher insgesamt integriert? Welche Herausforderungen sehen sie in diesem Zusammenhang aktuell und künftig? Welche Vorschläge haben sie, um ihre Rolle im regionalen Strukturwandel zu verbessern?
- (3) Welche Rolle spielt beim lokalen Strukturwandel die Kooperation mit lokalen Stakeholdern (z. B. der Zivilgesellschaft) sowie die interkommunale Zusammenarbeit mit benachbarten Städten und Gemeinden? Wie beurteilen die Kommunen den Stand dieser Kooperationen? Welche Verbesserungsbedarfe sehen sie? Gibt es einen Wettbewerb zwischen den Städten und Gemeinden im regionalen Strukturwandel?
- (4) Welche unterstützenden Maßnahmen durch das Land Brandenburg oder durch den Bund wären aus der Sicht der Städte und Gemeinden geeignet, diese Projektförderung im Zusammenhang mit dem Strukturwandel weiter zu verbessern? Wie kann sichergestellt werden,

dass alle Städte und Gemeinden befähigt bleiben, sinnvolle Projekte im Rahmen des Strukturwandels einbringen zu können?

4.3 Zusammenfassende Inhaltsanalyse der Interviews

Im Folgenden werden die zentralen Ergebnisse der Interviews zusammenfassend in verschiedenen Schwerpunkten dargestellt und bewertet. Die Analyse ist vor allem auf die Angaben bzw. Einlassungen der **acht befragten Hauptverwaltungsbeamten**¹⁶ fokussiert (Interviews Nr. 1 bis 8, siehe Tabelle 2). Die Antworten der anderen Befragten (Regionalmanager, Wirtschaftsförderer und zivilgesellschaftliche Akteure) werden anschließend einbezogen und dazu ins Verhältnis gesetzt.

Anpassungen der Stadt- bzw. Gemeindeverwaltungen an den Strukturwandel

Organisatorische und inhaltliche Anpassungsprozesse an die Anforderungen des Strukturwandels zeigen sich in allen acht befragten Städten und Gemeinden, allerdings erwartungsgemäß in unterschiedlichem Umfang und Tempo. Einige größere und **leistungsstärkere**

¹⁶ Der Einfachheit halber wird hier der befragte Fachbereichsleiter in Finsterwalde zu

den „Hauptverwaltungsbeamten“ dazugechnet, da dieser in Vertretung des Bürgermeisters interviewt wurde.

Städte konnten z. B. in den vergangenen Jahren eigene Fachbereiche aufbauen, um die Verantwortungen innerhalb der Stadtverwaltung für den Strukturwandel besser zu bündeln sowie die Koordinierung mit den kommunalen Unternehmen (vor allem den Stadtwerken und Wohnungsbaugenossenschaften) bei der lokalen Strukturentwicklung stärken. Das trifft in erster Linie auf die kreisfreie Großstadt Cottbus/Chósebus als Oberzentrum der Lausitz zu. In der dortigen großen Stadtverwaltung mit ca. 1.600 Mitarbeitenden wurde z. B. der neue Geschäftsbereich „Wirtschaft, Digitalisierung und Strukturentwicklung“ aufgebaut. Dieser Geschäftsbereich – so dessen Leiter – sei wichtig *„nach innen“*, um bei *„übergeordneten Sachen“* die koordinierte Führung zu übernehmen, *„auch wenn das manchmal mit dem Zuständigkeitsprinzip in der Verwaltung kollidiert“*. Dieser sei außerdem von Bedeutung *„nach außen“*, um für mögliche Investoren einen Ansprechpartner in der Stadtverwaltung bereitzuhalten. Wichtig sei – so der Oberbürgermeister – dabei auch die Verknüpfung mit den kommunalen Unternehmen, da Stadtentwicklung nicht nur die Entwicklung von B-Plänen oder Flächennutzungsplänen, sondern auch Infrastrukturentwicklung (z. B. ÖPNV, Krankenversorgung) ist. Strukturwandel muss vor allem

„gut gemanagt werden“, dafür werden fachlich versierte Leute gebraucht. Außerdem war Cottbus/Chósebus gezwungen, den vom Landesgesetzgeber in den 2000er Jahren forcierten Personalabbau in der Stadtverwaltung wieder rückgängig zu machen, der für Cottbus/Chósebus eine Stadtverwaltung für 87.000 Einwohner vorgesehen hatte. Darunter leidet die Stadt noch heute, so der Oberbürgermeister. Einiges wurde bisher aufgeholt; wegen des Fachkräftemangels sind aber aktuell 140 Stellen nicht besetzt (z. B. in der Feuerwehr und beim Rettungsdienst).

Mittelgroße Städte in der Lausitz haben – trotz begrenzter finanzieller und personeller Möglichkeiten – ebenfalls innovative **lokale Lösungen** gefunden, den Strukturwandel zu steuern. Eine interessante Lösung zeigt sich in der Stadt *Spremberg*, die u. a. wegen der Vielfalt der eingesetzten Instrumente bemerkenswert ist. Dort konnte aus finanziellen und kapazitären Gründen bislang keine neue Abteilung für den Strukturwandel geschaffen werden. Aus Sicht der Bürgermeisterin sollte *„ein solches Team geschaffen werden, wenn die Mittel zur Verfügung stehen, vielleicht nicht unbedingt innerhalb der Verwaltung“*. Die Kommunen hatten ja dafür alle eine Investitionspauschale beantragt, diese aber leider bislang nicht bekommen ebenso wenig wie

Sonderbundesergänzungszuweisungen. Die Stadt wurde auf die STARK-Mittel vertröstet, die sie aber bis zum Tag des Interviews ebenfalls nicht erhalten hat. *„Falls diese auch für Kommunen in Aussicht gestellten STARK-Mittel¹⁷ doch noch zur Verfügung gestellt werden“*, – so betonte die Bürgermeisterin – *„könnte sich dies jedoch noch ändern“* und eigene städtische Strukturen zur Transformation aufgebaut werden. Die lokale Transformation wurde zur „Chefinnensache“ und die bestehende städtische Wirtschaftsförderung besonders darauf ausgerichtet. Alternativ wird in der Stadt eine bemerkenswerte Vielfalt von Tools genutzt, um eine permanente Auseinandersetzung mit dem Strukturwandel sicherzustellen. Dazu gehören u. a. ein Grundsatzbeschluss der Stadtverordnetenversammlung zur städtischen Transformation, die Bildung von „Teams2038“, an denen die Verwaltung, kommunale Unternehmen, interessierte Bürger und die Politik mitwirken, ein städtischer Aktionsplan (der noch 2022 aktualisiert werden soll), jährliche Klauertagungen der Verwaltungsspitze sowie eine stetige Berichterstattung der Bürgermeisterin im

Hauptausschuss zum Thema Strukturwandel. In der *Stadt Luckau* stützt man sich bei den Aktivitäten im Strukturwandel auf das beschlossene Stadtentwicklungskonzept INSEK.

Auch die *Stadt Finsterwalde* sieht sich im Strukturwandel „*ziemlich gut aufgestellt*“. Innerhalb der Stadtverwaltung mit ca. 90 Mitarbeitern wurde bereits seit 2014 durch die Stabsstelle Wirtschaftsförderung erfolgreich Strukturwandelprojekten vorangetrieben, mittlerweile ist diese zum Fachbereich Wirtschaftsförderung/Stadtmarketing/Kultur weiterentwickelt worden. Inhaltlich hat sich die Stadt für einen konzeptionellen Umgang mit dem Strukturwandel auf der Basis des Lausitz2038 Programms entschieden, der in einer Novellierung des INSEK enden soll. In der Stadtverordnetenversammlung wurde diskutiert, einen Sonderausschuss zum Thema einzusetzen oder eine permanente Berichterstattung im Bau- und Wirtschaftsausschuss einzuführen, letzteres wurde schließlich beschlossen. Die *Stadt Senftenberg* verfügt über den Vorteil eigener Stadtwerke, in der sie 100 Prozent der Geschäftsanteile hält, und ist auch Hauptgesellschafter der

¹⁷ Das Bundesförderprogramm STARK unterstützt Kommunen und zivilgesellschaftliche Akteure bei Strukturwandelprojekten

und der damit zusammenhängenden zivilgesellschaftlichen Beteiligung

kommunalen Wohnungsgesellschaft. Veränderungen in der Organisationsstruktur der Stadtverwaltung wegen des Strukturwandels gab es nicht, was auch damit zu tun hat, dass ein Großteil der betreffenden Projekte nicht durch die Stadt selbst getragen werden, sondern durch Tochtergesellschaften und Zweckverbände (z. B. Lausitzer Seenland für Tourismus). In der lokalen Politik sei das Thema Strukturwandel – so der befragte Fachbereichsleiter – immer hoch angebunden.

Für die beiden befragten Ämter Altdöbern und Peitz und deren Verwaltung ergibt sich ein etwas anderes Bild. Entscheidend ist hier für das Entwickeln von Projekten im Rahmen des Strukturwandels der kooperative Charakter des Zusammenwirkens zwischen den Mitgliedsgemeinden und dem Amt. Die Aktivitäten und möglichen Projektideen im Zusammenhang mit dem Strukturwandel sollten vor allem von den (ehrenamtlichen) Bürgermeistern der Mitgliedsgemeinden kommen. Erst wenn diese einen offiziellen Projektantrag stellen, ist der jeweilige Amtsdirektor formell zuständig – so die Beschreibung des Amtsdirektors des Amtes Altdöbern. Im Amt Altdöbern mit seinen 29 Mitarbeitern (überwiegend in Teilzeit) konnte aus personellen Gründen und aufgrund der ständig steigenden

Mehrbelastungen durch den Gesetzgeber kein eigenes Team für den Strukturwandel gebildet werden, alle damit verbundenen Fragen „*landen automatisch auf meinem Tisch*“, so der Amtsdirektor. Im Amt Peitz wurde eine Stelle für Wirtschaftsförderung geschaffen, um die Einwerbung von Fördermitteln besser koordinieren zu können. Das Amt informiert sich über Fördermöglichkeiten bei den Ministerien, im Internet sowie durch Tipps einiger Landtagsabgeordnete. Früher lagen – so die Amtsdirektorin – „*fertige Projekte im Schreibtisch, das wird leider immer weniger. Ich sage manchmal, das Programm kannst du wegpacken, wir schaffen es nicht mehr, das auch noch zu bedienen.*“

Einschätzung des lokalen Beteiligungs- bzw. Teilhabeprozesses

Bereits in der Sekundäranalyse dieses Berichts wurde unterstrichen, wie wichtig die Teilhabe- und Beteiligungsmöglichkeiten vor Ort für den **gesellschaftlichen Zusammenhalt** und die Sicherung der Akzeptanz sind (siehe Abschnitt 3.2). Das wird von sechs der acht befragten Hauptverwaltungsbeamten in den Interviews ähnlich gesehen, denen in ihrer Stadt der gesellschaftliche Zusammenhalt, einschließlich des bürgerschaftlichen Engagements und der Sicherung von Teilhabemöglichkeiten „sehr wichtig“ sind.

Die Bürgermeisterin von Spremberg hob hervor, dass in der Stadt ein *„breiter Beteiligungsprozess mit Veranstaltungen in der Kernstadt und allen 14 Ortsteilen (laufe). Es sind sogenannte Teams (Teams 2038) aktiv, in denen die Verwaltung, kommunale Unternehmen, interessierte Bürger, die BTU und die Politik mitwirken.“* Im 2. Halbjahr 2022 werde der entsprechende städtische Aktionsplan aktualisiert. Der Amtsdirektor des Amtes Altdöbern wies darauf hin, dass eine Bürgerbeteiligung dann *„übertrieben (ist), wenn dies dazu führt, dass die gewählten Volksvertreter ihre Kompetenzen nicht mehr richtig ausfüllen können“*. Der befragte Fachbereichsleiter in Finsterwalde verwies noch auf ein anderes Problem bei der Bürgerbeteiligung: *„Wir versuchen, bei Bau-, Infrastruktur- und Sportprojekten immer die Bürger zu beteiligen. Aber es sind leider immer die gleichen, die sich beteiligen. Daher haben wir im Sommer 2021 auf einen mehr zielgruppenorientierten Ansatz umgestellt, mit dem wir sehr gute Erfahrungen gemacht haben z. B. was die Planung von Sportanlagen betrifft.“*

Die befragten **Vertreter der lokalen Zivilgesellschaft** sehen ebenfalls einen hohen Stellenwert des lokalen Beteiligung- bzw. Teilhabeprozesses. Allerdings ist deren Sichtweise stark davon geprägt, wie dabei mit den Projektideen aus

der Zivilgesellschaft umgegangen wird, welche Chancen diesen eingeräumt werden und wie transparent der entsprechende lokale bzw. regionale Entscheidungsprozess ist. Daher übten diese deutliche Kritik an der mangelhaften Einbeziehung von Bottom-up Projekten im Rahmen des Strukturwandels. Herr Paul Suppan schilderte die Erfahrungen des *„Aktionsbündnisses Contra MVA Jänschwalde“*, welches sich gegen den Bau einer Müllverbrennungsanlage im Ort wendet. Im Zuge des Protestes beteiligte sich die Initiative an Anhörungen im Sonderausschuss *„Strukturwandel in der Lausitz“* und nutzte verschiedene andere Protestformen. Nach seiner Ansicht sind *„die Dorfgemeinschaft, die Kommunalpolitik und die Bevölkerung über das Thema der Müllverbrennungsanlage gespaltenen Meinung, wobei eine negative Meinung überwiegt.“* Das Beispiel zeigt, dass zivilgesellschaftliches Engagement im Strukturwandel nicht unbedingt auf geförderte Strukturmittelprojekte konzentriert ist. Herr Gerd Kaufmann vom Verein *„Mensch Luckau e. V.“* beschrieb seinen Eindruck folgendermaßen: *„Es scheinen viele Projekte schon lange in den Schubladen der Ämter zu existieren. Diese werden nun mit Geldern des Strukturwandels umgesetzt. Die institutionellen Akteure greifen so das vorhandene Geld ab, für zivilgesellschaftliche Projekte“*

bleibt da nicht mehr allzu viel Geld übrig.“ Eine ähnliche Position vertritt Herr Steffen Soult, der mit einem Verein in Neupetershain ein Projekt in der Werkstatt 5 initiiert. Die Funktion der WRL-Werkstätten sei aus seiner Sicht unklar, weil *„ein Projektförderfahrplan fehlt und der Informationsfluss nicht reibungslos verläuft.“* Niemand erkennt, welche Projekte warum ausgewählt werden, von Leuchttürmen abgesehen. Die Definition von Strukturwandel und die zentrale Frage, welche Art von Projekten diesen befördern können, scheint unklar zu sein. Es sei daher nötig *„die Werkstätten zu emanzipieren und zu dem zu machen, wofür diese eigentlich gedacht waren, nämlich zu Qualifizierungsinstrumenten. Das heißt, ich gehe mit meiner Idee da hin, stelle diese vor und dann muss die Gelegenheit sein, dass wir darüber qualifiziert reden.“* Auch fehlt es an Möglichkeiten, wie Haushaltssicherungsgefangene Kommunen Eigenanteil aufbringen sollen. *„Das geht praktisch nicht. Damit sind die strukturschwächsten Kommunen bei der gerechten Transformation nicht dabei, womit der Sinn*

der Strukturstärkung auf den Kopf gestellt wird“.

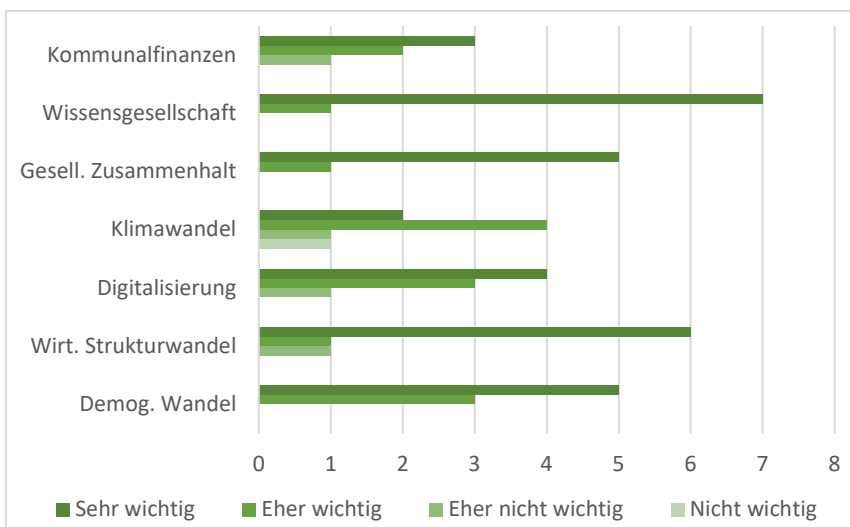
Priorisierung der Herausforderungen des regionalen Strukturwandels aus lokaler Sicht

Im standardisierten Teil des Interviews waren sieben **Herausforderungen des Strukturwandels** aus lokaler Sicht vorgegeben (Siehe Abbildung 1), um Gemeinsamkeiten und Unterschiede der Sichtweisen lokalen Politik herausarbeiten zu können.¹⁸ Wenig überraschend gab es eine große Übereinstimmung der Antworten, allerdings nur bei fünf der genannten sieben Herausforderungen. Fast alle befragte Hauptverwaltungsbeamte betrachteten – neben dem wirtschaftlichen Strukturwandel – den demografischen Wandel¹⁹, den gesellschaftlichen Zusammenhalt und die Entwicklung der Wissensgesellschaft als „sehr wichtig“. Als „eher wichtig“ bewerten die meisten Befragten die Digitalisierung, die kommunalen Finanzen sowie den Schwerpunkt „Klimawandel und Nachhaltigkeit“. Letztere Einschätzung ist überraschend und sollte genauer untersucht werden, zumal dieser Schwerpunkt immerhin in zwei Fällen aktuell nicht zu den lokalen Prioritäten gerechnet wird.

¹⁸ Die Liste war nicht abschließend, die Möglichkeit, weitere Herausforderungen zu nennen, blieb aber ungenutzt.

¹⁹ Unterschiede zeigen sich hier eher in der Frage, ob die Alterung der Bevölkerung im Mittelpunkt steht (wie z. B. in Cottbus) und/oder die Ab- bzw. Zuwanderung.

Abbildung 1: Herausforderungen des Strukturwandels aus Sicht der befragten Hauptverwaltungsbeamten.



Quelle 4: Eigene Darstellung; die Wahlmöglichkeit „keine Angabe“ wurde in der Abbildung nicht berücksichtigt.

Insgesamt zeigt die Abfrage der Prioritäten – bei allen Gemeinsamkeiten – klare, unterscheidbare lokale politische Schwerpunktsetzungen. Dabei zeigt sich, dass diese inhaltlichen Schwerpunkte von den Hauptverwaltungsbeamten insbesondere in Abhängigkeit von der politischen Bewertung des Strukturwandels, den vorhandenen administrativen Kapazitäten sowie den lokalen Besonderheiten sehr bewusst gesetzt werden.

Einschätzungen zur Rolle interkommunaler Kooperation

Die Interviews bestätigen, dass in fast allen Lausitzer Städten und

Gemeinden das **Interesse an interkommunaler Kooperation** weiterhin sehr groß ist und zumeist gut entwickelte Strukturen bestehen, die auch für den Strukturwandel genutzt werden sollen. Für die Städte *Senftenberg* und *Finsterwalde* ist die der Regionale Wachstumskern „Westlausitz“ mit dem „kommunalen Fünfling“ wichtig, dem neben diesen beiden Städten auch Großräschen, Lauchhammer und Schwarzhöhe angehören, und der auch die gemeinsamen Projekte des Kohleausstiegs koordiniert. Im Falle des Amtes *Altdöbern* ist die der Tourismusverband *Lausitzer Seeland*. Die Stadt *Luckau* sieht sich als Teil einer gut funktionierenden

Arbeitsgemeinschaft mit den Nachbargemeinden Lübbenau, Vetschau, Heideblick und Krinitz, in der auf der Basis eines regionalen Entwicklungskonzepts für die entstehenden Tagebaufolgelandschaften in der Region entwickelt werden sollen. Die *Stadt Sonnevalde* ist Mitglied im Verbund "Sängerstadtregion" und nimmt hier – so der Bürgermeister – „eine Rolle als grundfunktionaler Schwerpunkt ein und ergänzt damit die Mittelzentren. Uns ist es wichtig, öffentliche Leistungen nicht nur unseren Bürgerinnen und Bürgern anbieten zu können“. Der Bürgermeister der *Stadt Senftenberg* hob z. B. die Rolle der Arbeitsgemeinschaft der Bürgermeister und Amtsdirektoren beim Landkreis hervor, in der sich die Kommunen intensiv abstimmen (aktuell z. B. was die Aufnahme von Flüchtlingen aus der Ukraine betrifft). Fast alle befragten Hauptverwaltungsbeamten betrachteten die *Lausitzrunde* als wichtiges kommunales Abstimmungsorgan auch zum Strukturwandel und sehen deren Potential als noch nicht ausgeschöpft. Lediglich für die *kreisfreie Stadt Cottbus* scheint die interkommunale Kooperation eine geringere Rolle zu spielen, denn diese ist gemeinsam mit anderen örtlichen Projektträgern in der komfortablen Lage, viele Projektanträge zum Strukturwandel allein zu stemmen.

Die Interviews machen deutlich, dass viele der befragten Hauptverwaltungsbeamten von einem zunehmenden **Wettbewerb zwischen den Kommunen** in der Lausitz um die Mittel der Strukturförderung ausgehen. Dies sei sinnvoll, solange alle Städte und Gemeinden eine faire Chance auf Mitwirkung haben und Nachteile zumindest teilweise ausgeglichen werden. Es zeigt sich aber auch ein zweites Feld des kommunalen Wettbewerbs, ein zunehmendes Ringen um Fachkräfte für die Stadtverwaltungen und kommunale Unternehmen, aber auch für andere wichtige Infrastrukturen wie Krankenhäuser. Das führt in Zeiten des Fachkräftemangels „überall im Osten zum Raubbau von Fachkräften untereinander“, wie ein Befragter hervorhob.

Einschätzungen institutioneller Strukturentwicklungsförderung

Die im Bericht bereits beschriebene bestehende institutionelle Struktur bei der Vergabe der Strukturmittel in Brandenburg wird von fast allen Befragten als durchaus funktionsfähig betrachtet. Die Städte und Gemeinden haben sich zusätzlich entsprechend vernetzt. Kritik wurde in den Interviews vor allem in dreierlei Hinsicht geäußert:

- (1) Es wurde bemängelt, dass „*eingeschliffene bürokratische Verfahren und Instrumente*“ einfach auf die Lausitz übertragen wurden, aber nicht passfähig sind, denn es handelt sich hier – wie es der Cottbuser Oberbürgermeister ausdrückte – um eine „*Wirtschaftsordnung einer industrialisierten Region sowie deren Wertschöpfung, die komplett ersetzt werden muss*“. Es gäbe – so andere Befragte – im bisherigen Strukturwandelprozess zu wenig klare Kriterien zur Projektbewertung und auch kein klares Zielsystem mit eindeutigen Indikatoren. Damit fehlen wichtige Evaluationsgrundlagen für die geplante Wirkungsanalyse.
- (2) Die Kommunikation der WRL wurde von einzelnen Befragten kritisiert, „*die professioneller laufen könnte*.“ Eine klarer Projektförderfahrplan der WRL sei bislang ebenfalls „*nicht zu erkennen*“. Der Informationsstand der beteiligten Akteure ist teilweise sehr unterschiedlich bis widersprüchlich.
- (3) Schließlich kritisieren mehrere Befragte den unzureichenden Zusammenhalt in der Region. Der Umgang der WRL mit einer Reihe von Projektanträgen verstärkte dieses Defizit leider noch. Dies habe vor allem – so ein Befragter – „*mit einer Praxis*

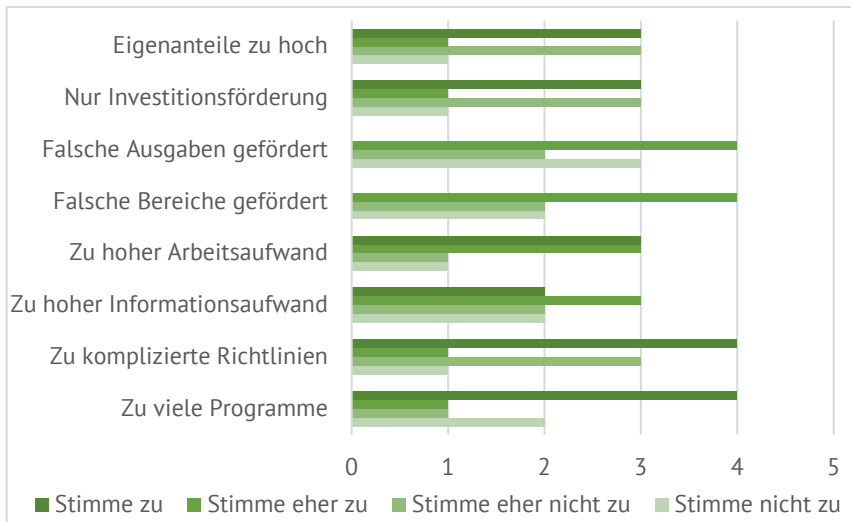
zu tun, dass die Projektanträge aus Cottbus praktisch durchgewunken werden. Wenn wir ähnliche Förderanträge einreichen, werden diese anders behandelt.“

Die befragten Wirtschaftsförderer aus dem Landkreis Spree-Neiße äußerten sich speziell zu den **Problemen im Zusammenhang mit der Strukturförderung**. Ein Defizit sind die langen Zeiträume bis zur Projektbewilligung, denn es gibt bislang noch keine bewilligten Anträge, obwohl diese teilweise schon 2020 gestellt wurden. Die Bewilligungen werden zum 1.1.2023 erwartet. Ursache für diese Verzögerungen seien vor allem fehlende Rechtsvorschriften. Eine zeitweilige Haushaltssperre in Sachsen verzögerte gemeinsame Projekte zwischen Kommunen Brandenburgs und Sachsens zusätzlich. Das Interesse von Unternehmen an der Nutzung von Strukturwandelfördermitteln sei begrenzt, da die Fördermittelanträge für diese zu kompliziert seien und viele daher von solchen Anträgen absehen.

Einschätzung zu den Wirkungen bisheriger Förderprogramme

Die Einschätzungen der befragten Hauptverwaltungsbeamten aus den Lausitzer Städten und Gemeinden zu ihren generellen Erfahrungen mit bisherigen Förderprogrammen der EU, des Bundes und des

Abbildung 2: Kommunale Erfahrungen mit Förderprogrammen in den befragten Städten.



Quelle 5: Eigene Darstellung.

Landes fallen **überraschend uneinheitlich** aus (siehe Abbildung 2). Zu jedem der acht vorgeschlagenen Antworten gibt es sowohl Zustimmung als auch Ablehnung von einzelnen Befragten. Mehrheitlich teilten die Hauptverwaltungsbeamten aber die Einschätzung einer zu großen Vielfalt der Förderprogramme, zu komplizierter Förder Richtlinien sowie einem zu hohen Arbeitsaufwand bei der Vorbereitung von Förderanträgen. Positiv ist zu bewerten, dass mittlerweile die Mehrzahl der befragten Stadtverwaltungen Wege gefunden hat, um Informationen zu geeigneten Förderprogrammen zu finden.

Deutlich erkennbar ist die **Abhängigkeit der Antworten von der administrativen Leistungsfähigkeit**

der betreffenden Stadtverwaltung. So sieht die Stadt *Cottbus* kaum Probleme, kleinere Stadtverwaltungen bzw. die befragten Amtsdirektoren hingegen schon. Unter den befragten Hauptverwaltungsbeamten gibt es generell zwei sehr unterschiedliche Sichtweisen über den Umgang mit kommunalen Eigenanteilen bei Förderanträgen. Eine erste Gruppe hält finanzielle Eigenanteile der Kommunen bei der Projektförderung generell für sinnvoll und notwendig.

Die Hälfte der befragten Hauptverwaltungsbeamten betrachten daher den finanziellen Eigenanteil der Kommunen bei Förderungen nicht pauschal als zu hoch, denn es handele sich um einen Wettbewerb

um Projekte, bei denen jede Kommune bei ihren Projektanträgen „ihre Hausaufgaben machen muss“, wie es ein Befragter formulierte. Zu viele Sonderregelungen zerstören den Wettbewerbscharakter solcher Ausschreibungen, die bisherigen Regelungen seien ausreichend und sollten nicht weiter ausgeweitet werden. Dazu gehört auch die Bereitstellung der Eigenanteile. Eine zweite Gruppe möchte allen Kommunen gleiche Chancen beim Zugang zu den Fördermitteln im Allgemeinen und bei den Strukturmitteln im Besonderen geben. Sonderregelungen für finanzschwache Gemeinden seien erforderlich, um allen Städten und Gemeinden in der Region faire und gleiche Chancen zu geben, Projekte im Strukturwandel einzureichen und durchzubringen. Dies ginge nur, wenn es bei den kommunalen Eigenanteilen flexible Regelungen gebe.

Der befragte Fachbereichsleiter in Finsterwalde verwies auf einen aus seiner Sicht negativen **Trend bei den Förderprogrammen** in den letzten zehn Jahren hin, den er als einen Prozess schildert, „der bis ins Kleinste dokumentiert werden muss. Was dazu führt, dass unwahrscheinlich viel Arbeitskraft gebunden und viel Papier beschrieben werden muss. Hier sage ich: der Prozess unterliegt rechtlichen Regelungen wie Ausschreibungsverfahren, Vergaben, Abnahmen und Abrechnungen, also

alles nach Recht und Gesetz. Das kann dann dem Fördermittelgeber doch egal sein. Förderprogramme sollen eine Zielerreichung definieren. Dafür gebe ich doch als Fördermittelgeber Geld und die Kommune muss dann doch sehen, wie sie das Projekt umsetzt.“ Der Amtsdirektor Altdöberns sieht verschiedene Probleme bei der kommunalen Förderung, nicht nur im Rahmen des Strukturwandels. Er verweist auf eine zunehmende Bürokratisierung der Antragsverfahren und der Projektumsetzung, die die Spielräume der Akteure vor Ort immer weiter eingrenzen. „Vieles, was in den 2000er Jahren noch möglich war, ist heute undenkbar.“ Die Kritik des Cottbuser Oberbürgermeisters geht in eine ähnliche Richtung: „Aus 17 Trägern öffentlicher Belange (TOB) Anfang der 1990er Jahre sind mittlerweile 42 geworden, die ohne Fristsetzung Stellungnahmen verfassen können. Es geht nicht darum, soziale Standards abzusenken, sondern darüber nachzudenken, welche Verfahrensabläufe zeitlich gekürzt oder gebündelt werden könnten.“

Vorschläge zu Verbesserungen bei der Fördermittelvergabe

Abschließend wurde den Befragten während der Interviews eine standardisierte Liste von 12 **Vorschlägen zur Verbesserung der Fördermittelvergabe** vorgelegt, damit diese die städtische Position dazu

auflisten konnten. Dabei ist zu beachten, dass hier die städtischen Erfahrungen mit allen bisherigen Förderprogrammen der EU, des Bundes und des Landes Brandenburg einfließen. Erneut zeigt sich ein unterschiedliches Meinungsbild unter den Hauptverwaltungsbeamten, wenn auch diesmal nicht so diffus wie bei dem vorhergehenden Punkt.

Zehn der zwölf im standardisierten Teil des Interviewleitfadens unterbreiteten Ansätze wurden **mehrheitlich von den befragten Hauptverwaltungsbeamten befürwortet** („Stimme voll zu“ bzw. „Stimme eher zu“). Dazu gehören vor allem weitergehende Möglichkeiten zur Reduzierung von Eigenanteilen insbesondere kleiner bzw. finanzschwacher Kommunen sowie bei interkommunalen Förderanträgen. Kommunale Antragsteller sollten zusätzlich Möglichkeiten erhalten, Eigenanteile auf nicht-finanzielle Art z. B. als Arbeits- oder Sachleistungen zu erbringen, was vor allem bei gemeinsamen Anträgen mit lokalen zivilgesellschaftlichen Initiativen hilfreich sein könnte.

Die beiden unterschiedlichen Ansätze zur **Rolle der kommunalen Eigenanteile bei Förderprogrammen** unter den befragten Vertretern der Verwaltung wurden bereits oben dargestellt. Daher gab es bei den vorgegebenen Vorschlägen

„Kommunen zahlen Eigenanteil nicht (komplett) selbst, sondern das Land springt ein“ sowie einen möglichen „Verzicht auf Eigenanteil als Ausnahmeregelung für finanzschwache Kommune (insbesondere für solche in der Haushaltssicherung)“ kein klares Meinungsbild.

Die **Reduzierung der Dokumentationspflichten** befürwortete ebenfalls die Mehrheit der Befragten. Der *Cottbuser Oberbürgermeister* schlug, da die Stadt sehr gute Erfahrungen mit den Fördermitteln gemacht hat und bislang kaum Rückforderungen des Landes oder des Bundes gehabt hat, vor, zu prüfen, ob „für verlässliche Kommunen die Prüfstandards abgesenkt werden könnten. Es könnte eine Art ‚Pool bewährter Kommunen‘ eingerichtet werden, und für diese in einem bestimmten Zeitraum z. B. die Dokumentationspflichten reduziert werden. Dann gibt es in fünf Jahren eine nächste Evaluation.“ Eine Art Gegenposition vertrat der *Bürgermeister von Sonnenwalde*, für den die Dokumentationspflichten wichtig sind. „Wir sind immer ganz froh, dass so intensiv dokumentiert wird. Sollte es zu einer Tiefenprüfung kommen, sind wir damit auf der sicheren Seite“. Wegen der komplizierten Vergabeverfahren und des intensiven Controllings hoben zwei Befragte im Interview hervor, dass sie

überlegen „*künftig auf Antragstellungen zu verzichten*“. Ohnehin enden viele Förderprogramme meistens genau dann, wenn die Daueraufgaben beginnen, die die Kommunen aus ihren Haushalten stemmen müssen. Daher wäre – so mehrere Befragte – „*eine feste kommunale Investitionspauschale erforderlich*.“

Auch einige der **anderen Vorschläge** fanden mehrheitlich Zustimmung, wie z. B. eine dezentralisierte Fördermittelvergabe durch regionale Entscheidungsgremien (Regional-Budgets), eine bessere Bündelung verschiedener Förderprogramme (z. B. bei Infrastrukturprojekten) sowie die Idee der Schaffung einer Serviceagentur im Land Brandenburg zur gezielten Unterstützung der Kommunen bei der Fördermitteleinwerbung, beim Projektmanagement sowie -evaluierung. Unterschiedliche Auffassung gab es hingegen in den Interviews zur Verlängerung der Antragsfristen und Laufzeiten bei Förderprogrammen.²⁰ Ein Bürgermeister lehnte z. B. längere Antragsfristen ab, befürwortet aber längere

Laufzeiten, ein anderer argumentierte genau umgekehrt.

Verteilung bisheriger Anträge auf kommunale Strukturmittel

An dieser Stelle erscheint es dem Berichterstatter sinnvoll, einen Exkurs zum Stand der **Anträge auf Mittel zur Strukturentwicklung der Städte und Gemeinden in der Lausitz** einzufügen. Bis zum 17.8.2022 hatten 21 von 125 Städten und Gemeinden im Fördergebiet²¹ einen Antrag auf Strukturmittel gestellt, was einem Anteil von 17 % entspricht (siehe Tabelle 3, Landtag 2022, Anlage 1). Besonders hohe Antragsquoten findet sich in den Landkreisen Spree-Neiße und Oberspreewald-Lausitz mit 28 %, im Landkreis Dahme-Spreewald sind es 8 % und in Landkreis Elbe-Elster 6 %. Ein deutlicher Unterschied lässt sich dabei zwischen amtsfreien und amtsangehörigen Gemeinden erkennen. Von den amtsfreien Kommunen haben bis zu diesem Zeitpunkt 17 von 37 (46 %) einen entsprechenden Antrag gestellt, bei den amtsangehörigen Städten und Gemeinden sind es hingegen nur 4,5 %.

²⁰ Hier zeigte sich bei den Interviews, dass die im Interviewleitfaden vorgesehene Kopplung zweier unterschiedlicher Fragen (Verlängerung der Antragsfristen und Laufzeiten bei Förderprogrammen) leider bei den Befragten für Verwirrung sorgte bzw.

beide Teilfragen unterschiedlich beantwortet wurden.

²¹ Dieses umfasst die Landkreise Spree-Neiße, Oberspreewald-Lausitz, Dahme-Spreewald und Elbe-Elster sowie die kreisfreie Stadt Cottbus.

Tabelle 4: Anträge von Gemeinden auf Strukturentwicklungsmittel im Fördergebiet (per 17.8.2022).

Landkreise/ kreisfreie Stadt	Amtsangehörige Städte und Ge- meinden	Amtsfreie Städte und Gemeinden	Gesamt
OSL	0 von 17 (0 %)	7 von 8 (87,5 %)	7 von 25 (28 %)
SPN	3 von 21 (14 %)	5 von 8 (62,5 %)	8 von 29 (28 %)
LDS	0 von 24 (0 %)	3 von 13 (23 %)	3 von 37 (8 %)
EE	1 von 26 (4,5 %)	1 von 7 (14 %)	2 von 33 (6 %)
CB	---	1 (kreisfrei)	1 von 1
Gesamt	4 von 88 (4,5 %)	17 von 37 (46 %)	21 von 125 (17 %)

Quelle 6: Landtag 2022.

Bislang haben nur vier dieser Kommunen entsprechende Anträge gestellt.

Die relativ hohe Zahl von Städten und Gemeinden der Region, die bis Mitte August 2022 keine Anträge auf Strukturfördermittel gestellt haben, hat aus Sicht des Berichterstatters verschiedene Gründe:

- (1) Ca. ein Drittel der Gemeinden konnten bislang keine Zuwendungsanträge für Strukturfördermittel stellen, da sie sich in der **vorläufigen Haushaltsführung bzw. im Haushaltssicherungskonzept** (HSK-Modus) befinden.²² Die Landesregierung geht zwar davon aus, dass Kom-

munen in der Haushaltssicherung auch an den Förderungen zur Strukturentwicklung partizipieren können, da diese i.d.R. „durch erhöhte Förderquoten unterstützt (werden), sodass sich der kommunale Eigenanteil reduziert“ (Landtag 2021: S. 11). Dies reicht offenbar aber nicht aus, um allen Lausitzer Städten und Gemeinden gleiche Chancen beim Zugang zu diesem Mittel zu gewährleisten. Als Beispiel nannte der Amtsdirektor des Amtes Altdöbern die Gemeinden Neupetershain und Altdöbern, bei denen eine Antragstellung wenig sinnvoll erscheint, da die Eigenanteile von 10 %

²² Diesen Städten und Gemeinden ist es im Rahmen der gesetzlichen Möglichkeiten nur eingeschränkt und nach entsprechenden

Einzelfallprüfungen möglich, entsprechende Anträge zu stellen.

hier wegen des nicht genehmigten Haushaltssicherungskonzept in keinem Fall erbracht werden können. *„Eigentlich gibt das Gesetz eine 100-prozentige Förderung für ‚Not leidende Kommunen‘ her, nur findet dies keine Anwendung“.* Nach Angaben der Landesregierung waren im Jahr 2021 39 von den 125 Lausitzer Städte und Gemeinden zur Aufstellung eines Haushaltssicherungskonzepts verpflichtet, besonders viele im Landkreis Spree-Neiße (52 %) (Landtag 2021).²³ Auch hier zeigt sich eine deutliche Differenzierung zwischen dem Anteil an amtsfreien bzw. amtsangehörigen Gemeinden im HSK-Modus an der Zahl aller Gemeinden des jeweiligen Typs (16 % bzw. 37,5 %). Bis auf drei Ausnahmen hat keine dieser Städte und Gemeinden bis August 2022 einen Antrag auf Strukturmittel gestellt (siehe Landtag 2021, Anlage 1, 2).

- (2) Des Weiteren zeigt sich ein deutlicher Zusammenhang der Antragsstellung mit den **kapazitären Möglichkeiten** der lokalen öffentlichen Verwaltungen, die in diesem Bericht bereits mehrfach angesprochen worden

sind. Diese sind in den amtsfreien Städten und Gemeinden deutlich höher als in den amtsangehörigen Gemeinden und betreffenden Ämter.

- (3) Hinzu kommt, dass eine Reihe kleinerer Städte und Gemeinden offenbar mit der Antragstellung von Strukturfördermitteln noch **abwarten**. Dies wurde in einem der Interviews für diesen Bericht vom Hauptverwaltungsbeamten angedeutet. Die Gründe dafür sind differenziert, u. a. müssen wichtige Führungspositionen in der Stadtverwaltung erst noch besetzt werden, die kommunale Finanzlage soll erst noch stabilisiert werden oder es werden weitere Entscheidungen der Landesregierung über die finanziellen Rahmenbedingungen der Strukturförderprojekte abgewartet.
- (4) Schließlich ist davon auszugehen, dass vor allem wegen der komplizierten Vergabeverfahren und des intensiven Controllings einige Städte und Gemeinden auf eine **Antragsstellung verzichten**. Dies deuteten auch mehrere Befragte bei den Interviews für diesen Bericht an.

²³ Dabei sind rechtlich die Handlungs- und Gestaltungsspielräume einer Gemeinde mit genehmigtem Haushaltssicherungskonzept grundsätzlich größer als bei einer Gemeinde

ohne genehmigtem Haushaltssicherungskonzept.

Aktuelle Kriseneinschätzung

In den Interviews spielte natürlich auch die Reaktion in den Städten und Gemeinden in der Lausitz auf die **aktuellen Krisen und deren Auswirkungen auf den Kohleausstieg** in der Lausitz eine Rolle. Bemerkenswert ist, dass keiner (!) der befragten Hauptverwaltungsbeamten zum Zeitpunkt des Interviews davon ausging, dass angesichts der aktuellen Krisen der Kohleausstieg auf die Zeit nach 2038 verschoben wird. Dies bezog sich sowohl auf ihre eigene Position als auch auf deren Wahrnehmung der lokalen öffentlichen Debatte. Was einen früheren Kohleausstieg betrifft (2030), so wird zwar die Existenz eines politischen Drucks anerkannt, dies sei aber *„zweifelhaft und praktisch wegen des zeitintensiven Planungs- und Genehmigungsrechts nicht mehr zu schaffen“*, wie ein Befragter betonte. Ein anderer wies darauf hin, dass in seiner Stadt weiterhin *„alle Beteiligten mit 2030 kalkulieren.“*

Die Sicht der befragten Vertreter aus der Zivilgesellschaft auf die **aktuelle Debatte um den Zeitpunkt des Kohleausstiegs** ist eher kritischer. Herr Paul Suppan von „Aktionsbündnis Contra MVA Jänschwalde“ hob in seinem Interview hervor, dass aus seiner Sicht *„das Datum des Kohleausstiegs wackelt, zumindest in den Köpfen der meisten Leute aus der Region.“* Auch in der Stadt Luckau wird nach Ansicht von Herrn Gerd Kaufmann vom Verein „Mensch Luckau e.V.“ der Strukturwandel *„eher kritisch gesehen, denn es prallen sehr unterschiedliche Lebenskonzepte aufeinander.“*

5 Fazit

Im Fazit sollen nunmehr ausgewählte, zentrale Erkenntnisse dieses Berichts zur Rolle der Lausitzer Städte und Gemeinden im regionalen Strukturwandel zusammengefasst werden und mit Empfehlungen des Autors verbunden werden.

Dabei soll zuerst der Blick auf die bereits erbrachten beachtenswerten Anpassungsleistungen vieler Lausitzer Städte und Gemeinden im Strukturwandel gelenkt sowie deren eigene Möglichkeiten und Ressourcen analysiert werden, um sich weiter in den regionalen Transformationsprozess einbringen zu können.

(1) Dieser Bericht zeigt, dass sich die befragten Städte und Gemeinden in den letzten Jahren bereits konzeptionell, organisatorisch, finanziell oder personell **auf den Strukturwandel eingestellt** haben. Entsprechend ihren unterschiedlichen Möglichkeiten findet sich dabei naturgemäß eine deutliche Differenzierung nach Ortsgröße und -lage, Finanzlage, Entwicklungsstand der interkommunalen Kooperationen und der Möglichkeiten zur Anpassung der Organisation bzw. des Personals. Generell konnten sich – neben der kreisfreien Stadt Cottbus – viele amtsfreie Städte und Gemeinden in der

Lausitz aus eigener Kraft bislang im Allgemeinen gut an den Strukturwandel anpassen. Vielen amtsangehörigen Gemeinden, insbesondere im ländlichen Raum der Lausitz, ist dies bislang nicht gelungen. Der Bericht macht einige Erfolgsfaktoren dieses Prozesses sichtbar. Den größten Einfluss auf die Effektivität städtischer Politik im Strukturwandel (einschließlich der Generierung von Projekten) hat offenbar die Bildung eigener Geschäftsbereiche zur Bündelung der mit der Transformation verbundenen städtischen Aufgaben nach innen und nach außen. Vorteile insbesondere bei der Infrastrukturentwicklung (z. B. ÖPNV, Krankenversorgung) genießen zudem jene Städte und Gemeinden, die über eigene Stadtwerke, Wohnungsbaugesellschaften bzw. andere städtische Institutionen verfügen. Schließlich spielt das Engagement der Bürgermeisterinnen bzw. Bürgermeister, deren strategische Vorstellungen, Führungsstärke und regionale und landesweite Vernetzung eine wichtige Rolle beim Einbringen der Städte und Gemeinden in den Strukturwandel.

(2) Zu den eigenen Möglichkeiten der Städte und Gemeinden, vom

weiteren regionalen Strukturwandel zu partizipieren, gehört vor allem das Vorantreiben der **interkommunalen Kooperation und Vernetzung**. Diese bietet insbesondere für mittlere und kleinere Städte sowie amtsangehörige Gemeinden in der Lausitz eigene Spielräume, um künftig stärker am Strukturwandel zu partizipieren. Damit könnten vorhandene kommunale Entwicklungsressourcen (Projektwissen, Personal und Fördermittel) besser gebündelt und geteilt werden. Das kommunale Bündnis „*Lausitzrunde*“ spielt in diesem Prozess ländersübergreifend eine innovative Rolle und hat weiteres Entwicklungspotential. Die gemeinsame koordinierte Überwindung des von allen Befragten angesprochenen Fachkräftemangels für kommunale Verwaltungen und Unternehmen wäre im gemeinsamen Interesse der Lausitzer Städte und Gemeinden, bevor ein ruinöser interkommunaler Wettbewerb um Fachkräfte zu einem hemmenden Faktor des langfristigen Strukturwandels in der Lausitz werden kann.

- (3) Eine weitere kommunale Ressource im regionalen Strukturwandel bildet die bessere **Nutzung der Möglichkeiten der lokalen Bürgerbeteiligung** beim

Vorantreiben des Strukturwandels. Im Bericht wurden einige positive Beispiele genannt, insgesamt scheint dem Berichterstatte dieser Bereich der Bottom-Up Teilhabe im Strukturwandelprozess aber vielfach noch unterentwickelt, sowohl lokal als auch regional. Lokale Teilhabeprozesse im Rahmen der Strukturentwicklung können sowohl die Diskussion städtischer Projektideen voranbringen als auch zur Entwicklung von Projekten beitragen, bei denen Akteure der lokalen Zivilgesellschaft als Co-Projektträger mitwirken. Sinnvoll wären solche Projekte insbesondere bei der Daseinsvorsorge, in den Bereichen Kultur und Kunst sowie bei der sozialen Dimension des Strukturwandels.

Die zweite Fragestellung in diesem Fazit bezieht sich auf die Möglichkeiten des Landes Brandenburg und anderer Akteure des regionalen Strukturwandels, einen gerechteren Zugang für alle Lausitzer Kommunen zu den betreffenden Fördertöpfen sicherzustellen und die Unterstützung für bestimmte kommunale Akteure bei der Projektbeantragung zu verbessern.

- (4) Beim **sinnvollen regionalen Wettbewerb um Strukturfördermittel** in der Lausitz besteht aktuell das Problem, allen Kommunen einen fairen, gleichen

Zugang zu diesem Verfahren zu ermöglichen. Wie im Bericht gezeigt wurde, bedürfen insbesondere finanzschwache Städte und Gemeinden (vor allem jene im HSK-Modus) besondere Unterstützung, ebenso aber auch amtsangehörige Gemeinden sowie kleinere Städte und Gemeinden im ländlichen Raum, die über zu geringe administrative Kapazitäten verfügen, um eigene Projekte vorzubereiten und umzusetzen. Dieses Problem können die Städte und Gemeinden allein nicht lösen. Hier ist die Landesregierung gefordert, der dazu verschiedene Instrumente zu Verfügung stehen, wie z. B. weitere Maßnahmen zur Verbesserung der allgemeinen kommunalen Finanzausstattung, eine kommunale Investitionspauschale oder die Bereitstellung von STARK-Mitteln für Kommunen. Um mehr Lausitzer Städte und Gemeinden zu befähigen, sich künftig mit Förderanträgen am Strukturwandel zu beteiligen, würden außerdem vereinfachte Förderrichtlinien und ein verringertem Dokumentationsaufwand bei Strukturwandelprojekten die größten Effekte erzielen.

- (5) Wie im Bericht beschrieben, bleibt das Problem der **kommun-**

alen Eigenanteile für Strukturwandelprojekte zentral. Die Förderquote ist mit 90 % bzw. 95 % zwar sehr hoch, aus kommunaler Sicht übersteigen aber die absoluten Summen des Eigenanteils in Relation zu den jeweiligen Haushalten bei größeren Strukturwandelprojekten regelmäßig die finanziellen Spielräume der Lausitzer Städte und Gemeinden. Die rechtliche Ausnahmeregelung einer 100-prozentigen Förderung wurde bislang bei größeren Projekten offenbar nicht genutzt. Spezifische finanzielle Anreize für innovative Projekte interkommunaler Kooperation oder mit zivilgesellschaftlicher Co-Produktion (insbesondere für Modellprojekte) wären ebenfalls sinnvoll.

- (6) Der Strukturwandel ist mit komplexen Herausforderungen für lokale Verwaltungen verbunden und erfordert insbesondere hochqualifizierte und hochmotivierte Beschäftigte, besonders für die Planung und Durchführung von Projekten aber auch für die Bürgerinformation und -beteiligung. Im Bericht wurde die Notwendigkeit der **Stärkung der personellen Kapazitäten der Städte, Gemeinden und Ämter unterstrichen**, um die zusätzlichen Aufgaben der Transformation bewältigen zu

können, für die bislang zu wenig Zeit, Wissen oder finanzielle Ressourcen zur Verfügung stehen. Viele Städte und Gemeinden müssen neue Verwaltungskapazitäten aufbauen, anfangs sogar überwiegend unabhängig von konkreten Projektförderungen. Die spezifische Unterstützung dieser Kommunen bei der Strukturförderung könnte durch verschiedene Ansätze verbessert werden, bei der kommunalen Projektplanung z. B. durch den Einsatz von Fördermittellotsen oder bei der Projektdurchführung z. B. durch die Möglichkeit des Einsatzes externer temporärer Projektmanager. Bessere Unterstützungs- und Begleitangebote in der Strukturwandelförderung könnte möglicherweise eine regionale Serviceagentur bündeln.

Drittens ist im Bericht mehrfach ein Zielkonflikt des regionalen Transformationsprozesses zur Sprache gekommen, der nicht nur den inhaltlichen Charakter der Transformation, sondern auch dessen Akzeptanz unter den betroffenen Menschen in der Lausitz betrifft.

(7) Was die **inhaltliche Dimension der Strukturförderung** in der Lausitz betrifft, so wurde im Bericht der Zielkonflikt zwischen dem Kernanliegen nachhaltiger Förderung von Wachstum und

Beschäftigung einerseits und der Förderung in den Bereichen öffentlicher Daseinsvorsorge sowie der sozialen Dimension des Strukturwandels andererseits deutlich. Das nötige Gleichgewicht zwischen beiden ist aktuell noch nicht ausreichend erkennbar, was möglicherweise damit zu tun hat, dass der Unterschied zwischen der Strukturentwicklungsplanung in Folge des Endes des Braunkohleabbaus in der Lausitz und der klassischen Regionalplanung immer noch diffus ist. Zu sehr wird auf klassische Verfahren und Instrumente gesetzt. Auch in der Lausitz zeigt sich, dass gesellschaftliche Herausforderungen nicht ausschließlich im tradierten institutionellen Rahmen bewältigt werden. Der Mitwirkung der lokalen Bürger- und Zivilgesellschaft mit ihren vielfältigen Akteuren an der Gestaltung des Strukturwandels kommt daher wachsende Bedeutung zu. Diese repräsentieren Nutzererwartungen verschiedener Zielgruppen, die unmittelbar von ungelösten Aufgabenstellungen betroffen sind. Zudem wird die „lokale Kreativität vor Ort“ besser in den Transformationsprozess einbezogen. Besonders problematisch ist aktuell die viel zu geringe Teilhabe von Kindern

und Jugendlichen an den Debatten zum regionalen Strukturwandel. Zivilgesellschaftliche Akteure und andere lokale Stakeholder wie Unternehmer sind unverzichtbar, um sektorübergreifende Lösungen und Projekte zu entwickeln, die im administrativen „Silo-Denken“ kaum Chancen hätten.

- (8) Für eine wissenschaftliche Analyse der Erfahrungen bei der Umsetzung der kommunalen Strukturförderprojekte ist es – wie im Bericht ausgeführt – noch zu früh. Wenn diese in einigen Jahren vorhanden sein wird, könnten durch geeignete Formate z. B. in Förderlaboren die Erfahrungen mit der Umsetzung kommunaler Projekte gemeinsam analysiert und **„Best Practice“ Beispiele** herausgefunden werden, deren Erfahrungen Lernprozesse in anderen Kommunen beschleunigen könnten.

Die aktuelle Förderperiode des Strukturwandels in der Lausitz läuft noch bis zum 31.12.2026, deren systematische wissenschaftliche Auswertung wird erst danach möglich sein. Unabhängig davon wird viel davon abhängen, wie rasch die bereits bewilligten Projekte sichtbare Wirkungen zeigen werden. Es ist davon auszugehen, dass der Strukturwandel in der Lausitz in den **Wahlkämpfen zum Landtag und zu den Kommunalvertretungen in Brandenburg** im Jahr 2024 eine wichtige Rolle spielen wird. Vom Ausgang der damit verbundenen Debatte wird es wesentlich abhängen, ob es gelingt, die mehrheitliche gesellschaftliche Unterstützung für den Kohleausstieg und Strukturwandel in der Lausitz aufrechtzuerhalten bzw. zu stabilisieren.

6 Literaturverzeichnis

- Abt, J. / Blecken, L. / Bock, St. / Diringer, J. / Fahrenkrug, K. (Hrsg.) (2022): *Von Beteiligung zur Koproduktion. Wege der Zusammenarbeit von Kommune und Bürgerschaft für eine zukunftsfähige kommunale Entwicklung*, Springer VS.
- Berkner, A. et al. (2022): *Braunkohlenplanung, Strukturwandel und Kohleausstieg in Deutschland*, Verlag der ARL: Hannover, (Positionspapier aus der ARL, No. 135), URL: <https://nbn-resolving.de/urn:nbn:de:0156-01353>.
- Boettcher, F. / Freier, R. / Geißler R. (2021): Kommunalen Finanzreport 2021 (herausgegeben von der Bertelsmann-Stiftung).
- Brand, St. / Steinbrecher, J. (2018): *Gut Ding will Weile haben! Warum rufen Kommunen Fördermittel nur zögerlich ab?* (herausgegeben von der KfW), URL: <https://www.kfw.de/PDF/Download-Center/Konzernthemen/Research/PDF-Dokumente-Volkswirtschaft-Kompakt/One-Pager-2018/VK-Nr.-168-November-2018-Foerdermittelabruf.pdf>; abgerufen am 22.07.2022.
- Braun, St. / Feldwieser, M. / Schex, M. / Yapoci-Öztas, C. (2021): *Kommunale Innovationsräume für digitale Zukunftskommunen. Eine Qualitativ-explorative Analyse zur Relevanz von Innovationsräumen und ihren Erfolgsfaktoren in Kommunalverwaltungen*, Stuttgart (herausgegeben vom Fraunhofer-Institut für Arbeitswirtschaft und Organisation, IAO).
- Bundesministerium für Wirtschaft und Energie (2021): Pressemitteilung, 10.2.2021, Berlin.
- Bundesvereinigung der kommunalen Spitzenverbände (2022): *Prognose der Kommunalfinanzen*, 18. August 2022.
- Deutscher Städtetag (DST) / PD (2021): *Analyse der kommunalen Förderlandschaft*, 2.12.2021 (Reihe PD-Perspektiven), URL: www.pd-g.de/pd-perspektiven-reihe/foerdermittelanalyse.
- Flögel, F. / Langguth, F. (2021): *Kommunale Finanzen und Fördermittel. Kurzexpertise im MORO Lebendige Regionen* (herausgegeben im Auftrag des Nationales Institut für Wissenschaftskommunikation).
- Geissler, R. / Hammerschmidt, G. / Raffer, Ch. (2021): *Local Public Finance. An International Comparative Regulatory Perspective*, Springer International Publishing.
- Gürtler, K. / Luh, V. / Staemmler, J. (2020): Strukturwandel als Gelegenheit, in: *APuZ*, 6–7/2020, S. 32–39.
- Hammerschmidt, G. / Raffer, Ch. / Palaric, E. / Skiera, Ch. / Holler, F. (2019): *Internationale Erfahrungen und Best Practices für staatliche Förderverfahren Sachsen*, Hertie School of Governance Berlin.
- Heer, S. (2022a): *Erwartungen an Bürgerdialoge zum Lausitzer Strukturwandel. Auswertung der WRL-Dialogformate von 2021 in Brandenburg, Dresden und Görlitz*: IÖR (IZS Policy Briefs. Kompaktanalysen & Politikempfehlungen Nr. 8),

- <https://doi.org/10.26084/pxta-1g27>.
- Heer, S. (2022b): *Strukturwandel und Bürgerbeteiligung* (Interview), in: Berlin Institut für Partizipation, 17.10.2022.
- Heer, S. (2021): *Strukturwandel im Werkstattmodus. Analysen zum Arbeitsverfahren der brandenburgischen Werkstätten der Wirtschaftsregion Lausitz*, IZS Policy Briefs Nr. 7, veröffentlicht am 13. September 2021 DOI: <https://doi.org/10.26084/sh85-z662>.
- Heer, S., & Knippschild, R. (2021). Szenarien länderübergreifender Zusammenarbeit zwischen Sachsen und Brandenburg. (IZS Policy Briefs, 6). Dresden: Leibniz-Institut für ökologische Raumentwicklung e.V.; Interdisziplinäres Zentrum für transformativen Stadtumbau (IZS). <https://doi.org/10.26084/f51v-wx84>.
- Heer, S. / Knippschild, R. (2020): *Rahmenbedingungen einer kooperativen Steuerung des Lausitzer Strukturwandels. Anforderungsprofil und Konsequenzen für die Ausgestaltung einer tragfähigen Governance-Architektur*, IZS Policy Brief 1, veröffentlicht am 15. März 2020, DOI: <https://doi.org/10.26084/fnbk-ps86>.
- Herberg, J. / Kamlage, J.-H. / Gabler, J. / Goerke, U. / Gürtler, K. / Haas, T. / Löw Beer, D. / Luh, V. / Knobbe, S. / Reiner mann, J. / Staemmler, J. / Venghaus, S. (2020a): *Partizipative Governance und nachhaltiger Strukturwandel. Zwischenstand und Handlungsmöglichkeiten in der Lausitz und im Rheinischen Revier*, DOI: 10.2312/iass.2020.037.
- Herberg, J. / Gabler, J. / Gürtler, K. / Haas, T. / Staemmler, J. / Löw Beer, D. / Luh, V. (2020b): Von der Lausitz lernen: wie sich die Nachhaltigkeitsforschung für Demokratiefragen öffnen kann, in: *GAIA - Ecological Perspectives for Science and Society*, 29(1), 60-62. doi:10.14512/gaia.29.1.13.
- Hernández, A. / Schneider, C. (2021): Experimenting for long-term transformation. Key insights into 20 years of German pilot schemes for innovative rural public service and infrastructure provision, in: *Europa XXI*, 41, pp. 107-128. <https://doi.org/10.7163/Eu21.2021.41.5>
- Hirschl, B. / Heinbach, K. / Salecki, S. / Bode, A. / Leuner, B. / Bergmann, J. / Wiesen thal, J. (2022): *Energiewende in der Lausitz – regionalökonomische Effekte relevanter Technologien Szenarien zur Entwicklung erneuerbarer Energien und energetischer Gebäudesanierung sowie Wertschöpfungs- und Beschäftigungseffekte durch regionale Beteiligung*, Dresden und Görlitz: IÖR (Schriftenreihe des IÖW, 223/22).
- Kenkmann, T. / Köhler, B. / Hesse, T. / Loschke, C. (2022): *Wirkungsanalyse für das Klimaschutzmanagement in Kommunen. Fördermittelnutzung*, (Reihe CLIMATE CHANGE, 34/2022), im Auftrag des Umweltbundesamtes.
- KfW Research (Hrsg.) (2022): *KfW-Kommunalpanel 2022: Die Krise als Dauerzustand?* Frankfurt am Main, (Autoren: Raffer, Ch. / Scheller, H.),

- Frankfurt a. M. Mai 2022, URL: www.kfw.de/PDF/Download-Center/Konzerthemen/Research/PDF-Dokumente-KfW-Kommunalpanel/KfW-Kommunalpanel-2022.pdf.
- Knippschild, R. / Heuer, A. / Matern, A. / Theuner, J. (Hrsg.) (2022): *Planungslabor Raum-bilder Lausitz 2050. Nachhaltige Transformation entwerfen. Ergebnisse*, Dresden und Görlitz: IÖR.
- Koalitionsvertrag 2021 – 2025 zwischen der Sozialdemokratischen Partei Deutschlands, BÜNDNIS 90 / DIE GRÜNEN und den Freien Demokraten (2021): *Mehr Fortschritt wagen. Bündnis für Freiheit, Gerechtigkeit und Nachhaltigkeit*, Berlin.
- Kommission zur Konsolidierung von Förderprogrammen und Weiterentwicklung der sächsischen Förderstrategie (Hrsg.) (2022): *Bericht der Förderkommission II im Freistaat Sachsen*, Mai 2022, Dresden.
- Krimmer, H. / Bischoff, S. / Gensicke, Th. / Tahmaz, B. (2022): *Engagementförderung in Ostdeutschland*, Halle (Herausgegeben von der Stiftung Bürger für Bürger).
- Landtag Brandenburg (2022): Antwort der Landesregierung auf die Kleine Anfrage Nr. 2270 der Abgeordneten Steffen Kubitzki (AfD-Fraktion), Daniel Münschke (AfD-Fraktion) und Marianne Spring-Räumschüssel (AfD-Fraktion), Drucksache 7/6062.
- Landtag Brandenburg (2021). Antwort der Landesregierung auf die Kleine Anfrage Nr. 1518 der Abgeordneten Andrea Johlige (Fraktion DIE LINKE) Drucksache 7/4134
- Entwicklung der kommunalen Finanzlage im Land Brandenburg, Drucksache 7/4308.
- Landtag Brandenburg (2019): Antwort der Landesregierung auf die Kleine Anfrage Nr. 4540 des Abgeordneten Benjamin Raschke (Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN, Drucksache 6/11453, Anlage 1.
- Lausitz Monitor (2022): *Studie über das Meinungsbild der Lausitzer Bevölkerung zum Strukturwandel* (herausgegeben von MAS-Partners und Prozesspsychologen GmbH), URL: https://lausitz-monitor.de/media/lausitz_monitor_ergebnisse_2022_1.pdf.
- Lenk, Th. / Hesse, M. / Grüttner, A. / Starke, T. / Bender, Ch. / Mengs, Ch. (2020): *Untersuchung der Rolle und Potenziale kommunaler Haushalte im Strukturwandel (Abschlussbericht zum Teilprojekt)*, Leipzig, Juli 2020 (herausgegeben von der Wirtschaftsregion Lausitz GmbH, Projekt Zukunftswerkstatt Lausitz).
- Löw Beer, D./Holz, V. (2022): Jugendbeteiligung, Demokratiepädagogik und Nachhaltigkeit. Konzeptuelle Überlegungen sowie Herausforderungen und Lösungsansätze aus dem Strukturwandel in der Lausitz, in: *Unsere Jugend* (uj), 74, 7+8, S. 298-309, URL: <http://dx.doi.org/10.2378/uj2022.art43d>.
- Löw Beer, D., Gürtler, K., Herberg, J., & Haas, T. (2021). Wie legitim ist der Kohlekompromiss? Spannungsfelder und Verhandlungsdynamiken im Prozess der Kohlekommission

- sion, in: *Zeitschrift für Politikwissenschaft*, 31(3), 393-416.
doi:10.1007/s41358-021-00261-8.
- Maretzke, St. / Porsche, L. (2020): *Kleinstädte in ländlichen Räumen. Ein Spiegelbild ihrer ökonomischen, sozialen und siedlungsstrukturellen Rahmenbedingungen* (BBSR-online-Publikation, 01/2020).
- Markwardt, G. / Schnellenbach, J. / Titze, M. / Zundel, St. (2022): Umsetzung der Hilfen für die Flankierung des Kohleausstiegs in der brandenburgischen Lausitz – eine Zwischenbilanz, in: *ifo Dresden berichtet*, Dresden, Dresden, Vol. 29, Iss. 03, pp. 12-18.
- Milbert, A. / Porsche, L. (2021): *Kleinstädte in Deutschland*, Bonn (herausgegeben vom Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR) im Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (BBR).
- Nationale Akademie der Wissenschaften Leopoldina / acatech - Deutsche Akademie der Technikwissenschaften / Union der deutschen Akademien der Wissenschaften (2022): *Welche Auswirkungen hat der Ukrainekrieg auf die Energiepreise und Versorgungssicherheit in Europa?* Juli 2022, Impulspapier, URL: https://energiesysteme-zukunft.de/fileadmin/user_upload/Publikationen/PDFs/ESYS_Impuls_Versorgungssicherheit.pdf.
- Noack, A. (2022a): *Wo Neues entsteht. Eine Kurzbilanz zu ersten Strukturfördermaßnahmen in den Braunkohlerevieren*, herausgegeben vom Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung, BBSR-Analysen KOMPAKT, Ausgabe 07/2022.
- Noack, A. (2022b): Wie folgenreich ist der Kohleausstieg für die Lausitz? Zum Spannungsfeld von beschäftigungspolitischer Relevanz und öffentlicher Wahrnehmung. In: *IzR (Informationen zur Raumentwicklung)*, 49. Jg. (1), S. 10–21.
- Noack, A. / Witting, A. (2022): *Energiewende und Strukturwandel: Eine Einführung*. In: *IzR (Informationen zur Raumentwicklung)*, 49. Jg. (1), S. 4–9.
- Öko-Institut (2022): *Die deutsche Braunkohlenwirtschaft 2021. Historische Entwicklungen, Ressourcen, Technik, wirtschaftliche Strukturen und Umweltauswirkungen*. Studie im Auftrag von Agora Energiewende und der European Climate Foundation. Berlin.
- Raffer, Ch. (2022): *Benchmarkstudie Förderprogrammlandschaften/-strategien im Ländervergleich. Im Auftrag der Kommission zur Konsolidierung von Förderprogrammen und Weiterentwicklung der sächsischen Förderstrategie beim Sächsischen Staatsministerium der Finanzen* (Difu Sonderveröffentlichung).
- Ragnitz, J. (2021): Anmerkungen zur Umsetzung der Hilfen für die Flankierung des Kohleausstiegs in den ostdeutschen Bundesländern. In: *ifo Dresden berichtet*, 28. Jg. (6), S. 3 – 6.
- Ragnitz, J. / Markwardt, G. / Schwarzkopff, J. / Reitzenstein, A. / Wehnert, T. / Kurwan, J. / Beutel, J. (2021): *Analyse des historischen Strukturwandels in der Lausitz (Fallstudie)* (Hrsg. Umweltbundesamt CLIMATE CHANGE 31/2021 im

- Rahmen des Ressortforschungsplan des Bundesministeriums für Umwelt, Naturschutz, nukleare Sicherheit und Verbraucherschutz), URL: www.umweltbundesamt.de/sites/default/files/medien/1410/publikationen/2021-12-28_cc_31-2021_fallstudie_analyse_historischer_strukturwandel_lausitz.pdf.
- Senius, K. / Höffken W. (Hrsg.) (2020): *Kohleausstieg und Strukturwandel in Sachsen-Anhalt*, Magdeburg (herausgegeben vom Landesbüro Sachsen-Anhalt der Friedrich-Ebert-Stiftung), URL: <https://library.fes.de/pdf-files/bueros/sachsen-anhalt/17149.pdf> [abgerufen am 25.09.2022].
- Sonderausschuss „Strukturentwicklung in der Lausitz“ des Landtages Brandenburg (2022): *Protokoll der Sitzung am 10.6.2022*.
- SPRINT (2022): *Better Promote. Für eine stärkere Serviceorientierung in der Regionalförderung*, Berlin, URL: https://www.region-gestalten.bund.de/Region/DE/vorhaben/better-promote/Reisekatalog.pdf;jsessionid=C4F17D7B4B36F1C68C6D23E5BAE4F12A.live21323?__blob=publicationFile&v=5.
- Staatskanzlei Brandenburg (2020): *Das Lausitzprogramm 2038. Prozesspapier zum Aufbau von Entscheidungs- und Begleitstrukturen im Transformationsprozess*, Potsdam.
- Staatskanzlei Brandenburg (2022b): *Strukturentwicklung Lausitz: IMAG gibt auf siebenter Sitzung grünes Licht für drei weitere Förderprojekte* (Pressemitteilung vom 1.6.2022), Potsdam.
- Staemmler, J. (2022): Interview „Brandenburg schafft mehr Zustimmung zum Strukturwandel“, in: *Neue Lausitz*, URL: neuelausitz.com/2022/07/06/brandenburg-schafft-mehr-zustimmung-zum-strukturwandel/.
- Staemmler, J. (2021): In die eigene Kraft vertrauend: Eine alternative Erzählung vom Strukturwandel in der Lausitz. In F. Richter (Ed.), *Traumland: wer wir sind und sein könnten: Identität & Zusammenhalt in Ost und West*, Berlin: Dietz, S 144-149.
- Staemmler, J. (2019): *Strukturwandel in der Lausitz: Blühende Landschaften reloaded?* IASS Potsdam.
- Sydow, J. (2018): *Förderprogramme für kommunale Infrastrukturprojekte - Herausforderungen und Handlungsfelder am Beispiel des Freistaates Sachsen* (KOMKIS Analyse Nr. 9).
- Tent, N. / Brad, A. / Klöden, J. / Adam Hernández, A. / Bannert, J. / Gebauer, A. (2021). A review of the challenges and strategies of delivering services of general interest in European rural areas, in: *Europa XXI*, 41, pp. 77-105. <https://doi.org/10.7163/Eu21.2021.41.4>.
- Wirtschaftsregion Lausitz / Projekt Zukunftswerkstatt Lausitz (2020): *Entwicklungsstrategie Lausitz 2050*.
- Wuppertal Institut (2022a): *Zukunftsimpuls – Transformationslücke schließen – Handeln unter Hochdruck* (Zukunftsimpuls Nr. 24).
- Wuppertal Institute (2022b): *Just Transition Toolbox for Coal Regions*.

Impressum

Prof. Dr. Jochen Franzke

Bericht für die Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN
im Brandenburger Landtag

Herausgeberin:
Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN
im Brandenburger Landtag
Alter Markt 1
14467 Potsdam
Tel. 0332-966 1700
Fax 0331-966 1702
info@gruene-fraktion.brandenburg.de
www.gruene-fraktion-brandenburg.de

Potsdam, Dezember 2022

Diese Publikation enthält Informationen über die parlamentarische Arbeit der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN im Brandenburger Landtag und ist nicht zum Zweck der Wahlwerbung bestimmt.

Die Verantwortung für den Inhalt dieser Veröffentlichung liegt bei dem Autor.

Foto: traveldia – stock.adobe.com