

Mäding, Heinrich

Article

Gleichwertige Lebensverhältnisse und Fachpolitik: Explorative Beobachtungen und Überlegungen am Beispiel der aktuellen Kohlepolitik

Raumforschung und Raumordnung / Spatial Research and Planning

Provided in Cooperation with:

Leibniz-Forschungsnetzwerk "R – Räumliches Wissen für Gesellschaft und Umwelt | Spatial Knowledge for Society and Environment"

Suggested Citation: Mäding, Heinrich (2021) : Gleichwertige Lebensverhältnisse und Fachpolitik: Explorative Beobachtungen und Überlegungen am Beispiel der aktuellen Kohlepolitik, Raumforschung und Raumordnung / Spatial Research and Planning, ISSN 1869-4179, oekom verlag, München, Vol. 79, Iss. 1, pp. 73-86,
<https://doi.org/10.14512/rur.39>

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/232570>

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.



<https://creativecommons.org/licenses/by-sa/4.0/>

Gleichwertige Lebensverhältnisse und Fachpolitik – explorative Beobachtungen und Überlegungen am Beispiel der aktuellen Kohlepolitik

Heinrich Mäding

Eingegangen: 31. Juli 2020 ■ Angenommen: 23. Dezember 2020 ■ Online veröffentlicht: 3. Februar 2021

Zusammenfassung

Ausgehend von einer Skizze des generellen raumpolitischen Ziels „Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse“ wird in diesem Beitrag nach dessen Stellenwert im Rahmen der aktuellen Gesetzgebung zur Kohlepolitik gefragt. Anhand der wichtigsten Dokumente (vom Bericht der Kohlekommission im Januar 2019 bis zu den abschließenden Plenarprotokollen von Bundestag und Bundesrat im Juli 2020) wird die Operationalisierung und Gewichtung des Gleichwertigkeitszieles nachverfolgt. Trotz der großen Relevanz der Kohlepolitik für die Gleichwertigkeit und der postulierten Relevanz der Gleichwertigkeit für die Kohlepolitik bleiben die Zusammenhänge begrifflich unscharf, meist implizit und kaum nachvollziehbar. Die Gleichwertigkeit tritt im politischen Prozess im Verhältnis zu klima- und energiepolitischen Argumenten deutlich zurück.

Schlüsselwörter: Gleichwertigkeit ■ Fachpolitik ■ Kohlepolitik ■ Klimaschutzpolitik ■ Strukturstärkungsgesetz ■ Kohleausstiegsgesetz

Equivalent living conditions and sectoral policy – explorative observations and deliberations illustrated using the example of the current coal policy

Abstract

This paper opens with a sketch of the general spatial policy objective: ‘Equivalent living conditions’ before exploring the significance of this objective in the context of current legislation on coal policy. Based on the most relevant documents (ranging from the report of the coal commission in January 2019 to the protocol of the final plenary sessions of both houses of the German federal parliament in July 2020), the operationalisation and importance accorded to the equivalence objective are traced. Despite the great relevance of coal policy for equivalent living conditions and the postulated relevance of equivalence for the coal policy, the connections remain ill-defined, usually implicit and insufficiently comprehensible. In the political process equivalence is becoming much less significant than arguments related to climate and energy policy.

Keywords: Equivalence ■ Sectoral policy ■ Coal policy ■ Climate protection policy ■ Structural Development Act ■ Coal Phase-out Act

✉ Prof. Dr. Heinrich Mäding, Wildganssteig 38 a, 13503 Berlin, Deutschland
h.maeding@berlin.de



© 2021 Mäding; licensee oekom verlag. This Open Access article is published under the Creative Commons Attribution-ShareAlike 4.0 International Licence.

1 Einleitung

Die Debatte um Raumordnung und Raumentwicklung in der Bundesrepublik wird „von zwei Leitziele geprägt: der Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse und der Nachhaltigen Raumentwicklung“ (Dehne 2005: 612). Diese Ziele binden nicht nur das Handeln der für räumliche Planung

zuständigen Verwaltungen in Bund, Ländern, Regionen und Gemeinden, sondern gelten allgemein für die öffentliche Aufgabenerfüllung. Während ihr Stellenwert in der räumlichen Planung unstrittig ist, wird ihr Einfluss in anderen Politikfeldern nach normativem Anspruch (z. B. Raumordnungsklauseln der Fachgesetze) und faktischer Realisierung durchaus unterschiedlich eingeschätzt.

Ausgehend von einer Skizze des generellen raumpolitischen Ziels „Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse“ (Kapitel 2) wird in diesem Beitrag nach dessen Stellenwert im Rahmen der aktuellen Gesetzgebung zur Kohlepolitik gefragt, wo auf die Beendigung des Steinkohlebergbaus nun auch eine Beendigung des Braunkohletagebaus und der Kohleverstromung folgen soll (Kapitel 3). Diese Entscheidungen mit ihren großen, räumlich differenzierenden Wirkungen stehen unter dem Primat der Klimaschutzpolitik mit ihren quantifizierten sektoralen Reduktionszielen für Treibhausgasemissionen (Kapitel 4). Anhand der wichtigsten Dokumente wird die Operationalisierung und Gewichtung des Gleichwertigkeitszieles im Kontext der Kohlepolitik nachverfolgt (Kapitel 5) und in einem Fazit bewertet (Kapitel 6).

2 Gleichwertige Lebensverhältnisse – Stand der Debatte und eigene Position

Die Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse ist ein rechtlich verankertes, politisch unstrittiges Ziel in der Bundesrepublik Deutschland. Auf der Verfassungsebene besitzt das Ziel enge Bezüge sowohl zum Sozialstaatsprinzip als auch zum Bundesstaatsprinzip (Erbguth 2020: 66; Schuppli 2020: 68). Seine (einzige) Erwähnung im Grundgesetz in Art. 72 GG¹ dient der Kompetenzabgrenzung zwischen Bund und Ländern. Keineswegs lässt sich daraus rechtlich eine Pflicht zum Ausgleich ableiten (Brandt 2015: 7; Schuppli 2020: 67). Im Raumordnungsgesetz² ergänzen in § 1 die „gleichwertigen Lebensverhältnisse in den Teilräumen“ die Leitvorstellung der nachhaltigen Entwicklung. Eine Nennung als Staatsziel im Grundgesetz wird teils befürwortet (ARL 2016; Beirat für Raumentwicklung 2019), teils abgelehnt (Kahl 2016).

Bei dem hohen politischen Rang, den das Ziel besitzt, ist es verwunderlich, wie viele Teilfragen weiterhin offen sind

und in Politik und Wissenschaft oft nur implizit beantwortet werden (vgl. Mäding 2019). Das gilt für die Reichweite des Begriffes „Lebensverhältnisse“, etwa die Frage, ob er neben öffentlich bereitgestellten Infrastrukturen, auch private haushaltsnahe Dienstleistungsangebote, wie Einzelhandelsgeschäfte und Gaststätten (vgl. Rosenfeld 2018: 844), umfassen sollte. Keine einheitliche Auffassung besteht auch hinsichtlich des zugrunde liegenden Vergleichskonzepts. Hier sollte – im Gegensatz zu einem Vergleich mit Mindeststandards, wie er erstmalig im Raumordnungsbericht 2011 mit dem Konzept der „Sockelgleichwertigkeit“ amtlich vertreten wurde (BBSR 2012: 16; vgl. ähnlich Rosenfeld 2018) – am interregionalen Vergleich festgehalten werden und die angemessene schrittweise Verminderung regionaler Disparitäten als Synonym gelten. Dass diese durch Förderung der ‚Nachzügler‘ und nicht durch Behinderung der ‚Vorreiter‘ geschehen muss, ist Konsens. Das zwingt gleichzeitig zu einer Präzisierung der Raumkonzeption. In der Geschichte der Bundesrepublik Deutschland von 1990 bis heute ist hier ein markanter Wandel festzustellen. Standen nach der deutschen Vereinigung zunächst die Gleichwertigkeit zwischen Ost und West und damit die Handlungsebene „Bund und Länder“ ganz im Vordergrund, hat in den letzten Jahren die Debatte sich mehr und mehr in die Richtung der Gleichwertigkeit zwischen Stadt und Land, genauer: zwischen Verdichtungsräumen und dünn besiedelten, peripheren ländlichen Räumen, verschoben und die Handlungsebene „Region“ vermehrte Aufmerksamkeit gefunden (vgl. z. B. ARL 2016).

Auf der gesamtstaatlichen Ebene können viele Politikfelder (und damit Ministerien) zu diesem Ziel, das alle staatlichen Organe in Bund und Ländern bindet, beitragen. Traditionell werden auf der Bundesebene die Beiträge des Bund-Länder-Finanzausgleichs (einschließlich der Sozialversicherungen), der Infrastrukturpolitik und der regionalen Wirtschaftspolitik intensiv diskutiert (ARL 2006; Mäding 2017: 77 ff.). Entgegen dem eingeführten Wortlaut von der „Herstellung“ gleichwertiger Lebensverhältnisse (in Artikel 72 GG) müssen die begrenzte Handlungskraft der Akteure des freiheitlich-demokratischen und föderalen Rechtsstaates, die abgestufte Wirksamkeit ihres Tuns in den verschiedenen Politikfeldern und das allgemeine Abwägungsgebot beachtet werden. „Gleichwertigkeit“ gibt eine Richtung an, in die man sich bewegen möchte, kein erreichbares Ziel.

Bei der Regierungsbildung der Großen Koalition wurde 2018 das Bundesministerium des Innern in „Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat“ (BMI) umbenannt und die (Bundes-)Raumordnung – nicht unproblematisch – dort einer neu geschaffenen Abteilung „Heimat“ zugeordnet. Die schon im Koalitionsvertrag vereinbarte Kommission „Gleichwertige Lebensverhältnisse“ nahm im September 2018 ihre Arbeit auf. Sie bestand aus Vertreterinnen

¹ Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland in der im Bundesgesetzblatt Teil III, Gliederungsnummer 100-1, veröffentlichten bereinigten Fassung, das zuletzt durch Artikel 1 und 2 Satz 2 des Gesetzes vom 29. September 2020 geändert worden ist.

² Raumordnungsgesetz vom 22. Dezember 2008, das zuletzt durch Artikel 159 der Verordnung vom 19. Juni 2020 geändert worden ist.

und Vertretern von Bund, Ländern und Kommunen unter der Leitung von drei Bundesministern bzw. -ministerinnen: Horst Seehofer (BMI, CSU), Julia Klöckner (Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft (BMEL), CDU) und Franziska Giffey (Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (BMFSFJ), SPD). Für diese Kommission, deren Debatten und Ergebnisse in sechs Facharbeitsgruppen vorbereitet wurden,³ legten die Vorsitzenden im Juli 2019 ihre (umfangreichen) „Schlussfolgerungen“ unter dem Titel „Unser Plan für Deutschland“ zusammen mit Berichten der Arbeitsgruppen vor (BMI 2019). Der Gesamtbericht vermeidet eine differenzierende Analyse des Begriffs „gleichwertige Lebensverhältnisse“ und umgeht Festlegungen hinsichtlich wichtiger offener Grundsatzzfragen (z. B. Vergleichskonzept, Raumkonzeptionen). Auf der instrumentellen Ebene werden die Themenfelder extrem aufgeweitet und ein überwältigender ‚Gemischtwarenladen‘ mit Hunderten von Ansatzpunkten thematisiert (von den kommunalen Kassenkrediten bis zum zivilgesellschaftlichen Ehrenamt), ohne die jeweilige Relevanz für das Ziel, die Zusammenhänge untereinander oder die politische Gestaltbarkeit differenziert zu analysieren. Normativ wird das Ziel Gleichwertigkeit oft und nachdrücklich angerufen. Bei der Vielzahl der erwähnten „Prüfaufträge“ fragt man sich allerdings, warum diese in den zurückliegenden Jahrzehnten nicht schon früher erteilt wurden, wenn das Ziel so wichtig ist.

In der Debatte über institutionelle Verantwortlichkeiten für die Zielverfolgung wurde bisher das Verhältnis zur Fachpolitik, das „Zusammenspiel von ‚Querschnittsplanung‘ (Raumordnung) und ‚Sektorplanungen‘ (Fachplanungen)“ (Fürst 2010: 121) wenig vertieft.⁴ Fachpolitik kann aufgerufen sein, die Gleichwertigkeit reaktiv zu berücksichtigen, weil diese aktuell durch ‚externe‘ Trends wie Globalisierung, demographischen Wandel und Digitalisierung neu in Gefahr gerät, oder sie proaktiv bei eigenen Entscheidungen ‚intern‘ in den Planungsprozessen zu thematisieren. Dies gilt vornehmlich bei sogenannten strategischen Entschei-

dungen bzw. Planungen der Fachpolitik.⁵ Aus der Verantwortung für diese Entscheidungen erwächst die politische Verpflichtung zu einer möglichst weitgehenden Berücksichtigung des Zieles. Im Folgenden wird die Einstellung der Verstromung der Kohle („Kohleausstieg“) als eine solche aktuelle strategische Entscheidung der Politik untersucht. Sie gefährdet die wirtschaftliche Entwicklung vor allem der Braunkohleregionen und macht politische Maßnahmen zur Kompensation dieser negativen Effekte erforderlich.⁶ Dazu hatte der Bund im Juni 2018 eine breit zusammengesetzte Kommission „Wachstum, Strukturwandel und Beschäftigung“ (im Folgenden: „Kohle-Kommission“) eingesetzt, deren Ergebnisse im Januar 2019 vorgelegt wurden (Kohle-Kommission 2019). Im Bericht der Kommission „Gleichwertige Lebensverhältnisse“ vom Juli 2019 wird die Bedeutung des Kohleausstiegs für die Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse in Deutschland aber nicht thematisiert. Nur im Bericht der Facharbeitsgruppe 2 „Wachstum und Innovation“ findet sich der dürre Verweis, dass der Bund den Strukturwandel fördere, „im aktuellen Fall im Zusammenhang mit den Plänen zur Beendigung der Kohleverstromung“ (BMI 2019: 33). Die schon vorliegenden Empfehlungen der Kohle-Kommission wurden aber nicht unter dem Gesichtspunkt der Gleichwertigkeit geprüft und bewertet. Diese weitgehende fachpolitische Abstinenz der Gleichwertigkeitsdebatte gilt im Übrigen auch für viele andere wichtige Stellungnahmen der zurückliegenden Jahre (ARL 2005; Beirat für Raumordnung 2005; ARL 2006; Beirat für Raumordnung 2007; ARL 2016; Beirat für Raumentwicklung 2019).

3 Kohlepolitik

Kohlepolitik ist ein Teilbereich der „Energiepolitik“, und damit ein Ausschnitt aus der sektoralen (im Unterschied zur regionalen) Wirtschaftspolitik. Kohle steht im Rahmen der Energiewirtschaft und Energiepolitik in einem (externen) Ergänzungs-, Substitutions- und Konkurrenzverhältnis zu anderen Energieträgern (Öl, Gas, Atomenergie, erneuerbare Energien, Wasserstoff). Und es gibt ebenfalls ein (internes) Ergänzungs-, Substitutions- und Konkurrenzverhältnis

³ Die Facharbeitsgruppen trugen die Bezeichnungen: 1. Kommunale Altschulden, 2. Wirtschaft und Innovation, 3. Raumordnung und Statistik, 4. Technische Infrastruktur, 5. Soziale Daseinsvorsorge und Arbeit, 6. Teilhabe und Zusammenhalt der Gesellschaft.

⁴ Vgl. das Kapitel „Raumplanung und Fachplanungen“ in Fürst (2010: 117ff.). Eine aktuelle Ausnahme ist auch ein Beitrag zur Verkehrsplanung im Informations- und Initiativkreis „Forum Planungsrecht“ der ARL von Wickel (2020).

⁵ In der Entscheidungsstrategie des „Mixed Scanning“ (Etzioni 1968: 282ff.) werden beispielsweise „contextuating decisions“, die solchen strategischen Entscheidungen entsprechen, von „bit decisions“ (etwa: „kleinere Änderungen“) unterschieden. Allerdings kann im Einzelfall strittig sein, welche Entscheidungen „strategisch“ sind.

⁶ Auf die aktuelle Parallele zum staatlich veranlassten Corona-Lockdown und zu dem Versuch, die ökonomischen Schäden durch ein „Konjunkturpaket“ zu kompensieren, sei hingewiesen.

zwischen der Braunkohle, um die es zurzeit in Deutschland primär geht, und der Steinkohle. Wichtigste Verwendung der Braunkohle ist heute die Verstromung.

Im Unterschied zu der über ein Ziel definierten, von der Intention her ressortübergreifenden „Gleichwertigkeitspolitik“ ist die Kompetenz für Kohlepolitik einem einzelnen Bundesressort zugewiesen und zwar dem Wirtschaftsministerium, bei dem auch das Politikfeld „regionale Wirtschaftspolitik“ ressortiert.

Handlungsschwerpunkte der privatwirtschaftlich tätigen Unternehmen sind die Extraktion der Kohle aus Lagerstätten (räumlich gebunden, regional sehr ungleich verteilt) und die Verstromung in Kraftwerken (räumlich ungebundener und daher etwas gleichmäßiger verteilt, doch sind wegen der Transportkosten die Standorte der großen Braunkohlkraftwerke direkt neben den Braunkohletagebauen). Jede Änderung in Extraktion und Verstromung, also im „Energie-Mix“, führt zu einer Veränderung im regionalen Impact des Energiesektors. Das Ruhrgebiet ist durch die Steinkohle groß geworden, in der Lausitz hat heute die Braunkohle einen Anteil an der Wertschöpfung von 4,3 % (Kohle-Kommission 2019: 74).

2007 gab es eine Einigung zwischen dem Bund, den zwei Steinkohleländern Nordrhein-Westfalen und Saarland, der Ruhrkohle AG (RAG) und der Industriegewerkschaft Bergbau, den hoch subventionierten Steinkohlebergbau bis Ende 2018 sozialverträglich zu beenden (Kohle-Kommission 2019: 81). Die Kraftwerksstandorte blieben dabei teils durch Importkohle, teils durch Brennstoffwechsel auf Gas meist erhalten. 2019 gab es auf der Basis des Berichtes der Kohle-Kommission eine Einigung zwischen dem Bund, den aktuell vier Braunkohleländern Nordrhein-Westfalen, Brandenburg, Sachsen und Sachsen-Anhalt nun auch Braunkohletagebau und -verstromung bis Ende 2038 sozialverträglich zu beenden (Bundesregierung 2019a).

4 Klimaschutzpolitik und Energiesektor

Kohlepolitik steht heute ganz im Kraftfeld der „Klimaschutzpolitik“, wobei unter Klimaschutz in der Regel die Reduktion des globalen Temperaturanstiegs durch eine Reduktion der kumulierten Treibhausgasemissionen verstanden wird. Wenn von Klimapolitik die Rede ist, dann wird meist zuerst an diesen (vorbeugenden) Klimaschutz gedacht, der national und international zu den prioritären Politikzielen zählt. Allerdings richtet sich die Aufmerksamkeit gerade auf regionaler und lokaler Ebene zunehmend auch auf den zweiten Bereich der Klimapolitik, die Klimaanpassung, also die (reaktiven) Maßnahmen zur Stärkung der

Resilienz gegenüber eintretenden Klimaveränderungen und deren Folgen (z. B. Hochwasser).

Klimaschutzpolitik ist wie die Gleichwertigkeitspolitik über ein Ziel definiert, dessen Umsetzung ressortübergreifend verfolgt werden muss. Klimaschutzpolitik basiert auf der Staatszielbestimmung des Art. 20a GG („Schutz der natürlichen Lebensgrundlagen“). Sie ist ein zentrales Feld der Deutschen Nachhaltigkeitsstrategie (Bundesregierung 2017: 181 ff.). Ihre langfristige Konkretisierung fand sie zunächst in einem „Klimaschutzplan 2050“ (BMU 2016), später dann im rechtlich verbindlichen Klimaschutzgesetz von 2019⁷, das für das kommende Jahrzehnt in einem „Klimaschutzprogramm 2030“ (Bundesregierung 2019b) umsetzungsorientiert ausgefüllt wurde. Klimaschutzberichte werden nach § 10 des Gesetzes – wie ihre Vorläufer (vgl. BMU 2015) – jährlich über den erreichten Stand informieren.

Klimaschutzpolitik hat verschiedene charakteristische Eigenschaften:

- Die Klimaentwicklung, konkret: die Erderwärmung, ist gefährlich und zugleich in erheblichem Umfang ‚menschengemacht‘. Das erfordert politische Reaktionen und rechtfertigt ihre dominante Gewichtung in Abwägungsprozessen.
- Klimaveränderungen haben einen globalen Charakter; sie kennen räumliche Unterschiede, aber keine räumlichen Grenzen. Daher erklärt sich das Gewicht der Versuche zu einer global abgestimmten Politik zu gelangen, und zwar durch Abkommen, die auf internationaler Ebene – zu meist organisiert von der UN – vereinbart werden (wie das „Übereinkommen von Paris“, im Dezember 2015, innerhalb der Klimarahmenkonvention mit ihren heute 197 Vertragsstaaten).⁸
- Rahmensetzende Bedeutung für die deutsche Politik hat auch die EU. Auf europäischer Ebene hat sich Deutschland zu bestimmten Reduktionsstrategien und -schritten verpflichtet. So wird beispielsweise als „maßgebliches Instrument“ (BMU 2016: 38) der europaweite Handel der CO₂-(„Verschmutzungs“-)Zertifikate (für die Sektoren Energiewirtschaft, Industrie und innereuropäischen Luftverkehr) organisiert, sowie – seit Dezember 2019 – eine komplexe „Green Deal“-Strategie verfolgt.
- Der Erfolg einer Klimaschutzpolitik hängt von Wirkungsketten ab, die oft einer naturwissenschaftlichen Analyse zugänglich sind. Dies erklärt die Bedeutung der wissenschaftlichen Beratung der Politik in der Debatte (global

⁷ Gesetz zur Einführung eines Bundes-Klimaschutzgesetzes und zur Änderung weiterer Vorschriften vom 12. Dezember 2019.

⁸ https://ec.europa.eu/clima/policies/international/negotiations/paris_de (13.11.2020).

vorrangig durch das IPCC – Intergovernmental Panel on Climate Change, national vorrangig durch das PIK – Potsdam Institut für Klimafolgenforschung).

- Aus dieser Nähe zur (natur)wissenschaftlichen Argumentation erklärt sich das hohe Gewicht der Quantifizierungsansätze. In einer ‚Ableitungskaskade‘ wird aus einem globalen Zielwert für die maximale Temperaturzunahme bis 2100 (deutlich unter 2°C, möglichst auf 1,5°C)⁹ ein Zielwert für die erforderliche Reduktion des CO₂-Ausstoßes abgeleitet.¹⁰ Dessen nationale Umsetzung erfolgte zunächst im Jahre 2016 im „Klimaschutzplan 2050“ der Bundesregierung. Ziel ist es danach, bis 2050 eine „weitgehend treibhausgasneutrale Wirtschaft und Gesellschaft“ (BMU 2016: 10) zu erreichen und das bedeutet, um 80-95 % unter die Werte von 1990 zu gelangen. Als Reduktionszwischenziele wurden für 2030 -55 % und für 2040 -70 % formuliert (BMU 2016: 10). In diesem Plan hat sich die Bundesregierung zugleich erstmals auf quantitative Ziele bis 2030 für die Jahresemissionsmengen in den Sektoren Energiewirtschaft, Gebäude, Verkehr, Industrie und Landwirtschaft verständigt. Diese sind dann im Jahre 2019 unverändert im Klimaschutzgesetz (Anlage 2) verbindlich gemacht und in ihrem Zeitverlauf für 2020 bis 2030 jeweils spezifiziert worden („Reduktionspfade“).

Für die Energiewirtschaft wurde eine Verringerung der Emissionen von 1990 bis 2030 um 61-62 % vorgegeben (BMU 2016: 33; Kohle-Kommission 2019: 6). Dabei besteht weitgehender Konsens: „Für einen wirksamen Klimaschutz ist das weltweite Auslaufen der Kohleverstromung unabdingbar“ (Kohle-Kommission 2019: 2). Im Energiesektor impliziert dieser Pfad heute den zügigen Ausstieg aus der Förderung und Verstromung der (schmutzigen¹¹) Braunkohle, nachdem der Ausstieg aus der Förderung der (saubereren, aber hoch subventionierten) Steinkohle schon seit längerem läuft und im Dezember 2018 die letzte Ruhrzeche geschlossen wurde¹². Nach der Katastrophe im Atomkraftwerk Fukushima in Japan (März 2011) wurde der Ausstieg aus der (saubereren, aber problematischen: Unfallgefahren, Endlagerung) Atomenergie schon früher beschlos-

sen, deren Reduktionspfad mit der Abschaltung des letzten Kernkraftwerkes 2022 enden soll.¹³ Die Braunkohle „bildet ... heute die einzige substanzielle einheimische Ressource mit gegebener Grundlastfähigkeit zur Gewährleistung einer ausreichenden Versorgungssicherheit“ (Berkner 2019: 1). Das macht den klimapolitisch gewünschten Ausstieg aus der Kohle und deren Substitution durch erneuerbare Energien energiepolitisch so problematisch.

Die politisch forcierte Reduktion von Kohleabbau und -verstromung hat unter anderem (überwiegend negative) Auswirkungen für die betroffenen privaten und öffentlichen Unternehmen und ihre Arbeitnehmer/-innen. Regionalpolitische Implikationen betreffen die regionale Wirtschaftskraft, die Zahl der Arbeitsplätze¹⁴, das regionale Steueraufkommen. Sie tangiert daher neben den Interessen der Arbeitgeber/-innen und Arbeitnehmer/-innen (vertreten durch ihre Verbände) die Interessen vor allem der Landesregierungen, aber auch der kommunalen Körperschaften. Der regionale *Impact* drohte, die Landtagswahlen am 1. September 2019 in Brandenburg und Sachsen¹⁵ zu beeinflussen und damit die Wiederwahlchancen der regierenden Koalitionen zu beeinträchtigen. Schließlich sind die Bürger/-innen der Abbauregionen vielfältig betroffen: positiv durch die Reduktion der Luftverschmutzung oder durch die Einstellung sonst erforderlicher Umsiedlungen; ambivalent je nach der erforderlichen planmäßigen Gestaltung der Tagebaufolgelandschaften.

5 Die „Kohle-Kommission“ und nachfolgende Entscheidungsprozesse

Im Juni 2018 setzte die Bundesregierung eine „Kommission für Wachstum, Strukturwandel und Beschäftigung“ ein, die den Weg aus der Kohleverstromung und die für erforderlich gehaltene Kompensation der betroffenen Regionen vorstrukturieren sollte. Diese Kommission, manchmal abgekürzt zu KWSB, wird im Folgenden als Kohle-Kommission bezeichnet. Ihrem offiziellen Namen fehlt jeder Hinweis auf die eigentliche Problemstellung, wie ihn ein Zusatz (etwa: „in den (Braun-)Kohleregionen“ oder „trotz (Braun-)Kohleausstieg“) verdeutlicht hätte.

⁹ Dieser Anstieg bezieht sich auf das sogenannte vorindustrielle Niveau.

¹⁰ Diese Reduktion bezieht sich auf das Jahr 1990.

¹¹ Das Kraftwerk Jämschwalde in der Lausitz soll zu den zehn schmutzigsten Kraftwerken der Welt gehören (Hackenbruch 2019: 4).

¹² Basis ist das Gesetz zur Finanzierung der Beendigung des subventionierten Steinkohlenbergbaus zum Jahr 2018 (Steinkohlefinanzierungsgesetz) vom 20. Dezember 2007.

¹³ Dreizehntes Gesetz zur Änderung des Atomgesetzes vom 31. Juli 2011.

¹⁴ In den Braunkohleregionen sind rund 20.000 Beschäftigte direkt im Braunkohlesektor tätig und rund 32.000 Beschäftigte von der Braunkohle abhängig, wenn man die indirekt und induziert Beschäftigten mitzählt (RWI 2018: 11 ff.).

¹⁵ Weniger die am 27. Oktober 2019 in Thüringen.

Die Zusammensetzung der Kommission zielte darauf ab, die erwartbaren gesellschaftlichen Interessen und Konfliktparteien in die Kommission einzubinden. Sie besaß 28 stimmberechtigte Mitglieder aus Politik, Industrie, Gewerkschaften, Umweltverbänden, örtlicher Bevölkerung und Wissenschaft, dazu drei Bundestagsabgeordnete ohne Stimmrecht.¹⁶ Vertreter der betroffenen Länder konnten ohne Stimmrecht an den Sitzungen teilnehmen. Den Vorsitz teilten sich vier Personen. Er war mit einem ehemaligen Chef des Bundeskanzleramtes (Ronald Pofalla, jetzt Deutsche Bahn) und zwei ehemaligen Ministerpräsidenten aus den betroffenen Ost-Ländern (Matthias Platzeck, Brandenburg; Stanislaw Tillich, Sachsen) politisch hochkarätig zusammengesetzt. Hinzu kam eine Wissenschaftlerin: Barbara Praetorius, Professorin für Nachhaltigkeit, Umwelt- und Energieökonomie und -politik an der Hochschule für Technik und Wirtschaft, Berlin.

Der bisherige Entscheidungsprozess wird im Folgenden in vier Phasen gegliedert: Einsetzungsbeschluss, Bericht der Kohle-Kommission, Eckpunkte, Gesetzesentwürfe und Gesetze. Die Analyse basiert auf den vorliegenden Dokumenten, ergänzt um einige ausgewählte Positionierungen aus zwei Medienquellen (Frankfurter Allgemeine Zeitung, Tagesschau). Diese Materialbasis erhebt nicht den Anspruch einer auch nur annähernden Vollständigkeit, worauf die einschränkende Formulierung „explorativ“ in der Überschrift dieses Beitrags hinweisen soll. Die Analyse strebt keine klimapolitische, energiepolitische oder finanzpolitische Beurteilung der Ergebnisse des politischen Prozesses zum Kohleausstieg an. Weder können die kommissionsinternen Willensbildungsprozesse noch die Fülle der Kommentare, Argumente und Vorschläge im Umfeld des politischen Prozesses hier im Einzelnen nachgezeichnet werden. Die Analyse ist – neben der notwendigen inhaltlichen Skizzierung der Dokumente – auf die (enge) Fragestellung zur Rolle des Zieles ‚Gleichwertigkeit‘ fokussiert: Welche Bedeutung hat die Zielsetzung Gleichwertigkeit verbal in den Dokumenten der vier Phasen? Wie ist Gleichwertigkeit jeweils konkretisiert, operationalisiert und instrumentell unterlegt worden?

5.1 Einsetzungsbeschluss der Bundesregierung vom 6. Juni 2018

Die Zielsetzung „gleichwertige Lebensverhältnisse“ wird schon im ersten Satz des Einsetzungsbeschlusses wörtlich genannt: „Die Politik der Bundesregierung dient der Schaffung von Vollbeschäftigung und gleichwertigen Lebensverhältnissen in ganz Deutschland“ (Bundesregierung 2018:

¹⁶ Diese 31 Personen sind in Kohle-Kommission (2019: 6 f.) namentlich aufgeführt.

1). Die die Planung bestimmenden politischen Zielsetzungen sind die international zugesicherten Klimaschutzziele bis 2050 und die konkreten sektoralen Minderungsziele des (nationalen) Klimaschutzplans 2050 (BMU 2016). Diese stehen nicht zur Disposition der Kohle-Kommission. Die Kommission sollte kurzfristig ein Aktionsprogramm entwerfen, das dafür sorgen soll, dass erstens die Klimaziele 2030 im Energiesektor unter Berücksichtigung des (energiepolitischen) „Zieldreieck[s] aus Versorgungssicherheit, Umweltverträglichkeit und Wirtschaftlichkeit“ „zuverlässig“ eingehalten werden können und dass, zweitens, diese Maßnahmen „nicht einseitig zu Lasten der kohlestromerzeugenden Regionen“ gehen (Bundesregierung 2018:1), die von mir im Folgenden als „Kohleregionen“ bezeichnet werden. Gleichwertigkeit ist hier also (‚nur‘) als Gleichwertigkeit zwischen den Kohleregionen und den übrigen Regionen der Republik konzipiert. Dort, wo die aus klimapolitischen Zielen abgeleiteten energiepolitischen Maßnahmen negative Konsequenzen für die Kohleregionen haben, sollen diese gemildert bzw. kompensiert werden. Die Energiepolitik soll also nicht zu neuen oder größeren regionalen Disparitäten beitragen.

Der Einsetzungsbeschluss legt fest: „Vertreter ... der Bundesländer Brandenburg, Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen, Saarland, Sachsen und Sachsen-Anhalt nehmen an den Sitzungen der Kommission teil.“¹⁷ Mit der Nennung des Braunkohlelandes Niedersachsen wurde dessen (auslaufendem) Engagement in der Braunkohleförderung und -verstromung Rechnung getragen. Mit der Einbeziehung des Steinkohlelandes Saarland wurde der räumliche Bereich der Betroffenheit weiter gezogen als nur auf die fünf Braunkohleländer, aber enger als wenn alle Länder mit „kohlestromerzeugenden Regionen“ einbezogen worden wären.

5.2 Bericht der Kohle-Kommission vom 25. Januar 2019

Die Vorgabe des Einsetzungsbeschlusses vom 6. Juni 2018, das Aktionsprogramm bis Ende des Jahres vorzulegen, konnte die Kommission zwar nicht ganz termingerecht einlösen, aber sie hat immerhin in nur sieben Monaten vom 26. Juni 2018 bis zum 25. Januar 2019 ein umfangreiches Arbeitsprogramm absolviert (neun Sitzungen, u. a. mit der Anhörung von Expertinnen/Experten und drei Revierfahrten im September/Oktober 2018) und einen

¹⁷ Einsetzungsbeschluss der Kommission „Wachstum, Strukturwandel und Beschäftigung“ durch die Bundesregierung: https://www.bmwi.de/Redaktion/DE/Downloads/E/einsetzung-der-kommission-wachstum-strukturwandel-beschaeftigung.pdf?__blob=publicationFile (10.11.2020).

umfangreichen, sehr detaillierten Bericht von 108 Seiten verabschiedet und am 31. Januar 2019 überreicht (Kohle-Kommission 2019).¹⁸ Der Sachverhalt, dass dieser Bericht fast einstimmig¹⁹ verabschiedet wurde, dass also die Repräsentanten der divergierenden gesellschaftlichen Interessen tatsächlich einen gemeinsam getragenen Kompromiss erarbeiten konnten, wurde auch in der Folgezeit allenthalben gelobt und trug wesentlich zur politischen Beachtung der Kommissionsergebnisse bei.

Hinsichtlich der geographischen Abgrenzung der vier zu behandelnden Braunkohleregionen übernimmt die Kommission eine Abgrenzung, die zwischen dem Bundeswirtschaftsministerium und den betroffenen Ländern 2017 vereinbart worden war (Kohle-Kommission 2019: 10): Region des Lausitzer Reviers, Region des Mitteldeutschen Reviers, Region des Helmstedter Reviers, Region des Rheinischen Reviers. Gleichwertigkeitspolitik benötigt ein geeignetes Regionskonzept. Ohne hier die kreisscharfe Abgrenzung der Braunkohleregionen im Einzelnen zu überprüfen, kann die Entscheidung für diesen Regionstyp („Revier“) als angemessen bewertet werden. Länder wären als Förderkulisse einer Kompensationsstrategie zu groß gewesen. Das Helmstedter Revier in Niedersachsen spielt insofern eine untergeordnete Sonderrolle, als die Braunkohleförderung seit 2016 eingestellt ist und das einzige Kraftwerk Buschhaus in die sogenannte Sicherheitsbereitschaft überführt wurde, aus der es 2020 ausscheiden soll (Kohle-Kommission 2019: 73). Die Kommission fordert aber, dass man darüber hinaus auch die „Steinkohlekraftwerksstandorte“ fördern solle, wenn diese stillgelegt werden und zuvor einen nennenswerten Anteil an der regionalen Wertschöpfung hatten (Kohle-Kommission 2019: 11, 81 f.).

Die Kohle-Kommission schlägt vor, den Ausstieg aus Braunkohletagebau und Kohleverstromung spätestens bis 2038 zu vollziehen (mit Option für einen früheren Ausstieg 2035; Kohle-Kommission 2019: 64). Für das Kraftwerk Datteln 4 in Nordrhein-Westfalen, das modernste Steinkohlekraftwerk in Deutschland, das nach Plänen des Betreibers Uniper im Sommer 2020 ans Netz gehen soll, empfiehlt sie, die Aufnahme des Betriebs durch eine Verhandlungslösung zu verhindern (Kohle-Kommission 2019: 62).

Die Kommission spricht sich für erhebliche, auf die jeweilige Region „zugeschnittene“ (Kohle-Kommission 2019: 85) öffentliche Investitions- und Förderprogramme in den Kohleregionen aus (u. a. Verkehrswege, Forschungseinrichtungen, Behördenstandorte), für Entschädigungen der betroffenen Braunkohleunternehmen, für

ein Bieterverfahren zur Bestimmung der Reihenfolge und der vorgesehenen Entschädigungen bei der Abschaltung der Steinkohlekraftwerke, gleichzeitig für eine soziale Kompensation der betroffenen älteren Arbeitnehmer/-innen der Braunkohlewirtschaft („Anpassungsgeld – Braunkohle“; Kohle-Kommission 2019: 99).

Die Kosten für den Bund werden mit insgesamt 40 Mrd. Euro binnen 20 Jahren beziffert. Von den Ministerpräsidenten der betroffenen Länder wurden schon während der Verhandlungszeit der Kohle-Kommission weitergehende Forderungen gestellt. Doch die höheren Finanzforderungen, z. B. seitens des sächsischen Ministerpräsidenten Kretschmer (60 Mrd. Euro binnen 30 Jahren; Mihm 2019c: 17), wurden von der Kommission nicht aufgegriffen. Finanziell bedeutsam ist allerdings die Kommissionsempfehlung: „Angesichts der Betroffenheit der Länder und Kommunen ist auf eine Kofinanzierung zu verzichten“ (Kohle-Kommission 2019: 104).

In der Empfehlung der Kohle-Kommission wird der Zielsetzung „gleichwertige Lebensverhältnisse“ auf verschiedenen Ebenen Rechnung getragen: In den „Bewertungsmaßstäben“ (Kohle-Kommission 2019: 7 ff.) formuliert die Kommission als Zielsetzung unter anderem: „Die bestehenden strukturpolitischen Instrumente dienen insbesondere der Angleichung strukturschwacher Regionen an strukturstarke Regionen und leisten einen Beitrag zur Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse“ (Kohle-Kommission 2019: 10). Diese Formulierung deckt sich weitgehend mit dem oben von mir vertretenen prozessualen und regionsvergleichenden Verständnis des Gleichwertigkeitszieles.

Wie es der Einsetzungsbeschluss forderte, steht die gesamtwirtschaftliche Gleichwertigkeit zwischen den Braunkohleregionen insgesamt und dem Rest der Bundesrepublik im Vordergrund der Erwägungen. Das Wirtschaftswachstum der Länder mit Braunkohlerevieren ist seit 2010 meist unterdurchschnittlich gewesen (Kohle-Kommission 2019: 50). Die Kommission anerkennt die Gefahr eines drohenden (weiteren) Zurückfallens der Braunkohleregionen im bundesweiten Regionsvergleich, obwohl der Anteil der Braunkohle an der regionalen Wertschöpfung beispielsweise im Mitteldeutschen Revier nur 0,9 % beträgt (Kohle-Kommission 2019: 11).²⁰ Sie formuliert ein Anspruchsniveau, das über ein traditionelles Ausgleichsziel, das Aufholprozesse in Richtung Durchschnitt fordert, hinausgeht: „Investitionen in eine moderne Infrastruktur dürfen nicht allein bestehende Lücken zum bundesdeutschen Durchschnitt schließen, sondern setzen neue Standards“ (Kohle-Kommission 2019: 9). Sie legt sich nicht auf die landespolitisch gewünschte Prioritätsreihung (erst Ersatzarbeitsplätze, dann Kohleaus-

¹⁸ Der Bericht umfasst außerdem Projektlisten der betroffenen Reviere/Bundesländer.

¹⁹ Mit 27 von 28 Stimmen.

²⁰ Zu den Unterschieden zwischen den Revieren vgl. RWI (2018) und Berkner (2019).

stieg) fest, wie sie ostdeutsche Ministerpräsidenten wiederholt forderten.²¹ Sie entwirft ein differenziertes und umfangreiches kompensatorisches Förderungsprogramm über 20 Jahre mit zwei Hauptkomponenten: „ein zusätzliches Budget für vom Bund zu finanzierende Einzelprojekte“ (Kohle-Kommission 2019: 104) im Gesamtvolumen von 26 Mrd. Euro und ein Zuweisungsbudget für die betroffenen Länder, mit dem diese „auf heute noch nicht absehbare Anforderungen der Strukturförderung flexibel und projektoffen reagieren können“ (Kohle-Kommission 2019: 104) im Gesamtvolumen von 14 Mrd. Euro. Die Kommission postuliert implizit, dass ein Programm in dieser Höhe und finanzwirtschaftlichen Proportionierung angemessen sei, um ein Zurückfallen der Kohleregionen zu verhindern.

Zur räumlichen Verteilung der Mittel heißt es: „Die Kommission ... erwartet von Bund und Ländern, dass diese sich auf einen Schlüssel zur [regionalen] Verteilung der Mittel einigen“ (Kohle-Kommission 2019: 104). Die Kommission selbst äußert sich zu dieser regionalen Verteilung auf die einzelnen Braunkohleregionen nicht.

Die Kommission hat die Gleichwertigkeit auch zwischen Braunkohle- und Steinkohleregionen im Blick: Sie plädiert für eine räumliche Ausweitung der erforderlichen Fördermaßnahmen auch auf die Steinkohle-Abschalt-Regionen. Ihre Empfehlungen bleiben aber insofern abstrakt, als sie weder im Vergleich zwischen den Braunkohleregionen insgesamt und den Steinkohleregionen noch im Vergleich unter den Braunkohleregionen einen konkreten Nachweis anstrebt, dass die planend vorgeschlagenen Maßnahmen die Zielsetzung Gleichwertigkeit auch tatsächlich erreichen (können).

Die Kommission flankiert diese regionalpolitische Konzeption mit wettbewerbspolitisch motivierten Kompensationszahlungen für die über den Zertifikatehandel zu erwartenden Strompreissteigerungen für Unternehmen (Ansatz: 2 Mrd. Euro; Kohle-Kommission 2019: 66) und mit einer sozialpolitischen Abfederung der betroffenen Arbeitnehmer/-innen (Kohle-Kommission 2019: 99). Zu den 20.000 direkt Beschäftigten in der Braunkohlewirtschaft kämen 20.000 indirekt Beschäftigte innerhalb der Reviere und 20.000 außerhalb hinzu. Insgesamt hingen also ungefähr 60.000 Beschäftigte direkt oder indirekt von der Braunkohle ab (Kohle-Kommission 2019: 52). Die Vorstellungen der Kommission von einer „ausgewogenen Verteilung der Vorteile und Lasten“ (Kohle-Kommission 2019: 2) geht also über die regionalpolitische Perspektive hinaus.

5.3 Eckpunkte vom 22. Mai 2019

Die Phase der Regierungsbeschlüsse wird eröffnet durch die „Eckpunkte zur Umsetzung der strukturpolitischen Empfehlungen der Kommission ‚Wachstum, Strukturwandel und Beschäftigung‘ für ein Strukturstärkungsgesetz Kohleregionen“ der Bundesregierung vom 22. Mai 2019.²² Die Eckpunkte unterscheiden regional zwischen einem „Sofortprogramm“ für das Helmstedter Revier und „strukturelle Schwache Steinkohlekraftwerksstandorte“ für die Jahre 2020/2021 und einem „Strukturstärkungsgesetz Kohleregionen“, das sich langfristig auf die drei Braunkohleregionen Lausitzer Revier, Rheinisches Revier und Mitteldeutsches Revier bezieht. Die Strukturstärkung soll nicht durch Umschichtung von Finanzmitteln, sondern durch zusätzliche Mittel erreicht werden. In den Eckpunkten wird formuliert: „Die Förderung der Kohleregionen darf nicht zu Lasten der Entwicklung anderer Regionen Deutschlands gehen“ (Bundesregierung 2019a: 8). Herzstück des Strukturstärkungsgesetzes soll ein „Investitionsgesetz Kohleregionen“ werden, das Finanzhilfen des Bundes an die Länder genau in der von der Kohle-Kommission anvisierten Summe von 14 Mrd. Euro bereitstellen soll. Offen ist hier noch die verfassungsrechtliche Basis. Neben Art. 104b GG werden die Art. 104c und 91b GG genannt (Bundesregierung 2019a: 9, 10).

Der entscheidende Fortschritt der Eckpunkte gegenüber dem Abschlussbericht der Kohle-Kommission hinsichtlich des Verständnisses von Gleichwertigkeit besteht darin, dass die Gleichwertigkeit auch zwischen den drei Braunkohleregionen nicht nur als Ziel postuliert wird, sondern die Verteilung der Finanzhilfen auf die Regionen und die Bundesländer, die die Kommission ja noch offengelassen und an Regierungsentscheidungen ‚delegiert‘ hatte, nunmehr – durch Indikatoren gestützt – quantitativ in Regionsbudgets konkretisiert wird. „Die Verteilung der Mittel auf die Braunkohleregionen wird sich an der regionalen Betroffenheit orientieren. Als Indikatoren werden die absolute Beschäftigtenanzahl und die beschäftigungspolitische Relevanz des Braunkohlensektors für die Region herangezogen“ (Bundesregierung 2019a: 10). Ohne diesen Weg rechnerisch nachvollziehbar zu konkretisieren, werden „im Einvernehmen mit den betroffenen Ländern“ (Gesetzentwurf der Bundesregierung, in: Deutscher Bundestag 2019: 40) den Revieren folgende Anteile in Aussicht gestellt: 43 % Lausitzer Revier, 37 % Rheinisches Revier und 20 % Mitteldeutsches Revier.²³

²¹ Vgl. u. a. Ministerpräsident Kretschmer (Sachsen) in Mihm (2019c: 17) und Ministerpräsident Haseloff (Sachsen-Anhalt) in Bündler/Geinitz (2020: 20).

²² Die wichtigsten Inhalte waren aber schon weit im Vorfeld in der Presse mitgeteilt worden (Mihm 2019a: 18).

²³ In RWI (2018: 12) sind die Anteile der Reviere an allen Braunkohlebeschäftigten mit 42 %, 45 % und 12 % ausgewiesen.

Zwei Braunkohlereviere liegen nicht jeweils nur in einem Bundesland. Die revierbezogenen Förderbudgets müssen dort daher zwischen den drei betroffenen Bundesländern aufgeteilt werden. Dies geschieht durch Aufteilung der Regionsbudgets in Länderanteile (Lausitzer Revier: Brandenburg zu Sachsen wie 60 zu 40; Mitteldeutsches Revier: Sachsen-Anhalt zu Sachsen wie 60 zu 40). Für diese überraschend ‚runde‘ und überraschend übereinstimmende Aufteilung werden keine Indikatoren – oder sind es dieselben? – angegeben. Damit ergeben sich die Länderanteile am Gesamtbudget der Finanzhilfen: Nordrhein-Westfalen 37 %, Brandenburg 25,8 %, Sachsen 25,2 %, Sachsen-Anhalt 12 %. Diese räumliche Detaillierung ist allein auf die Finanzhilfen (14 Mrd. Euro) bezogen.

Für die „sonstigen Maßnahmen des Bundes“ von 26 Mrd. Euro (erneut genau in der Höhe der Kommissionsvorschläge) wird keine analoge prozentuale Aufteilung genannt. Vielmehr werden absolute Zahlen genannt (Nordrhein-Westfalen 2,6 Mrd. Euro/36,3 %, Brandenburg 1,9 Mrd. Euro/26,5 %, Sachsen 1,8 Mrd. Euro/25,1 %, Sachsen-Anhalt 0,86 Mrd. Euro/12,0 %, Summe: 7,16 Mrd. Euro), die die Bundesregierung für fünf Jahre – offenbar in Respektierung des Haushaltsrechts des Parlamentes – „in Betracht ziehen“ will (Bundesregierung 2019a: 11). Die zugehörigen Prozentwerte (eigene Berechnung) weichen allerdings nicht wesentlich von den für die Finanzhilfen genannten Werten ab.

Die politischen Debatten können hier nicht in ihren Details nachvollzogen werden. Kritik am Weg der Bundesregierung wurde sowohl generell als auch mit Bezug zu verschiedenen Aspekten des Gleichwertigkeitsdiskurses geäußert. Dabei wurde die Ausstiegs- und Förderstrategie überwiegend in den Diskurs zur Ost-West-Gleichwertigkeit eingeordnet: So gab es prinzipielle Zweifel an der Wirksamkeit der Förderstrategie im Osten, weil die Schrumpfung der erwerbsfähigen Bevölkerung das Hauptproblem des Ostens sei (Joachim Ragnitz vom Ifo-Institut in Dresden in Loske 2019: 17). Auf der instrumentellen Ebene gab es unter anderem die über die Eckpunkte hinausgehende Forderung nach Sonderwirtschaftszonen, „um ein weiteres Zurückfallen des Ostens zu verhindern“.²⁴

Das Volumen der Ausgaben wurde unter anderem mit Hinweis auf die (niedrigeren) Kosten der Beendigung des

Steinkohlebergbaus kritisiert (Geinitz 2020: 22).²⁵ Dazu wurden die unterschiedlichen Arrangements bei der Entschädigung von Braunkohle- und Steinkohleunternehmen thematisiert. Sektorale Ungleichbehandlung impliziert regionale Ungleichbehandlung, weil die Sektoren regional ungleich verteilt sind. Eine eventuelle Bevorzugung der Braunkohle ist wegen des Rheinischen Braunkohlereviere zwar nicht identisch mit einer Bevorzugung des Ostens, aber wegen des Übergewichts des Ostens im Braunkohlesektor wird so doch eine Benachteiligung des Westens unterstellt.

5.4 Gesetzesentwürfe und Gesetze

Im Herbst 2019 begann der politische Prozess verbindliche Gestalt anzunehmen, und zwar durch die Einbringung eines Gesetzesentwurfes für ein Strukturstärkungsgesetz Kohleregionen (im Bundesrat am 30. August 2019, vgl. Bundesrat 2019; im Bundestag am 23. September 2019, vgl. Deutscher Bundestag 2019). Inhaltlich folgte der Entwurf weitgehend den Vorgaben des Eckpunktepapiers vom 22. Mai 2019, gerade auch in der Gesamtsumme der Hilfen und ihrer Aufteilung auf Finanzhilfen (14 Mrd. Euro) und zusätzliche Bundesinvestitionen (26 Mrd. Euro). Da für die Finanzhilfen nun allein Art. 104b Abs. 1 Nr. 2 und 3 GG²⁶, der sich auf Wirtschaftsförderung bezieht, als Rechtsgrundlage genannt wird, ist die Mitfinanzierung im Bildungsbereich (nach Art. 104c GG) ausgeschlossen, was die Opposition im Bundestag und die Länder Brandenburg und Sachsen im Bundesrat kritisieren.

Aus der ersten Beratung im Bundestag (am 26. September 2019²⁷) und dem ersten Durchgang im Bundesrat (am 11. Oktober 2019²⁸) können zum Gesichtspunkt Gleichwertigkeit folgende Befunde festgehalten werden: In keiner der beiden Debatten wird die Zielsetzung Gleichwertigkeit als Begriff argumentativ herangezogen. Obwohl der Einsetzungsbeschluss der Kohle-Kommission mit diesem Ziel eröffnet worden war (s. o.), wird es nicht einmal in der Einbringungsrede des Bundeswirtschaftsministers erwähnt. Nur Reinhard Meyer (Finanzminister des Landes Mecklenburg-Vorpommern) schlägt im Bundesrat die Brücke zur Kommission „Gleichwertige Lebensverhältnisse“ und äußert (als Vertreter eines Nicht-Kohlelandes) die Besorgnis, der Bund scheine mit der Vorlage des Strukturstärkungsgesetzes die Thematik dieser Kommission in den Hinter-

²⁴ Von ostdeutschen CDU-Abgeordneten im Bundestag in einem Brief an Bundeskanzlerin Merkel (vgl. Mihm/Plickert 2019), später ähnlich von der FDP im parlamentarischen Verfahren.

²⁵ Die Kohle-Kommission (2019: 81) nennt „für die Zeit von 2009 bis 2019 ein[en] Aufwand für das geordnete und sozialverträgliche Auslaufen des Steinkohlenbergbaus in Höhe von über 21 Mrd. Euro“.

²⁶ „2. zum Ausgleich unterschiedlicher Wirtschaftskraft im Bundesgebiet oder 3. zur Förderung des wirtschaftlichen Wachstums erforderlich“.

²⁷ Vgl. BT-Plenarprotokoll 19/115, S. 13975D-13984B.

²⁸ Vgl. BR-Plenarprotokoll 981, S. 426-450.

grund treten zu lassen.²⁹ Mit seiner Argumentation, Strukturschwäche gebe es überall und Förderung müsse sich am „Aufholbedarf“ orientieren, wird ein *ceterum censeo* der Nicht-Kohleländer in Richtung Bund vorgetragen. Die Gesetzesintention, „die [mit dem Kohleausstieg] einhergehenden Veränderungen dürfen aber nicht einseitig die kohlestromerzeugenden Regionen und Standorte belasten“ (Deutscher Bundestag 2019: 1), ist allgemeiner Konsens.

Nirgends wird auch das anvisierte Volumen von 40 Mrd. Euro, das die Gleichwertigkeit sichern soll, als überzogen oder unzureichend thematisiert, nirgends seine sachliche Aufteilung angesprochen, nirgends dessen regionale Verteilung auf Reviere oder Bundesländer kritisch beleuchtet.³⁰ Die Debatten erwecken den Anschein, als sei mit diesen quantitativen Festlegungen des Gesetzentwurfs eine überraschend konfliktfreie Lösung der Finanzfragen gelungen.

Die Geltung dieses Gesetzes zur regionalen Entwicklungsförderung ist an die Entscheidung über das zweite Gesetz gekoppelt³¹, das die energiepolitische Umsetzung der klimapolitischen Grundentscheidung bezweckt. Mit dem „Entwurf eines Gesetzes zur Reduzierung und zur Beendigung der Kohleverstromung und zur Änderung weiterer Gesetze (Kohleausstiegsgesetz)“ vom 29. Januar 2020 setzt die Bundesregierung eine Bund-Länder-Einigung vom 15. Januar 2020 um (Einbringung im Bundesrat am 31. Januar 2020, vgl. Bundesrat 2020; Einbringung im Bundestag am 24. Februar 2020, vgl. Deutscher Bundestag 2020a). Der Gesetzentwurf weicht teilweise vom Ergebnis der Kohle-Kommission ab. So sind anstelle eines stetigen Reduktionspfades größere Kraftwerkabschaltungen erst ab 2028 vorgesehen. Das ist rechtlich natürlich zulässig. Politisch strittig ist allerdings, ob der Konsens in der Kommission für einen Konsens in der Gesellschaft gelten darf, den die Regierung mit den Abweichungen nun fahrlässig missachtet, und ob sich die Regierung (wann und wie?) zu einer Umsetzung der Kommissionsergebnisse ‚eins zu eins‘ verpflichtet hatte. Im Entwurf wird der Ausstieg aus dem Tagebau der Braunkohle und der Verstromung von Kohle bis 2038 festgeschrieben. Die Abschaltung der Braunkohlekraftwerke wird mit Entschädigungen der Unternehmen (bis maximal 4,35 Mrd. Euro; Lausitzer Revier 1,75 Mrd. Euro, rheinisches Revier 2,6 Mrd. Euro) verknüpft. Im

Mitteldeutschen Revier ist bisher keine einvernehmliche Lösung der Entschädigungsfrage erreicht. Für die Abschaltung der Steinkohlekraftwerke sind zwei Phasen geplant: Bis 2026 sollen die Unternehmen in einem Ausschreibungsverfahren Abschaltangebote (gegen Entschädigung, sogenannter Steinkohlezuschlag) machen, ab 2027 sollen durch Bundesgesetz dann entschädigungslos Abschaltauflagen, die der Altersreihung der Kraftwerke folgen, erteilt werden. Die Regierung votiert anders als die Kommission für eine Betriebsaufnahme von Kraftwerk Datteln 4. Dieses (fertige) Kraftwerk stellt ein Investment von 1,5 Mrd. Euro dar. Da eine frühere immissionsschutzrechtliche Betriebsgenehmigung vorliegt, drohen ohne Betriebsaufnahme hohe Entschädigungsansprüche des Betreibers gegenüber der öffentlichen Hand. In diesem Gesetz werden gleichzeitig die Ausgleichsmaßnahmen für Stromverbraucher und das Anpassungsgeld für die Arbeitnehmer (bis 5 Mrd. Euro) normiert, die die Kohlekommission vorgeschlagen hatte.

Der Entwurf hat am 6. März 2020 seine erste Beratung im Bundestag³² und am 13. März 2020 seinen ersten Durchgang im Bundesrat³³ gefunden.

Der Entwurf enthält nur wenige Festlegungen, die unter dem Gesichtspunkt der Gleichwertigkeit zu prüfen wären. Die Debatte im Bundestag ist hierzu unergiebig, die im Bundesrat betraf vor allem Ost-West-Aspekte: Während Ministerpräsident Laschet (Nordrhein-Westfalen) hervorhob, dass sein Land bei den Abschaltungen zeitlich vorangehe und dies als Rücksichtnahme auf die ostdeutschen Reviere, als gute „gesamtdeutsche Lösung“ lobte, betonte Ministerpräsident Kretschmer (Sachsen), dass die CO₂-Einsparungen seit 1990 vorrangig dem wirtschaftlichen Strukturbruch im Osten zu verdanken seien, und Ministerpräsident Ramelow (Thüringen) erinnerte an den Tatbestand, dass die Strompreise im Osten weiterhin höher als im Westen seien. Bei den Entschädigungen wurde das zwischen der Braunkohle und der Steinkohle unterschiedliche Vorgehen ebenso thematisiert (Protokollerklärung Saarland) wie der konkrete Fall, dass das mitteldeutsche Revier mit dem Kraftwerksbetreiber MIBRAG von den Entschädigungen ausgenommen wurde (Ministerpräsident Kretschmer, Sachsen). Wegen der Betriebsaufnahme in Datteln findet die Emotion der Betroffenen im Osten einen Anknüpfungspunkt an ältere Ost-West-Debatten („Bevorzugung“ des Westens), wegen der („schlechteren“) Behandlung der Steinkohle gibt es gegenläufige Stimmen im Westen.

Was die außerparlamentarische politische Debatte zu den zwei Gesetzentwürfen angeht, so ist diese – wie oft –

²⁹ So auch Rheinland-Pfalz in Anlage 5 des BR-Plenarprotokolls, mit der Konkretisierung auf kommunale Altschulden.

³⁰ Nur Bodo Ramelow (Ministerpräsident Thüringens) plädiert im Bundesrat für die Einbeziehung des Landkreises Altenburger Land (in Thüringen) als antragsberechtigt bei Förderanträgen; vgl. BR-Plenarprotokoll 981, S. 430; vgl. auch Anlage 9, S. 469.

³¹ Kritik an dieser Koppelung übt neben anderen Katherina Reiche, Hauptgeschäftsführerin des Verbands Kommunaler Unternehmen und Mitglied der Kohle-Kommission (Mihm 2019b: 17).

³² Vgl. BT-Plenarprotokoll 19/150, S. 18741D-18758D.

³³ Vgl. BR-Plenarprotokoll 986, S. 52-59.

durch eine Kritik ‚von allen Seiten‘ (Opposition, Umweltschutz, Wirtschaft, Wissenschaft und betroffener Bevölkerung) gekennzeichnet, die hier nicht im Einzelnen nachzuvollziehen ist. Nur einige Punkte seien erwähnt:

- Eine achtköpfige Minderheit aus der Kohle-Kommission verurteilte die Abweichungen von deren Empfehlungen als „gravierend und einseitig zu Lasten von Klimaschutz und Tagebaubetroffenen“.³⁴
- Als eine frühe Kritik aus der Wirtschaftswissenschaft äußert sich Lars Feld, der neue Vorsitzende des Sachverständigenrates zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, dass die Ausrichtung der Politik „regionalpolitisch“, nicht „klimapolitisch“ motiviert sei (Geinitz 2020: 22). Nur in dieser Kritik kann man eine – implizite – Bezugnahme auf das (regionalpolitische) Ziel „gleichwertige Lebensverhältnisse“ erkennen: Er meint offenbar, dass es von der Politik zu stark gewichtet wird.

Mit der Corona-Pandemie traten ab Mitte März 2020 ganz andere Themen in den Vordergrund der politischen Debatten. Dennoch gelang es, nach intensiver Beratung im federführenden Bundestagsausschuss für Wirtschaft und Energie (vgl. Deutscher Bundestag 2020b³⁵) und zwei öffentlichen Anhörungen (vgl. Deutscher Bundestag 2020b: 187 f.) die beiden Gesetze gemeinsam in den letzten Sitzungen vor der Sommerpause am 3. Juli 2020 durch Bundestag³⁶ und Bundesrat³⁷ abschließend beraten und beschließen zu lassen. Dabei zeigte sich erneut, dass das klimapolitisch bestimmte Kohleausstiegsgesetz weit kontroverser war als das regionalpolitisch bestimmte Strukturstärkungsgesetz. Aus der Vielfalt der Oppositionskritik seien beispielhaft erwähnt:

- Von der AfD als einziger Partei wird sogar der Ausstiegsbeschluss selbst unter der Zielsetzung „Versorgungssicherheit“ in Zweifel gezogen.³⁸
- Von der Linken wird die denkbare Vergesellschaftung von Unternehmen angesprochen.³⁹

- Von der FDP wird das Fehlen einer auf die Privatwirtschaft ausgerichteten Förderung vermisst.⁴⁰
- Die Partei Bündnis 90/Die Grünen bemängelt vor allem die Inbetriebnahme von Datteln 4 und die explizite Anerkennung der energiewirtschaftlichen Notwendigkeit für Garzweiler II.⁴¹
- Alle finden sich zusammen in der Kritik, dass die Braunkohlewirtschaft „Milliarden an Entschädigungen ohne nachvollziehbare Gegenleistungen erhalte“.

Das Thema Gleichwertigkeit spielt keine explizite Rolle. Allerdings findet mit der Aufnahme von Datteln 4 faktisch eine Umgewichtung zugunsten der Steinkohle und zugunsten Nordrhein-Westfalens statt. Geht man davon aus, dass das Kommissionsergebnis insgesamt (in der Zielabwägung und in der regionalen Verteilung von „Kosten“ und Fördermaßnahmen) fair war, kann es dieser Umsetzungsbeschluss nicht auch sein. Er gewichtet nun Versorgungssicherheit und vertretbare Strompreise höher als die Kohle-Kommission, klimapolitische Ziele niedriger unter Inkaufnahme auch einer gewissen regionalen Umgewichtung zugunsten des Westens. In der Kritik an diesem Vorgehen werden aber regelmäßig nur die klimapolitischen Implikationen kritisiert, nicht jedoch die Beziehungen zur Gleichwertigkeit aufgerufen.

6 Fazit

Fachpolitik kann einen erheblichen Einfluss auf die Erreichung des Zieles „Gleichwertigkeit“ ausüben. Dies gilt in besonderem Maße für die Kohlepolitik mit ihrer regional ungleichen Verteilung der Lagerstätten und Kraftwerke und in besonderem Maße für einen strategisch wichtigen und grundlegenden staatlichen Eingriff wie den Kohleausstieg. Dabei sollte sich eine rationale Kohleausstiegspolitik an klima- und energiepolitischen Kriterien orientieren und die Gleichwertigkeitsziele der Strukturstärkungspolitik überlassen. Doch hat weder die Kohle-Kommission (2019) das Gleichwertigkeitsthema noch die Kommission „Gleichwertige Lebensverhältnisse“ das Kohlethema angemessen aufgegriffen.

Auf einer verbalen Ebene fehlte die Zielsetzung ‚Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse‘ in den frühen Dokumenten zum Kohleausstieg nicht, weder im Einsetzungsbeschluss noch im Bericht der Kohle-Kommission. Gleichwertigkeit wurde also anfänglich postuliert, verblasste aber im Verlauf der folgenden Argumentationen, vor allem im po-

³⁴ <https://www.klimareporter.de/images/dokumente/2020/01/stellungnahme-kohlekommissionsmitglieder.pdf> (18.11.2020).

³⁵ Diese Drucksache vom Vortag der Plenarsitzungen von Bundestag und Bundesrat hat einen Umfang von 246 Seiten.

³⁶ BT-Plenarprotokoll 19/171, S. 21385B-21405C, 21505C-21511A.

³⁷ BR-Plenarprotokoll 992, TOP 87b.

³⁸ BT-Plenarprotokoll 19/171, S. 21387.

³⁹ BT-Plenarprotokoll 19/171, S. 21391.

⁴⁰ BT-Plenarprotokoll 19/171, S. 21390.

⁴¹ BT-Plenarprotokoll 19/171, S. 21393.

litischen Gesetzgebungsverfahren. Wenn auch ihr latenter Einfluss nicht geleugnet werden kann, so war der Einfluss doch nicht argumentativ präsent und erst recht nicht bei der Strukturstärkung zahlenmäßig nachvollziehbar. Der vage Charakter (vgl. etwa Wirtschaftsminister Altmaier: „keine regionalen Ungleichgewichte“ in Mihm/Záboji 2019: 17) wurde auch von der Kohle-Kommission im Text ihrer Empfehlung nicht durch (situationsbezogene, sektorspezifische) Konkretisierungen gemindert. Es blieb bei einem unexplizierten Vorverständnis. Die Gesetze enthalten nun zwar konkrete Zahlen; deren Entstehung und Begründung bleiben aber undurchsichtig.

Gleichwertigkeit wurde eingangs von mir als ‚Richtungsziel‘ bestimmt, das die Politik auf den Abbau existierender Disparitäten durch Förderung der Nachzügler verpflichtet. Im Kontext der Kohlepolitik geht es um die vorsorgende Kompensation befürchteter zukünftiger Disparitäten als Konsequenz einer beabsichtigten Kohleausstiegspolitik. Die negativen ökonomischen Konsequenzen des klimapolitisch begründeten sektoralen Eingriffs versucht der Staat zu Recht, über eine kompensatorische, regional ausgerichtete langfristige Förderpolitik auszugleichen.

In Verfolgung des Gleichwertigkeitszieles sollen die betroffenen Regionen erstens gegenüber dem Bundesdurchschnitt und zweitens im Vergleich untereinander ‚fair‘ kompensiert werden. Die erste Forderung soll dazu beitragen, ein Zurückfallen der Kohleregionen (verglichen mit den übrigen Regionen) als Verletzung der gesamtstaatlichen Gleichwertigkeit zu verhindern. Sie zielt auf ein hinreichendes Volumen der regionalen Strukturstärkungsprogramme. Aber weder sind die negativen ökonomischen Folgen der Kohleausstiegspolitik klar umrissen, noch ist es die kompensatorische Wirksamkeit der Strukturstärkungspolitik. Nur die Richtung stimmt jeweils. Im Rahmen dieser Politik muss zweitens versucht werden, unter den betroffenen Kohleregionen eine den regionalen Eingriff kompensierende faire regionale Verteilung der Fördermittel auf die Reviere zu erreichen (regionale Gleichwertigkeit).

Die erste Forderung fand in den Debatten in Bundestag und Bundesrat keinen Niederschlag im Unterschied zum – um den Faktor 10 niedrigeren – Volumen der Entschädigungszahlungen an die betroffenen Bergbauunternehmen. Ob die Strukturstärkung mit 40 Mrd. Euro hinreichend ist, wagte keiner genauer zu belegen. Bei der zweiten Forderung bleibt es unverständlich, weshalb sinnvolle Indikatoren der Verteilung (erst auf die Reviere und darin dann auf die betroffenen Länder) im Kommissionsbericht noch nicht formuliert wurden und im Eckpunktepapier zwar genannt, aber nicht nachvollziehbar quantifiziert werden.

Es bleibt aber unentscheidbar, woher das Fehlen der Zielsetzung „gleichwertige Lebensverhältnisse“ in der Debatte des Kommissionsberichts und der eingeschlagenen Politik

herrührt. Liegt es daran, dass alle Interessierten das Ziel im Prozess adäquat berücksichtigt sehen? Oder liegt es daran, dass sich dieses Ziel zwar anrufen, aber nicht *ex ante* so operationalisieren lässt, dass es zur Beurteilung politischer strategischer Entscheidungen geeignet wäre? Oder liegt es daran, dass sich – verglichen mit als prioritär eingeschätzten anderen, vor allem klima- und energiepolitischen Zielen – niemand für diese Zielsetzung stark macht?

Zwar fehlten regionalisierte quantitative Zielsetzungen, an denen man die planerische Adäquatheit der Maßnahmen der Kohlepolitik *ex ante* theoretisch prüfen könnte und die für Monitoring und Evaluation *ex post* dienen könnten. Es gibt aber nun quantifizierte Förderbudgets und Projektkataloge im Strukturstärkungsgesetz, die für ein Monitoring der zukünftigen Implementation der Förderstrategien durch Bund, Länder und Kommunen genutzt werden können. Eine Evaluation, die wegen der langen Dauer des Mitteleinsatzes als begleitende Evaluation zu gestalten ist, kann später danach fragen, in welchem Umfang diese Budgets zur gesamtstaatlichen Gleichwertigkeit beigetragen haben. Erst dann lässt sich mit Annahmen über Referenzentwicklungen prüfen, ob die Revierbudgets weder zu knapp noch zu reichlich dotiert waren, ob sie also auch im Regionsvergleich fair waren und ob die Kompensationsstrategien inhaltlich bei der Auswahl der Maßnahmen für die einzelnen Reviere angemessen waren und zur regionalen Gleichwertigkeit beigetragen haben. Eine Prüfung der Kohleausstiegspolitik im Hinblick auf den Klimaschutz wird sich mit noch strittigeren Annahmen und noch längeren Fristen auseinandersetzen müssen.

Literatur

- ARL – Akademie für Raumforschung und Landesplanung (2005): Gleichwertige Lebensverhältnisse. Diskussionspapier des Präsidiums der Akademie für Raumforschung und Landesplanung. In: Nachrichten der ARL 35, 2, 1-3.
- ARL – Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hrsg.) (2006): Gleichwertige Lebensverhältnisse: eine wichtige gesellschaftspolitische Aufgabe neu interpretieren. Hannover. = Positionspapier aus der ARL 69.
- ARL – Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hrsg.) (2016): Daseinsvorsorge und gleichwertige Lebensverhältnisse neu denken – Perspektiven und Handlungsfelder. Hannover. = Positionspapier aus der ARL 108.
- BBSR – Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (2012): Raumordnungsbericht 2011. Bonn.
- Beirat für Raumentwicklung (2019): Empfehlung „Räume entwickeln – Heimat gestalten“ vom 15. Januar 2019. Berlin.
- Beirat für Raumordnung (2005): Stellungnahme zur raum-

- ordnerischen Diskussion zur Ausgestaltung des Leitprinzips „Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse“ vom 21. September 2005. Berlin.
- Beirat für Raumordnung (2007): Empfehlung zur „Räumlichen Ausgleichspolitik“ vom 20. September 2007. Berlin.
- Berkner, A. (2019): Herausforderung Wachstum, Strukturwandel und Beschäftigung – Bestandsaufnahme und Perspektive für die Braunkohlenreviere in Deutschland. Leipzig. = Informationen zur Regionalplanung 10/2019.
- BMI – Bundesministerium des Inneren, für Bau und Heimat (Hrsg.) (2019): Unser Plan für Deutschland – Gleichwertige Lebensverhältnisse überall. Schlussfolgerungen von Bundesminister Horst Seehofer als Vorsitzendem sowie Bundesministerin Julia Klöckner und Bundesministerin Dr. Franziska Giffey als Co-Vorsitzenden zur Arbeit der Kommission „Gleichwertige Lebensverhältnisse“. Berlin.
- BMU – Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit (2015): Klimaschutzbericht 2015 zum Aktionsprogramm Klimaschutz 2020 der Bundesregierung. Berlin.
- BMU – Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit (Hrsg.) (2016): Klimaschutzplan 2050. Klimaschutzpolitische Grundsätze und Ziele der Bundesregierung. Berlin.
- Brandt, E. (2015): Gleichwertige Lebensverhältnisse – verfassungsrechtliche Grundlagen. In: Informationen zur Raumentwicklung 1, 1-9.
- Bünder, H.; Geinitz, C. (2020): Reiner Haseloff sieht Kohlekompromiss in Gefahr. In: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 11. Januar 2020, 20.
- Bundesrat (2019): Gesetzentwurf der Bundesregierung. Entwurf eines Strukturstärkungsgesetzes Kohleregionen vom 30. August 2019. Berlin. = Drucksache 400/19.
- Bundesrat (2020): Gesetzentwurf der Bundesregierung. Entwurf eines Gesetzes zur Reduzierung und zur Beendigung der Kohleverstromung und zur Änderung weiterer Gesetze (Kohleausstiegsgesetz) vom 31. Januar 2020. Berlin. = Drucksache 51/20.
- Bundesregierung (2017): Deutsche Nachhaltigkeitsstrategie. Neuauflage 2016. Berlin.
- Bundesregierung (2018): Einsetzung der Kommission Wachstum, Strukturwandel und Beschäftigung. Berlin. https://www.bmwi.de/Redaktion/DE/Downloads/E/einsetzung-der-kommission-wachstum-strukturwandel-beschaeftigung.pdf?__blob=publicationFile (18.11.2020).
- Bundesregierung (2019a): Eckpunkte zur Umsetzung der strukturpolitischen Empfehlungen der Kommission „Wachstum, Strukturwandel und Beschäftigung“ für ein „Strukturstärkungsgesetz Kohleregionen“ vom 22. Mai 2019. Berlin.
- Bundesregierung (2019b): Klimaschutzprogramm 2030 zur Umsetzung des Klimaschutzplans 2050. Berlin.
- Dehne, P. (2005): Leitbilder in der räumlichen Entwicklung. In: ARL – Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hrsg.): Handwörterbuch der Raumordnung. Hannover, 608-614.
- Deutscher Bundestag (2019): Gesetzentwurf der Bundesregierung. Entwurf eines Strukturstärkungsgesetzes Kohleregionen vom 23. September 2019. Berlin. = Drucksache 19/13398.
- Deutscher Bundestag (2020a): Gesetzentwurf der Bundesregierung. Entwurf eines Gesetzes zur Reduzierung und zur Beendigung der Kohleverstromung und zur Änderung weiterer Gesetze (Kohleausstiegsgesetz) vom 24. Februar 2020. Berlin. = Drucksache 19/17342.
- Deutscher Bundestag (2020b): Beschlussempfehlung und Bericht des Ausschusses für Wirtschaft und Energie (9. Ausschuss) zu dem Gesetzentwurf der Bundesregierung – Drucksachen 19/17342, 19/18472, 19/18779 Nr. 13 – und zu dem Gesetzentwurf der Bundesregierung – Drucksachen 19/13398, 19/14623, 19/14939 Nr. 5. Berlin. = Drucksache 19/20714 (neu).
- Erbguth, W. (2020): Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse: Steuerung durch räumliche Planung. In: Zeitschrift für Umweltrecht 31, 2, 65-66.
- Etzioni, A. (1968): The Active Society. A Theory of Social and Political Processes. London.
- Fürst, D. (2010): Raumplanung – Herausforderungen des deutschen Institutionensystems. Detmold. = Planungswissenschaftliche Studien zu Raumordnung und Regionalentwicklung 1.
- Geinitz, C. (2020): Bund stellt für Kohleausstieg 282.000 Euro je Bergmann bereit. In: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 18. Januar 2020, 22.
- Hackenbruch, F. (2019): Das Dorf der Abgehängten. In: Der Tagesspiegel vom 10. August 2019, 4.
- Kahl, W. (2016): „Gleichwertige Lebensverhältnisse“ unter dem Grundgesetz. Eine kritische Analyse. Heidelberg.
- Kohle-Kommission – Kommission „Wachstum, Strukturwandel und Beschäftigung“ (2019): Abschlussbericht. Berlin.
- Loske, S. (2019): Ifo: Lausitz muss Stärken einsetzen. In: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 11. Juli 2019, 17.
- Mäding, H. (2017): Gleichwertige Lebensverhältnisse und Aufbau Ost. Eine Zwischenbilanz nach 25 Jahren. In: Weith, T.; Strauß, C. (Hrsg.): „Im Plan oder ohne Plan?“ Raumplanung in (Ost-)Deutschland seit 1989/90. Münster, 69-84.
- Mäding, H. (2019): Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse – ein notwendiger Nachtrag zur ARL-Fachtagung am 20. November 2019. In: Nachrichten der ARL 49, 3, 38-41.

- Mihm, A. (2019a): Kohleländer sollen für Strukturumbau selbst zahlen. In: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 13. April 2019, 18.
- Mihm, A. (2019b): Der Kohleausstieg nimmt Gestalt an. In: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 22. August 2019, 17.
- Mihm, A. (2019c): „Mehr Bundeswehr in die neuen Länder!“ Interview mit Sachsens Ministerpräsident Michael Kretschmer. In: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 9. Januar 2019, 17.
- Mihm, A.; Plickert, P. (2019): Sonderwirtschaftszonen für Ostdeutschland gefordert. In: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 8. Mai 2019.
- Mihm, A.; Záboji, N. (2019): Bußgeld verhängt – Bußgeld wieder aufgehoben. In: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 19. Juli 2019, 17.
- Rosenfeld, M. T. W. (2018): Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse. In: ARL – Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hrsg.): Handwörterbuch der Stadt und Raumentwicklung. Hannover, 837-849.
- RWI – Leibniz-Institut für Wirtschaftsforschung (2018): Erarbeitung aktueller vergleichender Strukturdaten für die deutschen Braunkohleregionen. Endbericht, Kurzfassung. Essen.
- Schuppli, M. (2020): Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse: Verfassungsrechtlicher Hintergrund, allgemeine Rechtsgrundlagen. In: Zeitschrift für Umweltrecht 31, 2, 67-70.
- Wickel, M. (2020): Die Steuerung der Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse durch die Fachplanung. In: Zeitschrift für Umweltrecht 31, 2, 84-90.