
IASS POLICY BRIEF 6/2021

Institute for Advanced Sustainability Studies (IASS)

Potsdam, November 2021

Europäische Strukturwandelförderung für die deutsch-polnische Grenzregion

Dieser Policy Brief wurde von Konrad Gürtler (IASS) und Aleksandra Waliszewska (IASS) verfasst und spiegelt den Stand vom 12. November 2021 wider. Ein besonderer Dank gilt den Interviewpartnerinnen und -partnern, die zu dieser Publikation beigetragen haben. Weiterhin danken wir unseren Kolleginnen und Kollegen in der Forschungsgruppe „Sozialer Strukturwandel und responsive Politikberatung in der Lausitz“ für ihre wertvolle Unterstützung und Anmerkungen. Die diesem Policy Brief zugrunde liegende Forschung wurde durch das Bundesministerium für Bildung und Forschung (BMBF) unter dem Kennzeichen 03SF0561 gefördert. Die Verantwortung für den Inhalt dieser Veröffentlichung liegt bei dem Autorenteam.

Dieser **IASS Policy Brief** ist folgendermaßen zu zitieren: Gürtler, K., Waliszewska, A. (2021): Europäische Strukturwandelförderung für die deutsch-polnische Grenzregion. IASS Policy Brief, November 2021, Potsdam, DOI: 10.48481/iass.2021.035

Handlungsmöglichkeiten für die polnische und deutsche Lausitz im Wandel

Die Herausforderungen europäischer Strukturwandelregionen auf ihrem Weg zu einer nachhaltigen Entwicklung haben in den vergangenen Jahren erhöhte Aufmerksamkeit erhalten. Sowohl der deutsche als auch der polnische Teil der Lausitz stehen unter einem erhöhten Transformationsdruck. Der Ausstieg beziehungsweise die Reduktion der Kohleverstromung soll sowohl durch EU-Förderprogramme, beispielsweise unter dem Dach des Europäischen Green Deals, als auch durch nationale Förderprogramme abgedeckt werden.

Der kürzlich beschlossene EU-Mechanismus für einen gerechten Übergang (Just Transition Mechanism) soll zu einem nachhaltigen Strukturwandel auf dem Weg zur Klimaneutralität beitragen, indem er die Auswirkungen auf die Beschäftigten abmildert und zu einer Diversifizierung der Wirtschaft in den am stärksten betroffenen Gebieten beiträgt. Die dadurch zur Verfügung stehenden Mittel sollten unter Mitgestaltung regionaler Stakeholder in der Lausitz zielgenau und ergänzend zu nationalen Maßnahmen eingesetzt werden.

In verschiedenen Politikfeldern stehen zudem weitere Fördermöglichkeiten zur Verfügung, die dazu geeignet sind, die Region stärker zusammenwachsen zu lassen. Hier sind insbesondere auch solche Programme von Interesse, die projektbasiert beantragt werden können und nicht unter mit nationalen Regierungen geteilter Mittelverwaltung stehen. Durch vertiefte politische und wirtschaftliche Zusammenarbeit sowie einen engeren Erfahrungsaustausch kann das Zusammenwachsen der Region beschleunigt und der Strukturwandel erfolgreich und nachhaltig gestaltet werden. Dabei gilt es jedoch, einige praktische Hürden in der Grenzregion zu überwinden.

Die primären Ziele beim Einsatz zur Verfügung stehender EU-Fördermittel bestehen darin, die sozialen Folgen des Übergangs abzufedern und einen gerechten Strukturwandel auf allen Ebenen zu erreichen. Alle Maßnahmen müssen dabei den Nachhaltigkeitszielen und insbesondere der Klimaneutralität dienen.

■ Empfehlung Nr. 1:

Den EU-Mechanismus für einen gerechten Übergang (JTM) partnerschaftlich zur Förderung eines nachhaltigen Strukturwandels nutzen.

Der JTM – und insbesondere der Just Transition Fund (JTF) – sollte zur Gestaltung eines ausgewogenen sozialen und wirtschaftlichen Übergangs genutzt werden, wobei die Unterstützung von Arbeitnehmenden sowie Investitionen in Unternehmen und Gründungsinitiativen im Zentrum stehen. Die Möglichkeiten des Programms InvestEU sowie der öffentlichen Darlehensfazilität sollten verstärkt genutzt werden. Auf polnischer Seite sollte der Kohleausstieg im Turów-Revier ausgehandelt und beschlossen werden, damit die gesamte Grenzregion von JTM-Förderungen profitieren kann.

■ Empfehlung Nr. 2:

Akteure in der Lausitz sollten die Möglichkeiten weiterer EU-Förderprogramme nutzen, die nicht unter geteilter Mittelverwaltung mit den jeweiligen Nationalregierungen stehen.

Insbesondere Programme wie die Connecting Europe Facility, der Innovationsfonds, LIFE, oder Programme der Forschungsförderung kommen hierfür in Frage.

■ Empfehlung Nr. 3:

Praktische Barrieren für die Zusammenarbeit in der grenzübergreifenden Strukturwandelregion Lausitz beseitigen.

Enge Kooperation, gegenseitiges Lernen und gemeinsame Projekte machen den Strukturwandel grenzübergreifend erfolgreicher. Notwendig sind dafür etwa Maßnahmen zur Verminderung von Sprachbarrieren und eine erhöhte Zugänglichkeit und Verständlichkeit europäischer Förderprogramme. Das INTERREG-Programm sollte ausgebaut und vereinfacht zugänglich gemacht werden.

Die deutsche und polnische Lausitz im Strukturwandel

Grenzübergreifend stellen sich ähnliche Herausforderungen, da die polnischen, deutschen und tschechischen Teile¹ der Lausitz einen maßgeblich durch den Kohleausstieg geprägten Strukturwandel bewältigen müssen (Agora Energiewende & Forum Energii, 2020). Sowohl die Abhängigkeit von der Braunkohleverstromung als auch die periphere Lage der Region rufen spezifische Probleme hervor, die sich von denen in anderen Strukturwandelregionen in Europa unterscheiden.

Die Ausgangslage in der deutschen Lausitz

Die Situation in den Teilregionen der Lausitz stellt sich differenziert dar. In Deutschland hat die Bundesregierung entschieden, bis spätestens 2038 alle Kohlekraftwerke und Tagebaue zu schließen. Aktuelle ökonomische, rechtliche und politische Entwicklungen machen einen früheren Kohleausstieg aber wahrscheinlich². Als Folge des sogenannten Kohlekompromisses erhalten betroffene Bundesländer und Regionen Strukturhilfen aus Bundesmitteln. Sachsen und Brandenburg können daraus bis 2038 insgesamt 17 Milliarden Euro für die Lausitz erhalten. Aktuell werden die ersten Strukturwandelprojekte aus diesen Mitteln entwickelt und bewilligt. Innerhalb der Region gibt es Auseinandersetzungen darüber, welche Kommunen und Akteure von den vorgesehenen Förderungen in welchem Maße profitieren sollen. Die Bundesländer Sachsen und Brandenburg haben für die Strukturwandelförderung jeweils eigene Prozesse entwickelt.³ Ein umfangreicherer Überblick über aktuelle Governanceprozesse im Strukturwandel findet sich u.a. bei Herberg et al. (2020).

Die Ausgangslage in der polnischen Lausitz

Da bisher in Polen keine auf die Kohleregionen zugeschnittenen Fonds existieren (Mazurkiewicz et al., 2021), wird der Strukturwandel bisher größtenteils durch EU-Mittel gefördert. Dies gilt auch für die Woiwodschaft Niederschlesien, in der sich der polnische Teil der Lausitz befindet. Da diese Region im neuen Mehrjährigen Finanzrahmen der EU künftig als Übergangsregion eingestuft wird (vorher: weniger entwickelte Region), ergeben sich von nun an geringere Förderquoten durch die EU-Strukturfonds in geteilter Mittelverwaltung. Kürzlich wurde ein Gesellschaftsvertrag zwischen Nationalregierung und Gewerkschaften geschlossen, der das polnische Kohleausstiegsdatum für 2049 festsetzt und öffentliche Beihilfen für den Bergbau in diesem Zeitraum sowie Sozialleistungen für Bergbaubeschäftigte vorsieht. Auf Grund staatlicher Beihilfen für bestehende Tagebaue ist die Zustimmung der Europäischen Kommission zum polnischen Gesellschaftsvertrag jedoch höchst unwahrscheinlich.

Überschattet werden die Entscheidungen in der polnischen Lausitz vom Konflikt um die Verlängerung der Konzession für den Kohleabbau im regionalen Haupttagebau Turów und den Betrieb des Kraftwerks Bogatynia. Nach dem Willen der polnischen Nationalregierung soll hier noch bis 2044 Braunkohle gefördert und verstromt und somit die Transformation hinausgezögert werden. Tschechien hat gegen die Entscheidung, die Konzession der Mine zu verlängern, beim Europäischen Gerichtshof (EuGH) geklagt. Anlass dafür sind die durch den Kohlebergbau

¹Dieser Beitrag fokussiert sich auf den Strukturwandel in der polnisch-deutschen Grenzregion, wobei auch der angrenzende tschechische Teil der Region vor vergleichbaren Herausforderungen steht (Schulz & Schwartzkopff, 2018).

²Das Ergebnispapier der Sondierungen zwischen SPD, BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN und FDP strebt den Ausstieg aus der Kohleverstromung „idealerweise [...] bis 2030“ an.

³Das Lausitzprogramm der Landesregierung Brandenburg findet sich unter https://lausitz-brandenburg.de/wp-content/uploads/2020/09/Lausitzprogramm-2038_20200914.pdf, das Handlungsprogramm der Landesregierung Sachsen unter <https://www.strukturentwicklung.sachsen.de/download/Handlungsprogramm.pdf>

verursachten Schäden für tschechisches Grundwasser. Im Mai 2021 hat der EuGH eine einstweilige Anordnung erlassen, wonach Polen die Mine in Turów schließen muss. Dieser Verfügung ist die polnische Regierung trotz Strafandrohung bisher nicht nachgekommen. Diese Weigerung ist auch vor dem Hintergrund der aktuellen Auseinandersetzungen über die rechtsstaatliche Lage in Polen zu betrachten.

Die Bedeutung europäischer Struktur- und Investitionsfonds

Eine wichtige Rolle für die bisherige Strukturförderung in den betroffenen Regionen spielen europäische Unterstützungsmaßnahmen, die teilweise in den einzelnen Mitgliedsstaaten, teilweise grenzübergreifend wirksam sind. Dabei sind insbesondere die Struktur- und Investitionsfonds (ESI-Fonds) für strukturschwache Regionen von Bedeutung. Diese werden in Deutschland auf Ebene der Bundesländer (Sachsen, Brandenburg) priorisiert und verwaltet, in Polen auf der Ebene der Woiwodschaften. Die Mittelverwendung und Zielerreichung wird in den Regionen von gemeinsamen Begleitausschüssen unter Beteiligung gesellschaftlicher Stakeholder überwacht. Die ESI-Fonds zielen nicht ausschließlich darauf ab,

den Kohleausstieg gerechter zu gestalten⁴, sondern konzentrieren sich eher auf eine breitere Strukturhilfe, um das Entwicklungsniveau der Regionen Europas anzugleichen. Die Förderungen werden jeweils im mehrjährigen Finanzrahmen (MFF) der EU festgesetzt. Mit dem Übergang zwischen den Förderperioden 2014–2020 und 2021–2027 geht aktuell eine gewisse Unsicherheit und Diskontinuität einher.

Zu den ESI-Fonds gehört der Europäische Fonds für regionale Entwicklung (EFRE), der Europäische Sozialfonds (ESF+), der sich direkt mit der Höherqualifizierung von Arbeitskräften befasst, sowie der Europäische Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums (ELER)⁵. Diese ermöglichen nicht nur eine Vielzahl von jeweils separat verwalteten Projekten, sondern speisen auch die grenzübergreifenden INTERREG-Projekte (Europäische Territoriale Koordinierung). Mit INTERREG werden viele kleinteilige Kooperationsvorhaben gefördert. Auch die Euroregionen als Kompetenzzentren für die grenzüberschreitende Zusammenarbeit, von denen sich zwei auf die Lausitz erstrecken, werden hieraus gefördert. Dabei sind vor allem die Säulen zur grenzüberschreitenden (INTERREG A) und interregionalen Förderung (INTERREG C) für die Lausitz von Bedeutung.

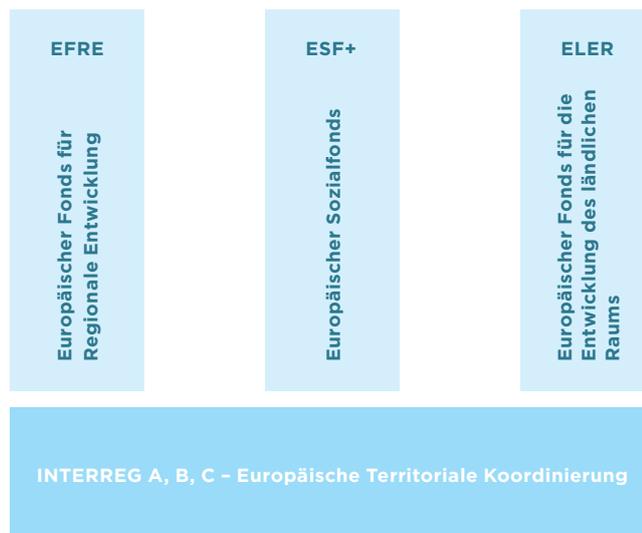


Abbildung 1:
Die für die Lausitz relevanten Europäischen Struktur- und Investitionsfonds.

⁴ Ein Überblick über die für Kohleregionen relevanten Förderoptionen findet sich unter anderem bei Wehnert et al. (2018) sowie in einer Studie des European Parliamentary Research Service (2019).

⁵ Aus ELER wird beispielsweise auch das LEADER-Programm finanziert, das die wirtschaftliche Entwicklung in ländlichen Regionen fördern soll. Es wird in der Lausitz intensiv genutzt.

Den EU-Mechanismus für einen gerechten Übergang (JTM) partnerschaftlich zur Förderung eines nachhaltigen Strukturwandels nutzen

Da der Wandel hin zu einem nachhaltigeren Energiesystem gesamteuropäisch gelingen muss, engagiert sich die EU in den letzten Jahren verstärkt dafür, die teilweise erheblichen regionalen Auswirkungen abzufedern. Das sichtbarste Beispiel ist der Mechanismus für einen gerechten Übergang (JTM). Dieser adressiert die sozialen Verwerfungen, die durch das Klimaneutralitätsziel 2050 regional entstehen können. Wir empfehlen, diesen Wandel nicht nur durch finanzielle Umverteilung zu flankieren, sondern auch gerechte Verfahren und gleiche Anerkennung für alle Betroffenen sicherzustellen (Gürtler et al. 2021). Der

Mechanismus ist ein Schlüsselement des europäischen Green Deal und knüpft gleichzeitig an Aktivitäten wie die EU-Plattform für Kohleregionen im Wandel an⁶. Er besteht aus drei Säulen: einem neuen Fonds für einen gerechten Übergang (Just Transition Fund, JTF), einem InvestEU-Programm für einen gerechten Übergang, und einer neuen Darlehensfazilität für den öffentlichen Sektor. Wir empfehlen den Regionen in der Lausitz, die verschiedenen Säulen des Mechanismus⁶ für die Bewältigung des Strukturwandels zu nutzen und dabei regionale und kommunale Akteure partnerschaftlich einzubinden.

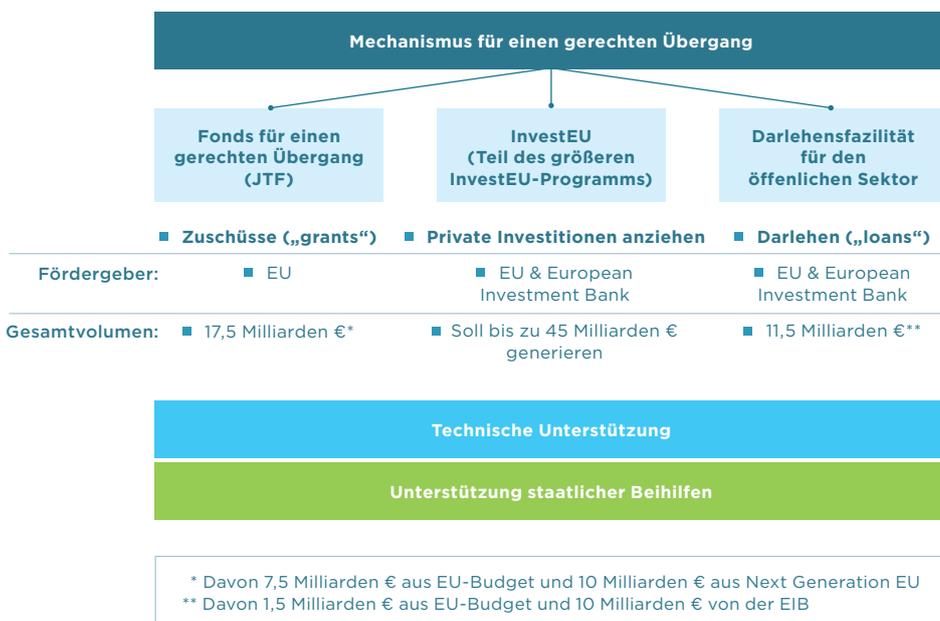


Abbildung 2:
Die drei Säulen des Mechanismus für einen gerechten Übergang (JTM)

⁶ In dieser Plattform wurden auf Initiative der Europäischen Kommission seit 2017 Austausch, technische Hilfe und regionenübergreifende Stakeholderdialoge ermöglicht. Sie wurde im Sommer 2021 um die Plattform für einen gerechten Übergang ergänzt. Akteure aus der polnischen und deutschen Lausitz haben von Beginn an aktiv an den Arbeitsgruppensitzungen und politischen Dialogen der Plattform teilgenommen.

Der Just Transition Fund

Der Just Transition Fund (erste Säule) wird über geteilte Mittelverwaltung⁷ im Rahmen der EU-Kohäsionspolitik verwaltet, d.h. Regionen und Nationalregierungen setzen die Mittel gemeinsam um. Gefördert werden können unter anderem Investitionen in und die Gründung neuer Unternehmen, Forschung und Innovation, Umweltsanierung, Investitionen in saubere Energien sowie nachhaltige lokale Mobilität, Umschulung von Arbeitnehmenden, Unterstützung bei der Arbeitssuche sowie der Umbau bestehender CO₂-intensiver Anlagen⁸. Das Besondere am JTF ist, dass im Gegensatz zu nationalen Förderungen auch produktive Investitionen in Kleinst- sowie kleine und mittelständige Unternehmen (KMU) gefördert werden können. Auch eine Förderung von Großunternehmen ist unter bestimmten Bedingungen möglich, wobei wir empfehlen, die Bedingungen der Klimaneutralität und des Schutzes einer erheblichen Anzahl von Arbeitsplätzen strikt einzuhalten.

Insgesamt 19,3 Milliarden Euro werden für Kohle-, Industrie- und anderweitig vom Strukturwandel betroffene Regionen auf NUTS-2 Ebene bereitgehalten und müssen bis 2030 ausgegeben werden⁹. Daraus entfallen circa 3,5 Milliarden Euro auf polnische und circa 2,48 Milliarden Euro auf deutsche Strukturwandelregionen (Europäische Kommission, 2020). Die beiden Länder sind damit in Europa die beiden stärksten Profiteure dieser Maßnahmen.

Partnerschaftliche Erarbeitung und Umsetzung Territorialer Übergangspläne

Die Mitgliedsstaaten erstellen unter Einbindung der Wirtschafts- und Sozialpartner in den strukturwandelbetroffenen Gebieten sogenannte Territoriale Übergangspläne (Territorial Just Transition Plans, TJTP) für einen gerechten Strukturwandel. Dabei werden sowohl spezifische Entwicklungserfordernisse und -ziele für die jeweilige Regionen als auch Maßnahmen und Steuerungsmechanismen zur deren Erreichung dargelegt.

In Polen sind die Arbeiten an den TJTPs bereits abgeschlossen. Diese wurden partnerschaftlich erarbeitet. Insbesondere in Niederschlesien (wozu die polnische Lausitz zählt) haben neben den lokalen Behörden zivilgesellschaftliche Stakeholder, Unternehmensverbände und Forschungsinstitute aktiv an den Arbeitsgruppensitzungen für die Vorbereitung des TJTPs teilgenommen. Allerdings wird die polnische Lausitz auf Grund des verschleppten Wandels in Túrow vorerst nicht für den JTF berücksichtigt werden können.

Parallel zu den regionalen TJTPs erarbeitete das polnische Klimaministerium einen nationalen Plan für einen gerechten Übergang, angeblich um Kohärenz und Komplementarität zwischen TJTPs und anderen strategischen Dokumenten zur Klima- und Energiepolitik zu gewährleisten. Dieser soll als Fahrplan für Regionen bei der Entwicklung und Umsetzung der TJTPs fungieren. Ein solcher nationaler Plan ist in der JTF-Verordnung der EU explizit nicht vorgesehen. Fraglich ist, inwieweit diese Maßnahme auf nationaler Ebene zu einer weiteren Zentralisierung der Governance-Struktur bei der Umsetzung von TJTPs zugunsten der Nationalregierung führen könnte. Auch die Genehmigungsfähigkeit seitens der EU-Kommission für einen sehr national geprägten Partnerschaftsvertrag in Polen ist zumindest zu hinterfragen.

In Deutschland haben das Bundesministerium für Wirtschaft und Energie (BMWi) sowie die Bundesländer mit den Arbeiten an territorialen Übergangsplänen begonnen, die im ersten Halbjahr 2022 bei der EU-Kommission zur Genehmigung eingereicht werden sollen. Während die Transformationsziele und -maßnahmen auf nationaler Ebene gebündelt werden, erarbeiten die betroffenen Bundesländer regionalspezifische Strategien und Projekte. Wichtig für die Ausrichtung auf die am meisten betroffenen Regionen und somit für eine zielgenaue Programmierung (NUTS-2 Ebene) ist die effektive Einbindung regionaler Akteure gemäß des Partnerschaftsprinzips und der entsprechenden Partnerschaftvereinbarungen der Bundesländer.

⁷ Dies bezieht sich auf die enge Zusammenarbeit von nationalen, regionalen und lokalen Behörden und Interessenträgern.

⁸ Der Anwendungsbereich der Unterstützung ist in Artikel 8 der Verordnung 2021/1056 des Europäischen Parlaments und des Rates zur Einrichtung des Fonds für einen gerechten Übergang aufgeführt. Welche Möglichkeiten der Förderung konkret bestehen und genutzt werden, ist abhängig von nationalen und regionalen Gegebenheiten.

⁹ Ein Teil der JTF-Mittel stammt aus dem Programm Next Generation EU und muss bereits bis 2026 ausgegeben werden.

In Sachsen und Brandenburg werden aktuell Prozesse entwickelt, um Kommunen und gesellschaftliche Stakeholder an der Programmierung und Umsetzung des JTFs zu beteiligen. Dabei wird im Freistaat Sachsen ein JTF-Unterausschuss im EFRE-Begleitausschuss gebildet, in dem einschlägige Partner eingebunden werden sollen.

Die Bedeutung des Just Transition Fund für die Lausitz

Auf der polnischen Seite der Lausitz, in der Woiwodschaft Niederschlesien, ist zumindest im Landkreis Zgorzelec die Auszahlung von JTF-Mitteln von der Entscheidung über das Kraftwerk Turów abhängig (siehe Seite 8f.). Da im vom JTM abgedeckten Zeitraum bis 2027 kein Strukturwandel im Sinne eines angestrebten Kohleausstiegs stattfindet, kann die Region auch nicht von JTM-Mitteln profitieren. Ungeachtet dessen wurde ein TJTP für die Woiwodschaft Niederschlesien – mit Blick auf die Region Walbrzych südlich von Zgorzelec – fertiggestellt. Die aktuelle EuGH-Entscheidung bietet eine Chance für die polnische Nationalregierung, in einen neuen Dialog mit Tschechien zu treten und ein früheres Datum für die Stilllegung des Tagebaus festzusetzen, um in kommenden Förderperioden auch für Zgorzelec Zugang zu JTF-Mitteln zu erhalten.

Für die deutschen Kohleregionen hat die Bundesregierung entschieden, dass die zusätzlich durch den JTF bereitgestellten Fördermittel in großen Teilen mit bereits zugesagten nationalen Förderungen im Rahmen des Investitionsgesetzes Kohleregionen (InvKG) verrechnet werden sollen¹⁰. Sie können zwar in voller Höhe genutzt werden, jedoch werden 85% der JTF-Mittel auf die InvKG-Mittel angerechnet¹¹. Die Landesregierung in Brandenburg und die Staatsregierung im Freistaat Sachsen haben die Pläne des Bundes zur Verrechnung zunächst abgelehnt¹², schlussendlich aber die nun getroffene Einigung akzeptiert. Die Europäische Kommission lehnt die Verrechnung ebenfalls ab

(Europäisches Parlament E-000186/2021, 2021). Zugleich sieht die Europäische Kommission aber keine Handhabe, gegen die Bundesregierung vorzugehen, da die JTF-Dachverordnung die Zusätzlichkeit nicht vorschreibt. Insgesamt wird somit der Einfluss dieser zusätzlichen Unterstützung beschränkt.

InvestEU und Darlehensfazilität

Im Gegensatz zum JTF (erste Säule), der jeweils separat in den Mitgliedsstaaten umgesetzt wird, sieht die zweite Säule des JTM die Förderung von grenzüberschreitenden Projekten vor. InvestEU ist ein rückzahlbares Instrument u.a. für Darlehen, Garantien oder langfristige Anleihen und wird durch die Europäische Investitionsbank (EIB) und die Europäische Kommission verwaltet. Grundsätzlich können nachhaltige Investitionen in allen Sektoren gefördert werden. Wir empfehlen, beispielsweise auch grenzüberschreitende nachhaltige Infrastrukturprojekte damit umzusetzen. Diese können sowohl von natürlichen Personen als auch von Privatunternehmen, Nichtregierungsorganisationen, öffentlichen Einrichtungen und Öffentlich-Privaten Partnerschaften direkt bei lokalen Banken beantragt werden. Zielgruppe sind weiterhin diejenigen Regionen, die in den TJTPs identifiziert wurden.

Die Darlehensfazilität für den öffentlichen Sektor (dritte Säule) sieht EU-Zuschüsse und Kredite durch die EIB lediglich für öffentliche Institutionen vor. Die Darlehensfazilität schafft Vorzugsbedingungen für die Kreditvergabe für Projekte, die nicht genügend Einnahmen generieren, um finanziell tragfähig zu sein. Für weniger entwickelte Regionen gibt es eine erhöhte Zuschusskomponente.

Unterstützung erhalten die Begünstigten von beiden Instrumenten durch das im Rahmen von InvestEU eingerichtete Beratungszentrum. Auch hier kommt eine erhöhte Zuweisung für technische Hilfe den Projektträgern in den weniger entwickelten Regionen zugute.

¹⁰ BT Drucksache 19/24331, 2020

¹¹ Gekürzt wird hierbei der sogenannte 2. Förderarm, in dem Projektes des Bundes umgesetzt werden. Konkret bedeutet das, dass von den vorgesehenen 785 Mio. Euro für den Brandenburger Teil der Lausitz lediglich 118 Mio. Euro nicht angerechnet werden, von den ursprünglich 640 Mio. Euro für den sächsischen Teil lediglich 96 Mio. Euro.

¹² LT-Drucksache 7/2555, 2020

Zusätzliche EU-Förderprogramme neben dem JTM nutzen

Da der JTF nicht in allen Teilen der grenzübergreifenden Lausitz gleichermaßen genutzt werden kann, empfehlen wir, andere europäische Förderlinien zu nutzen, um den Strukturwandel weg von der Kohle und hin zu einer nachhaltigen, diversifizierten Wirtschaftsstruktur vor Ort zu gestalten. Insbesondere, weil es in der Region Turów auf lokaler Ebene eine stärkere Motivation zur Transformation gibt als auf Ebene der polnischen Nationalregierung, muss der Fokus auf Programme verschoben werden, die nicht auf geteilter Mittelverwaltung mit den nationalen Regierungen basieren. Diese Mittel garantieren außerdem Zusatzlichkeit und ermöglichen die Förderung grenzüberschreitender Projekte.

Hierfür kommen beispielsweise die Connecting Europe Facility (CEF), das LIFE-Programm, mehrere Programme zur Forschungsförderung sowie der Innovationsfonds in Frage. Zudem stehen auf Grund des Corona-Wiederaufbaufonds sowohl für neue als auch etablierte EU-Förderprogramme in den kommenden Jahren deutlich größere Summen zur Verfügung, die zu mindestens 30 Prozent dem Klimaschutz zugutekommen sollen.

Die Connecting Europe Facility (CEF) unterstützt die Entwicklung von Verkehrs-, Energie- und digitaler Infrastruktur innerhalb transeuropäischer Netze. Besonders großer Wert wird auf die Verbindung von Regionen im Rahmen von grenzüberschreitenden Projekten gelegt. Im Energiebereich werden hier insbesondere grenzübergreifende Erneuerbare-Energien-Projekte und Übertragungsnetze gefördert sowie die Energiemarktintegration vorangetrieben. Das Budget im Mehrjährigen Finanzrahmen der EU 2021–2027 beläuft sich auf 42,3 Milliarden Euro, davon 8,7 Milliarden Euro im Energiebereich.

Des Weiteren ist das LIFE-Programm für die Lausitz von Interesse, weil es Projekte in den Bereichen Umwelt-, Klimaschutz, und Energiewende fördert.

Das neue LIFE-Programm 2021-27 ist mit 5,45 Milliarden Euro ausgestattet. Ein Subprogramm (1 Milliarde Euro) beschäftigt sich dabei mit dem Übergang zu sauberer Energieerzeugung. Das Programm zielt insbesondere auf Investitionen und ökonomische Aktivitäten in den Bereichen Energieeffizienz und Erneuerbare Energien ab. Der Fokus liegt auf der Transformation in weniger entwickelten Regionen, in denen nur schwer Mittel aus den ESI-Fonds absorbiert werden können.

Horizon Europe, das EU-Programm zur Forschungs- und Innovationsförderung, verfügt über ein spezifisches Cluster im Bereich Energie, Klimaschutz und Mobilität. Allein 2021 und 2022 stehen 5,8 Milliarden Euro für Energieforschung zur Verfügung. Horizon-Projekte werden ausschließlich an Konsortien von Partnern aus verschiedenen Mitgliedsstaaten vergeben. Insbesondere für die Lausitz relevante Zukunftsbereiche wie die Wasserstoff- und Energieforschung spielen im Horizon Europe-Programm eine wichtige Rolle.

Der Forschungsfonds für Kohle und Stahl (Research Fund for Coal and Steel, RFCS) unterstützt Forschungs- und Innovationsprojekte in den Bereichen Kohle und Stahl. Er konzentriert sich auf Regionen, die sich in Übereinstimmung mit den Grundsätzen des Just Transition Mechanismus befinden.

Sowohl die oben genannten Förderprogramme als auch die bereits diskutierten ESI-Programme werden im Rahmen der Bewältigung der Covid 19-Pandemie noch einmal aufgestockt. Der Mehrjährige Finanzrahmen (MFF) der EU, gekoppelt mit dem Wiederaufbaufonds (NextGenerationEU) als temporärem Instrument zur Bewältigung der Covid 19-Pandemie, wird das größte Konjunkturpaket sein, das jemals über den EU-Haushalt finanziert wurde. Es wird sich auf insgesamt 1,8 Billionen Euro belaufen.

NextGenerationEU umfasst dabei auch 47,5 Milliarden Euro für REACT-EU (Recovery Assistance for Cohesion and the Territories of Europe). Diese Mittel werden u.a. dem Europäischen Fonds für regionale Entwicklung (EFRE) und dem Europäischen Sozial-

fonds (ESF) in den Jahren 2021-2022 zur Verfügung gestellt. NextGenerationEU wird zusätzliche Gelder für andere Programme wie Horizon Europe, InvestEU, oder ELER (ländliche Entwicklung) mit sich bringen.

	Thematische Ausrichtung	Zielgruppe	Geteilte Mittelverwaltung	Förderung grenzübergreifender Projekte
Just Transition Fund¹³	Wirtschaftlichen Strukturwandel ermöglichen	Strukturschwache Übergangsregionen (NUTS-3)	Ja	Nein
InvestEU	(1) Infrastruktur (2) Forschung, Innovation und Digitalisierung (3) KMUs (4) soziale Investitionen	Privatpersonen, private und öffentliche Organisationen	Nein ¹⁴	Ja (Infrastruktur)
Darlehensfazilität für den öffentlichen Sektor	Energie, Mobilität, Nachrüstung, Wiederherstellung von Ökosystemen, Gebäudesanierung, Forschung, Digitalisierung	Öffentliche Einrichtungen	Nein	Ja (Infrastruktur und Klimaanpassungsmaßnahmen)
Connecting Europe Facility (EU und EIB)	Infrastruktur (Ausbau von transeuropäischen Netzen) ¹⁵ ; Studien	Einzelne EU-Mitgliedstaaten oder Gruppen von EU-Mitgliedstaaten	Nein	Ja
LIFE-Programm	Umwelt, Klima, Energie	Private und öffentliche Einrichtungen	Nein	Ja
Horizon Europe	Forschungs- und Innovationsvorhaben	Private und öffentliche Einrichtungen	Nein	Ja
Forschungsfonds für Kohle und Stahl	Forschung im Bereich Kohle und Stahl	Private und öffentliche Einrichtungen	Nein	Ja
Innovationsfonds	Hochinnovative Technologien mit europäischem Mehrwert, die erhebliche Emissionssenkungen bewirken können	Private oder öffentliche Einrichtungen sowie internationale Organisationen sowie Konsortien	Ja	Ja
INTERREG	Symmetrische Entwicklung der EU-Regionen	Private und öffentliche Einrichtungen	Ja	Ja
ELER (inkl. LEADER - Programm)	Entwicklung des ländlichen Raums	Privatpersonen, Unternehmen, Gemeinden, Vereine	Ja	Ja

¹³ Die hellblau hinterlegten Zeilen kennzeichnen Instrumente im Rahmen des Just Transition Mechanismus (erste, zweite, und dritte Säule).

¹⁴ Lediglich bis zu 5% der Mittel stehen durch die sog. Member States compartments (Anteil in Verantwortung der Mitgliedstaaten) unter geteilter Mittelverwaltung.

¹⁵ Zu erwähnen sind hier insbesondere die Vorhaben zur Modernisierung, Dekarbonisierung und Verknüpfung des transeuropäischen Energienetzes (TEN-E Verordnung).

Praktische Barrieren für die Zusammenarbeit in der grenzübergreifenden Strukturwandelregion Lausitz beseitigen

Um den Strukturwandel beiderseits der Grenze erfolgreich zu gestalten, ist auch eine stärkere grenzübergreifende Zusammenarbeit von großer Bedeutung. Diese ist in der Lausitz teilweise bereits eng, bedarf jedoch der Vertiefung. Hierfür sind neben den bestehenden sowie den oben diskutierten Strukturunterstützungen weitere Maßnahmen notwendig. Der Europäische Klimapakt, die gute Zusammenarbeit im Rahmen der EU-Plattform für einen gerechten Übergang bzw. der EU-Plattform für Kohleregionen im Wandel und die vielfältigen selbstorganisierten Kooperationen in der Lausitz können Ausgangspunkte sein, um Wissensaustausch und Vernetzung zu vertiefen. Der Strukturwandel beiderseits der Grenze kann so gemeinsam von Bürgern und Bürgerinnen, Kommunen, gesellschaftlichen Akteuren, und den nationalen und subnationalen Regierungen vorangetrieben werden.

Der Wunsch nach stärkerer grenzüberschreitender Zusammenarbeit ist in der Lausitz insbesondere auf lokaler Ebene stark vorhanden. Die grenznahen Regionen sind dabei teils von nationalen Politikentscheidungen frustriert und versuchen, den Wandel proaktiv zu gestalten. Die Lausitz kann dabei auf eine aktive, aber stellenweise stark geforderte Zivilgesellschaft zählen (Staemmler, Priemer & Gabler, 2020). Das Beispiel des Transformationskomitees der Region Turów zeigt, wie sich Kommunen und Zivilgesellschaft für eine grenzübergreifende Zusammenarbeit engagieren. Dabei zielen sie statt auf nationale Fördermittel verstärkt auf die Einwerbung von EU-Förderungen ab, insbesondere nach der Konzessionsverlängerung für den Tagebau Turów und den Betrieb des Kraftwerks Bogatynia bis 2044. Die Herausforderung besteht darin, die regionale Transformation frühzeitig

voranzutreiben, auch wenn die Entscheidung für einen Kohleausstieg auf nationaler Ebene noch aussteht. In diesem Sinne sollte die Europäische Kommission ihr Instrumentarium überdenken, um solche Regionen zu unterstützen, deren Transformationsbemühungen von der nationalstaatlichen Ebene nicht ausreichend unterstützt werden.

In den letzten Jahren wurde der Erfahrungs- und Wissensaustausch in der Lausitzer Grenzregion durch EU-Initiativen vertieft. Ein Beispiel dafür ist die Zusammenarbeit in der EU-Plattform für einen gerechten Übergang. Aber auch in Eigeninitiative wird auf lokaler Ebene die Vernetzung vorangetrieben, beispielsweise durch das Forum of Mayors on Just Transition¹⁶, in dem sich Bürgermeisterinnen und Bürgermeister europäischer Kohleregionen austauschen und vernetzen, oder durch gemeinsame Positionierungen wie die Görlitzer Erklärung, die Empfehlungen an die Europäische Kommission enthält. Zudem existieren zahlreiche grenzübergreifende Städtepartnerschaften und Kooperationen in konkreten Projekten. Wir empfehlen, diese Maßnahmen weiter zu stärken und zu fördern.

Nur ein kleiner Teil der EU-Fördermöglichkeiten ist explizit auf grenzübergreifende Kooperation ausgerichtet. Besondere Bedeutung haben in dieser Hinsicht die bereits heute genutzten EU-finanzierten Interreg-Projekte, im Rahmen derer viele kleinteilige Vorhaben gefördert werden. Diese stärken den wirtschaftlichen, gesellschaftlichen, und politischen Austausch zwischen den Regionen. Auch die Euroregionen, von denen sich zwei auf die Lausitz erstrecken, werden hieraus gefördert.

¹⁶ <https://regionsbeyondcoal.eu/>

Im Allgemeinen sollte die Antragstellung und Mittelverwaltung im Rahmen der Interreg-Projekte jedoch vereinfacht werden, da sonst die Gefahr besteht, dass wichtige Initiativen ausgebremst werden. Hier sind nicht in erster Linie größere Projektvolumen erstrebenswert, sondern eher der Abbau verwaltungstechnischer Hürden. Das schon existierende Interreg-Programm V A Großregion hat zum Ziel, die negativen Auswirkungen nationaler Grenzen – beispielsweise in Form administrativer, juristischer und physischer Hürden – zu vermindern und vorhandenes Potenzial gemeinsam zu erschließen. Dies ist also ein wichtiger Ansatzpunkt für die Lausitz.

Damit die grenzübergreifende Kooperation effektiver für einen nachhaltigen Strukturwandel genutzt werden kann, müssen jedoch weitere Herausforderungen adressiert werden. Zu nennen sind hier auf praktischer Ebene Sprachbarrieren, die weiterhin bestehen. Dies betrifft nicht nur den deutsch- und polnisch-

sprachigen Austausch, sondern auch Sprachbarrieren zum Englischen, die in der Zusammenarbeit lokaler Akteure auf EU-Ebene und mit EU-Akteuren bestehen. Die Kosten für Übersetzungen und Dolmetschen zu fördern, kann eine konkrete Maßnahme sein, um die Vertiefung grenzüberschreitender Kooperation voranzutreiben.

Bei der Ausgestaltung nationaler und europäischer Förderungen ist in Erwägung zu ziehen, zu welchem Grad auch Maßnahmen jenseits der nationalen Grenzen gefördert werden können, wenn davon die Region insgesamt profitieren würde. Dies ist bisher nicht möglich. Schließlich fehlt es lokalen Verwaltungen, insbesondere abseits der größeren Städte in der Lausitz, häufig an Expertise, um die Fördermöglichkeiten seitens der EU umfassend zu überschauen und zu nutzen. Kapazitätsaufbau und das Einrichten oder Verbessern von Koordinierungs- und Verwaltungsstellen für EU-Fonds könnte hier Abhilfe schaffen. ■

Literatur

Agora Energiewende, & Forum Energii. (2020). Modernising the European lignite triangle. Towards a safe, cost-effective and sustainable energy transition. www.forum-energii.eu

Europäische Kommission. (2020). Just Transition Fund – Allocations per Member State. https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/about_the_european_commission/eu_budget/just_transition_fund_allocations_05.11.v2_0.pdf.

Europäisches Parlament und Europäischer Rat (2021). Verordnung 2021/1056 vom 24. Juni 2021 zur Einrichtung des Fonds für einen gerechten Übergang. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/HTML/?uri=CELEX:32021R1056&from=DE>

Europäisches Parlament E-000186/2021. (2021). Parlamentarische Anfragen, 16. März 2021. Antwort von Elisa Ferreira im Namen der Europäischen Kommission. https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/E-9-2021-000186-ASW_DE.html

European Parliamentary Research Service (Widuto, A. (2019). Briefing: EU support for coal regions. [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2019/642217/EPRS_BRI\(2019\)642217_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2019/642217/EPRS_BRI(2019)642217_EN.pdf)

Gürtler, K., & Herberg, J. (2021). Moral Rifts in the Coal Phase-Out — How Mayors navigate distributive and recognition-based Dimensions of a Just Transition in Lusatia. *Journal of Environmental Policy & Planning*. <https://doi.org/10.1080/1523908X.2021.1992267>

Herberg, J., Kamlage, J.-H., Gabler, J., Goerke, U., Gürtler, K., Haas, T., Löw Beer, D., Luh, V., Knobbe, S., Reinermann, J., Staemmler, J., & Venghaus, S. (2020). Partizipative Governance und nachhaltiger Strukturwandel. Zwischenstand und Handlungsmöglichkeiten in der Lausitz und im Rheinischen Revier. IASS Potsdam, KWI Essen. <https://doi.org/10.2312/iass.2020.037>

Mazurkiewicz, J., Frankowski, J., Krzysztofik, R., Sokołowski, J. (2021). Guidelines for the Upper Silesian Territorial Just Transition Plan (Kierunki Terytorialnego Planu Sprawiedliwej Transformacji i Rozwoju dla Województwa Śląskiego). Instytut Badań Strukturalnych/ WWF Polska.

Schulz, S., & Schwartzkopff, J. (2018). Europäische Braunkohlerevieren im Wandel - Herausforderungen für Deutschland und Tschechien. E3G, Heinrich-Böll-Stiftung Prag.

Staemmler, J., Priemer, J., & Gabler, J. (2020). Zivilgesellschaft im Strukturwandel. Vereine und Stiftungen in der Lausitz.

Wehnert, T., Hermwille, L., Mersmann, F., Bierwirth, A., Buschka, M., Mölter, H., & Schwartzkopff, J. (2018). Phasing-out Coal, Reinventing European Regions. An Analysis of EU Structural Funding in four European Coal Regions.

Zu Autorinnen und Autoren



© IASS; L. Ostermann

Konrad Gürtler ist Wissenschaftlicher Mitarbeiter im Projekt „Sozialer Strukturwandel und responsive Politikberatung in der Lausitz“ am IASS. Ziel des transdisziplinären Projekts ist es, Perspektiven für einen demokratischen und nachhaltigen Strukturwandel für die Lausitz herauszuarbeiten. Konrad Gürtler untersucht dabei insbesondere das Zusammenspiel verschiedener Politikebenen in den Bereichen Strukturwandel, Kohleausstieg, und Energiepolitik. Er studierte Politikwissenschaft, Umweltpolitik und Umweltplanung in Berlin, Winnipeg, und Istanbul. Zudem promoviert er an der Radboud-Universität Nijmegen zu Gerechtigkeitsvorstellungen im Strukturwandel, die sich beispielsweise in dem Diskurs um einen gerechten Übergang (Just Transition) zeigen.



© privat

Aleksandra Waliszewska arbeitet seit Januar 2021 im Projekt „Sozialer Strukturwandel und responsive Politikberatung in der Lausitz“ am IASS. Sie beschäftigt sich mit grenzüberschreitenden Aspekten des Strukturwandels in Polen und Deutschland. Sie ist gleichzeitig Public-Policy-Studentin an der Hertie School of Governance mit Schwerpunkt auf Politikfeldanalyse, insbesondere Energie- und Klimapolitik. Bevor sie in das Programm eintrat, arbeitete sie im Bereich Energierecht und als internationale Stipendiatin im Bundestag. Während ihres Magisterstudiums der Rechtswissenschaften in Polen hat sie sich auf EU-Recht spezialisiert.



Institute for Advanced Sustainability Studies (IASS) e. V.

Das IASS forscht mit dem Ziel, Transformationsprozesse hin zu einer nachhaltigen Gesellschaft aufzuzeigen, zu befördern und zu gestalten, in Deutschland wie global. Der Forschungsansatz des Instituts ist transdisziplinär, transformativ und ko-kreativ: Die Entwicklung des Problemverständnisses und der Lösungsoptionen erfolgen in Kooperationen zwischen den Wissenschaften, der Politik, Verwaltung, Wirtschaft und Gesellschaft. Ein starkes nationales und internationales Partnernetzwerk unterstützt die Arbeit des Instituts. Zentrale Forschungsthemen sind u.a. die Energiewende, aufkommende Technologien, Klimawandel, Luftqualität, systemische Risiken, Governance und Partizipation sowie Kulturen der Transformation. Gefördert wird das Institut von den Forschungsministerien des Bundes und des Landes Brandenburg.

IASS Policy Brief 6/2021 November 2021

Institute for Advanced Sustainability Studies (IASS) e. V.

Adresse:

Berliner Straße 130

14467 Potsdam

Tel: +49 (0) 331-28822-300

Fax: +49 (0) 331-28822-310

E-Mail: media@iass-potsdam.de

www.iass-potsdam.de

Redaktion: Matthias Tang

ViSdP:

Prof. Dr. Mark Lawrence,

Geschäftsführender Wissenschaftlicher Direktor

DOI: 10.48481/iass.2021.035

ISSN: 2196-9221



Das Zeichen für
verantwortungsvolle
Waldwirtschaft

GEFÖRDERT VOM



Bundesministerium
für Bildung
und Forschung

FONA

Forschung für Nachhaltigkeit



LAND
BRANDENBURG

Ministerium für Wissenschaft,
Forschung und Kultur

