

Policy Brief

Monitoring, Evaluierung und wissenschaftliche Begleitung des Strukturwandels in der Lausitz

Cottbus, 21. November 2021

Studie im Auftrag der Staatskanzlei des Landes Brandenburg

Autoren

Mirko Titze
Stefan Zundel

Kontakt

mirko.titze@iwh-halle.de / zundel@b-tu.de

Begleitforschung Strukturwandel (BeForSt): [Link](#)

Gefördert durch:



aufgrund eines Beschlusses
des Deutschen Bundestages

Monitoring, Evaluierung und wissenschaftliche Begleitung des Strukturwandels in der Lausitz

Gegenstand des Begleitforschungsvorhabens ist das Monitoring, die Evaluierung und die wissenschaftliche Begleitung des Strukturwandels in der (brandenburgischen) Lausitz, der sich durch den Ausstieg aus der Braunkohleförderung und -verstromung ergibt. Das Vorhaben verfolgt **zwei Anliegen**. *Erstens* widmet sich das Vorhaben den **Wirkungen der Fördermaßnahmen des Strukturstärkungsgesetzes**, mit denen der Bund und die Länder die ökonomischen und gesellschaftlichen Folgen, die sich für diese Regionen ergeben, bewältigen wollen. Es beschreibt *zweitens* die **aktuelle wirtschaftliche Situation und ihre Entwicklung** in den vom Kohleausstieg betroffenen Regionen, da diese nicht nur von strukturpolitischen Maßnahmen, sondern auch von endogenen Entwicklungen, wie etwa der Demografie oder globalen Trends, wie z.B. der Decarbonisierung weiterer Industrien und der Digitalisierung, abhängig ist. Beide Anliegen bedürfen eines umfangreichen Indikatorensystems, das in diesem Vorhaben grundlegend entwickelt werden soll. Hier geht es vor allem darum, bereits vorhandene Daten intelligent zu verknüpfen und nur dort, wo es nicht anders möglich ist, neue Daten effektiv und effizient zu erheben.

Für den gesamten Auftrag der Begleitforschung zum Strukturwandel ist eine enge Verzahnung mit der Staatskanzlei als Auftraggeberin, aber auch mit weiteren Akteuren vorgesehen. Zu nennen sind hier insbesondere die Wirtschaftsregion Lausitz, die IMAG, sowie die Prognos AG als Auftragnehmerin des Parallelprojektes. Der Modus der Verzahnung mit den weiteren Akteuren wird jeweils im Rahmen einer Vorstellung des Arbeitsprogramms mit diesen abgestimmt. Koordiniert mit der Auftraggeberin werden Zwischenergebnisse und für politische Erwägungen bedeutsame Resultate der Begleitforschung in kurzen Papieren (Policy Briefs) zugänglich gemacht. Es wird außerdem eine Tagung *Lessons Learned from Lusatia* geplant, die sich an die Akteure des Strukturwandels in europäischen Kohleregionen wendet. Mit diesen Punkten werden die organisatorischen Grundlagen des Projektes gelegt.

Die Analyse der **Wirkungen der Fördermaßnahmen des Strukturstärkungsgesetzes** stellt den *ersten* Schwerpunkt in diesem Begleitforschungsvorhaben dar. Hier geht es darum, der Politik fundierte Informationen darüber bereitzustellen, ob die mit diesen Maßnahmen beabsichtigten Ziele auch tatsächlich erreicht werden. Das Ziel der Arbeiten in diesem Untersuchungsschritt besteht darin, einen **kausalen** Zusammenhang zwischen einer Fördermaßnahme des Strukturstärkungsgesetzes und dem Erreichen eines wirtschaftspolitischen Ziels nachzuweisen. Methodisch gelingt dies über Kontrollgruppenansätze, die heute den State-of-the-Art der internationalen Wirkungsforschung darstellen. Der Effekt einer Maßnahme errechnet sich hierbei aus dem Unterschied in der Zielgröße zwischen den Begünstigten und den Nicht-Begünstigten.

Der Dreh- und Angelpunkt dieses Untersuchungsdesigns besteht darin, eine glaubwürdige Kontrollgruppe für die von den Fördermaßnahmen des Strukturstärkungsgesetzes direkt und indirekt Begünstigten, d. h. die Behandlungsgruppe, zu finden. Die große Herausforderung ergibt sich dahingehend, dass sich die Behandlungs- und die Kontrollgruppe in allen Merkmalen gleichen müssen, die sowohl die Wahrscheinlichkeit für eine Begünstigung durch das Strukturstärkungsgesetz als auch die Zielvariable selbst beeinflussen könnten. Gelingt dies nicht, lässt sich nicht mehr exakt vorhersagen, ob ein Ziel nun aufgrund der Fördermaßnahme oder anderer Merkmale der Begünstigten erreicht wurde. Für diesen Arbeitsschritt in dem Begleitforschungsvorhaben ist zu berücksichtigen, dass die Fördermaßnahmen – wenn überhaupt – gerade erst angelaufen sind und sich entsprechende Effekte nach einer so kurzen Zeit noch nicht zeigen (können).

Den Schwerpunkt der Arbeiten in diesem Analyseschritt stellt daher der Aufbau eines umfassenden Monitoringsystems dar, das zuverlässig Auskunft über die Fördermaßnahmen des

Strukturstärkungsgesetzes selbst sowie über die direkt und indirekt Begünstigten dieser Maßnahmen gibt. Dieser Schritt ist ohnehin unerlässlich, da sich die beschriebenen Untersuchungsdesigns nur entwickeln und auswerten lassen, wenn Daten in der erforderlichen Qualität und Quantität bereitstehen. Der Aufbau der Datenbasis über die Fördermaßnahmen des Strukturstärkungsgesetzes erfordert eine enge Mitarbeit der Bewilligungsbehörden.

Hier ist es zunächst wichtig, einen Überblick über alle im Fördergebiet des Strukturstärkungsgesetzes (und in möglichen Kontrollregionen außerhalb seines Geltungsbereichs) angewendeten Programme der Wirtschaftsförderung im weitesten Sinne (etwa einschließlich der Infrastrukturförderung) zu erhalten. Des Weiteren sind Informationen über die Förderregeln dieser Programme erforderlich. Für die Erstellung des Untersuchungsdesigns ist es unabdingbar, zu wissen, nach welchen Regeln einzelne Akteure (etwa Beschäftigte, Haushalte, Firmen, Gemeinden usw.) zu direkt oder indirekt Begünstigten wurden. Schließlich muss der Prozess der Begünstigung sehr genau dokumentiert sein. Neben den Daten über die Fördermaßnahmen sind für die Wirkungsanalysen auch Daten zu den Merkmalen der Begünstigten sowie der Nicht-Begünstigten erforderlich.

Aufgrund der kurzen Zeitspanne zwischen dem Beginn der Fördermaßnahmen des Strukturstärkungsgesetzes und dem aktuellen Rand sind noch keine verlässliche Aussagen zu den Effekten möglich. Eine Ausnahme stellen hier die Ansiedlungsmaßnahmen (Behörden, Betriebe, Forschungseinrichtungen) dar. Der Aufbau dieser Einrichtungen geschieht erfahrungsgemäß in relativ kurzen Zeiträumen, wodurch sich erste Effekte am Arbeitsmarkt bereits unmittelbar zeigen dürften. Für diese Maßnahmen gibt es allerdings nur eine sehr geringe Anzahl an direkt Begünstigten (etwa die Gemeinden oder auch Kreise), in denen eine Ansiedlung stattfindet. Für solche Konstellationen gibt es in der Literatur den Ansatz synthetischer Kontrollgruppen, der im Rahmen der Begleitforschung Verwendung finden soll. Die Entwicklung wirtschaftspolitischer Zielgrößen in der Gemeinde mit einer Ansiedlung wird dann verglichen mit einer synthetischen Kontrollgruppe.

Inhaltlich besteht der *zweite* Schwerpunkt in einem **Monitoring des Transformationsprozesses** und der **regionalen Entwicklung in der Lausitz**. Dabei ist zu beachten, dass die Entwicklung in der Lausitz durch die Maßnahmen des Strukturstärkungsgesetzes zwar stark beeinflusst wird, aber eben auch von solchen Faktoren, wie der demografischen Entwicklung, der Entwicklung in der Flughafenregion oder von der Neuorganisation der Wertschöpfungsketten im Zuge der weiteren Dekarbonisierung der Wirtschaft. Folglich ergeben sich politische Steuerungsbedarfe nicht nur aus einer möglichen Nachjustierung der Strukturstärkungsmaßnahmen, sondern auch durch Entwicklungen in der Region, die nur mittelbar mit dem geplanten Ausstieg aus der Braunkohleverstromung und dem Strukturstärkungsgesetz zu tun haben, gleichwohl aber die wirtschaftliche Entwicklung der Region stark beeinflussen können.

Hinzu kommt, dass aus der Perspektive der Betroffenen nicht nur solche Größen, wie Bruttoinlandsprodukt pro Kopf oder Arbeitslosenquote bedeutsam sind, sondern auch Indikatoren, die Veränderungen in der Lebensqualität anzeigen, wie etwa die Ausstattung der Region mit Schulen, Kindergärten und Krankenhäusern oder die Verkehrsverbindungen innerhalb der Region. Das Monitoring der regionalen Entwicklung soll sich deshalb nicht nur auf die Beobachtung wirtschaftlicher Dynamiken beschränken, sondern muss auch solche Entwicklungen erfassen, die für die Akzeptanz des Strukturwandels mindestens genau so bedeutsam sind wie die Ansiedlung einer neuen Wissenschaftseinrichtung oder einer neuen Behörde.

Darüber hinaus kann es um weitere Arbeitsmarktindikatoren sowohl auf der Angebots- als auch der Nachfrageseite gehen. So stellt sich beispielsweise die Frage, ob das Fachkräfteangebot ausreicht, um die zusätzliche Nachfrage neu etablierter Unternehmen und öffentlicher Einrichtungen zu befriedigen, oder ob frühzeitig auch in Qualifizierungsmaßnahmen und solche der Arbeitskräftegewinnung

investiert werden muss. Es kann aber andererseits auch darum gehen, zu untersuchen, inwieweit die Unternehmenslandschaft in einzelnen Teilregionen durch Wachstumschancen gekennzeichnet ist. Alle diese Überlegungen fließen in ein Gesamtkonzept für das Monitoring des Transformationsprozesses ein, welches dann die Grundlage der wissenschaftlichen Beobachtung der regionalökonomischen Entwicklung in den kommenden Jahren sein wird.

Die Grundlage einer Beurteilung der Wirksamkeit der Fördermaßnahmen, die im zweiten Schwerpunkt erfolgt, ist eine Beobachtung und Analyse des Fortgangs der regionalen Transformation in der Lausitz. Dies soll auch aus der Perspektive der Bürgerinnen und Bürger geschehen. Dazu wird eine Fokusgruppe gebildet, die in strukturierten Interviews zu ihrer Wahrnehmung der regionalen Transformation befragt wird. Es geht darum, ein möglichst detailliertes Bild zu gewinnen und möglichst auch Informationen über Aspekte der Regionalentwicklung zu gewinnen, die beim Blick auf konventionelle Datensätze und Zeitreihen normalerweise nicht aufgedeckt werden. Auch kann die subjektive Wahrnehmung durch die Bürgerinnen und Bürger von dem abweichen, was die üblichen Indikatoren anzeigen. So ist es möglich, aus der Befragung von Fokusgruppen Handlungsbedarfe abzuleiten, die sich entweder auf die regionale Entwicklung selbst, oder auf die zielgerichtete Kommunikation von Resultaten des Transformationsprozesses beziehen.

Wie zu Beginn bereits kurz aufgezeigt, lebt dieses Begleitforschungsvorhaben von umfangreichem Wissenstransfer, sowohl über einen engen internen (zwischen Bearbeitern und Auftraggeberin) als auch externen (zwischen Bearbeitern sowie der Wissenschaft und Politik außerhalb Brandenburgs) Austausch. Zu diesem Zweck planen die Projektbearbeiter zwei Workshops. Der erste Workshop befasst sich mit den Anforderungen, die die Politik an das Monitoringsystem stellt. Der zweite Workshop präsentiert ausgearbeitete praktische Vorschläge für das Monitoringsystem der Wirkungsanalyse (Schwerpunkt 1) sowie das Monitoringsystem der allgemeinen wirtschaftlichen Situation und ihrer Entwicklung (Schwerpunkt 2).

Beide Arbeitsschwerpunkte münden in Empfehlungen zur Fortentwicklung des Lausitzprogramms 2038.

Der *dritte* Schwerpunkt der Arbeit der Begleitforschung ist schließlich die Bereitstellung von Ad hoc-Analysen. Es ist zu erwarten, dass die Auftraggeberin immer wieder einen zum aktuellen Zeitpunkt nicht planbaren Bedarf an wissenschaftlicher Klärung einzelner Sachfragen hat. Hier kann es etwa um die Auswirkungen auf die Region von Änderungen der Politik im Bund und der EU gehen, oder um die lokalen und regionalen Auswirkungen einzelner öffentlicher oder privater Investitionsvorhaben. Solchen Klärungsbedarf werden wir in der Regel durch eine Auswertung der empirischen Studienlage zu ähnlichen Fällen decken, sowie durch eine theoriebasierte Darstellung der zu erwartenden kausalen Effekte.

Das Vorhaben hat vorerst eine Laufzeit von einem Jahr mit der Option der Verlängerung. Es wird durchgeführt von der Brandenburgischen Technischen Universität in Kooperation mit dem Leibniz-Institut für Wirtschaftsforschung Halle (IWH).

Kontakt

Prof. Dr. Stefan Zundel, E-Mail: zundel@b-tu.de

PD Dr. Mirko Titze, E-Mail: Mirko.Titze@iwh-halle.de