



Leibniz-Institut für
Wirtschaftsforschung Halle

IWH Policy Notes

4/2025

5. November 2025

Kohleausstiegsförderung: Zuwächse beim Mittelabfluss, aber Wirkungen erst langfristig zu erwarten

Zwischenbericht 2025 zur begleitenden Evaluierung des Investitionsgesetzes Kohle-
regionen (InvKG) und des STARK-Bundesprogramms

Oliver Holtemöller, Torsten Schmidt, Mirko Titze

<https://doi.org/10.18717/pn876m-x722>

Impressum

Kontakt

Professor Dr. Oliver Holtemöller

Tel +49 345 77 53 800

Fax +49 345 77 53 799

E-mail: oliver.holtemoeller@iwh-halle.de

Autoren

Oliver Holtemöller

Torsten Schmidt

Mirko Titze

Herausgeber

Leibniz-Institut für Wirtschaftsforschung Halle (IWH)

Geschäftsführender Vorstand

Professor Reint E. Gropp, Ph.D.

Professor Dr. Oliver Holtemöller

Professor Michael Koetter, Ph.D.

Dr. Tankred Schuhmann

Hausanschrift

Kleine Märkerstraße 8

D-06108 Halle (Saale)

Postanschrift

Postfach 11 03 61

D-06017 Halle (Saale)

Tel +49 345 7753 60

Fax +49 345 7753 820

www.iwh-halle.de

Alle Rechte vorbehalten

Zitierhinweis

Holtemöller, Oliver; Schmidt, Torsten; Titze, Mirko: Kohleausstiegsförderung: Zuwächse beim Mittelabfluss, aber Wirkungen erst langfristig zu erwarten: Zwischenbericht 2025 zur begleitenden Evaluierung des Investitionsgesetzes Kohleregionen (InvKG) und des STARK-Bundesprogramms. IWH Policy Notes 4/2025. Halle (Saale) 2025.

ISSN 2702-4725

Kohleausstiegsförderung: Zuwächse beim Mittelabfluss, aber Wirkungen erst langfristig zu erwarten

Zwischenbericht 2025 zur begleitenden Evaluierung des Investitionsgesetzes
Kohleregionen (InvKG) und des STARK-Bundesprogramms

Halle (Saale), 05.11.2025

Inhaltsverzeichnis

1 Hintergrund zum Kohleausstieg.....	01
2 Fortschritte: Wo stehen wir bei der Umsetzung der Projekte?.....	03
3 Wirtschaftliche Lage in den Förderregionen.....	05
4 Herausforderungen für die Kohleregionen und Empfehlungen.....	07
Literatur.....	09

1 Hintergrund zum Kohleausstieg

Der Kohleausstieg in Deutschland ist ein zentrales Element der nationalen Klimaschutzstrategie. Verankert im Kohleausstiegsgesetz (KohleAusG) soll dieser Schritt einen substanziellen Beitrag dazu leisten, dass Deutschland seine Treibhausgasemissionen bis zum Jahr 2030 um 65% im Vergleich zum Jahr 1990 reduziert und bis zum Jahr 2045 Nettotreibhausgasneutralität erreicht.

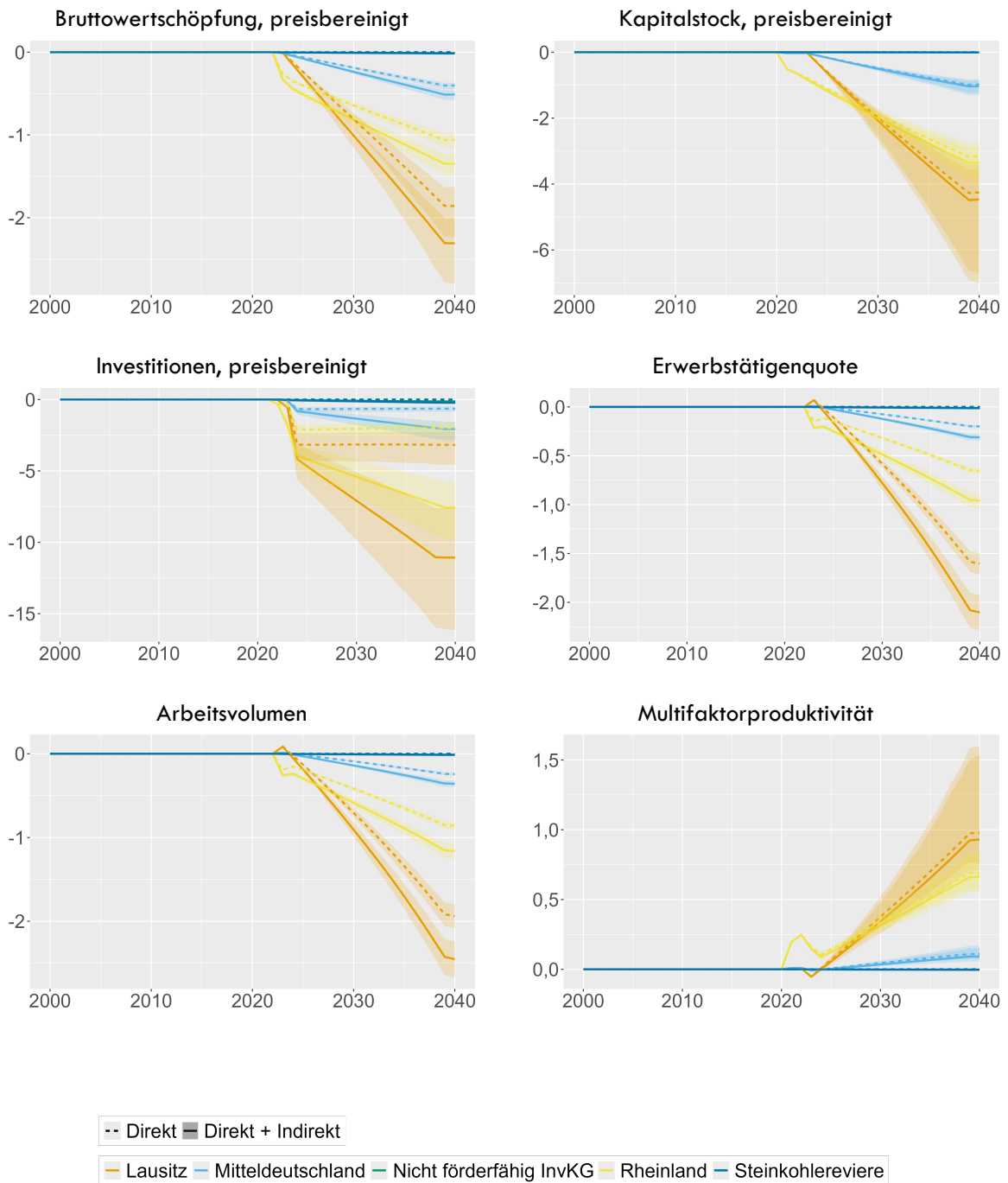
Doch der Umbau der Energieversorgung birgt erhebliche Herausforderungen für die Regionen in Deutschland, in denen die Kohlewirtschaft konzentriert ist. Hierzu zählen die drei Braunkohlereviere, das Lausitzer Revier, das Mitteldeutsche Revier und das Rheinische Revier, sowie die Standorte der Steinkohlekraftwerke, das ehemalige Helmstädter Revier und der Landkreis Altenburger Land. Insbesondere die Regionen der drei Braunkohlereviere werden tiefgreifende wirtschaftliche und soziale Veränderungen durchlaufen.

Die wirtschaftlichen Folgen des Kohleausstiegs wurden mit Hilfe von Modellsimulationen quantifiziert. Dazu wurden ein Basisszenario ohne Kohleausstieg und ein Alternativszenario mit Kohleausstieg spezifiziert. Die Abweichung makroökonomischer Kennziffern im Alternativszenario gegenüber dem Basisszenario spiegeln die zu erwartenden Effekte des Kohleausstiegs ohne flankierende wirtschaftspolitische Maßnahmen wider. Dabei wurden sowohl die direkten Effekte in der Braunkohlenwirtschaft also auch die indirekten Effekte in Wirtschaftszweigen, die Vorleistungsgüter für die Braunkohlenwirtschaft produzieren, berücksichtigt. Den Simulationen zufolge ist die preisbereinigte Bruttowertschöpfung im Lausitzer Revier in einem Szenario Kohleausstieg ohne Fördermaßnahmen (Alternativszenario) um rund 2,3% niedriger als im Szenario ohne Kohleausstieg (Basisszenario) (Abbildung 1-1). Für das Rheinische Revier beträgt der Rückgang etwa 1,4%, während die Effekte im Mitteldeutschen Revier mit rund 0,5% moderater ausfallen. Besonders stark betroffen sind die Investitionen, die im Jahr 2040 im Lausitzer Revier um mehr als 11% und im Rheinischen Revier um etwa 7,5% niedriger liegen als im Szenario ohne Kohleausstieg. Auch Kapitalstock und Arbeitsvolumen nehmen spürbar ab, während die Erwerbstätigenquote in den Braunkohlereviere leicht sinkt. Für die Gruppe an Regionen, die sich aus den Standorten der Steinkohlekraftwerke, dem ehemaligen Helmstedter Revier sowie dem Landkreis Altenburger Land zusammen setzen, zeigt die Projektion im Alternativszenario kaum Unterschiede zum Basisszenario. Der Kohleausstieg dürfte für diese Regionen zu wenig spürbaren Folgen führen.

Um diesen Strukturwandel zu begleiten und die betroffenen Gebiete für die Zukunft zu stärken, hat der Bund mit dem Investitionsgesetz Kohleregionen (InvKG) 41,09 Milliarden Euro bis zum Jahr 2038 bereitgestellt. Davon entfallen 40 Mrd. Euro auf die drei Braunkohlereviere und 1,9 Mrd. Euro auf die Steinkohlereviere und das ehemalige Helmstedter Revier. Der Landkreis Altenburger Land erhält 90 Mio. Euro aus dem Budget des Mitteldeutschen Reviers. Die InvKG-Fördermittel sollen im weitesten Sinne für den Auf- und Ausbau von Infrastrukturen eingesetzt werden.

Der vorliegende Beitrag fasst wesentliche Ergebnisse des Zwischenberichts 2025 zur begleitenden Evaluierung des Investitionsgesetzes Kohleregionen (InvKG) und des STARK-Bundesprogramms zusammen. Die Evaluierung, die im Auftrag des Bundesministeriums für Wirtschaft und Energie durchgeführt wird, analysiert die Fortschritte der Programme, identifiziert die Wirkungen der Förderung und gibt konkrete Handlungsempfehlungen, wie die Maßnahmen optimiert werden können,

Abbildung 1-1: Projektion: Direkte und indirekte Effekte im Vergleich zum Basisszenario, in %



Anmerkung: Die gestrichelte Linie stellt die Abweichung zum Basisszenario mit direkten Effekten der Braunkohleindustrie auf die Gesamtwirtschaft bei einem Braunkohleausstieg dar, die durchgezogene Linie beinhaltet zusätzlich Effekte der Vorleistungssektoren. Schattierungen stellen das 95%-Unsicherheitsintervall dar.

Quelle: Brachert, Heinisch, Holtemöller, Kirsch, Neumann, Rothgang, Schmidt, Dehio u. a. (2025).

um die Transformation der vom Kohleausstieg betroffenen Regionen in Deutschland erfolgreich zu gestalten.

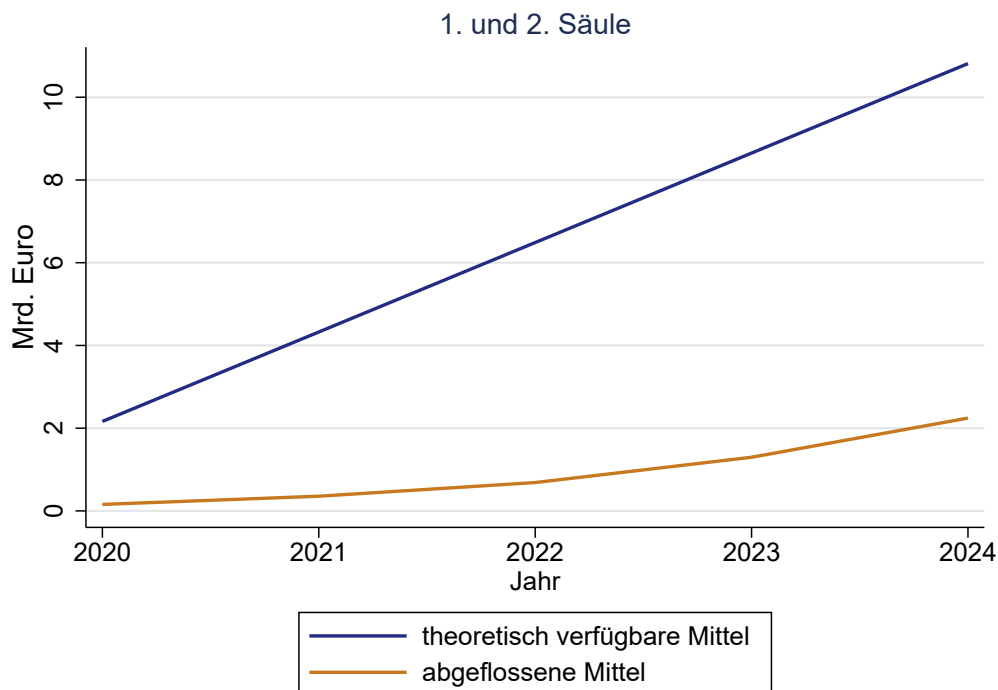
2 Fortschritte: Wo stehen wir bei der Umsetzung der Projekte?

Der Zwischenbericht 2025 hebt hervor, dass die Anzahl an bewilligten Projekten und auch der Mittelabfluss zugenommen haben. Zum 31.12.2022 lag die Höhe abgeflossener Mittel bei 659 Mio. Euro. Zum 30.06.2024 betrug die Höhe abgeflossener Mittel rund 1,6 Mrd. Euro. Am 31.12.2024 belief sich der kumulierte Mittelabfluss auf 2,2 Mrd. Euro (Abbildung 2-1). Die Vergabe der Fördermittel im Rahmen des InvKG nimmt also langsam Fahrt auf, wenngleich die Quote bislang abgeflossener Mittel in Relation zum Gesamtbudget (41,09 Mrd. Euro) mit 5,5% (Datenstand 31.12.2024) nach wie vor gering ist. Bei diesem Befund ist zu berücksichtigen, dass sich zahlreiche Projekte in der Vorbereitung befinden. Zusammen mit den enormen Wirkungsverzögerungen beim Großteil der InvKG-Maßnahmen, etwa verkehrliche Infrastrukturen oder der Auf- und Ausbau von Kapazitäten in Forschung und Entwicklung, wird viel Zeit vergehen, bis sich erste Wirkungen empirisch nachweisen lassen. Dieser Befund wird durch Erkenntnisse aus Fallstudienuntersuchungen im Rheinischen Revier unterstrichen.

Als Schwerpunkte des Mitteleinsatzes (Abbildung 2-2) in den drei Braunkohlerevieren kristallisieren sich zwei Bereiche heraus: die Verbesserung von (verkehrlichen) Erreichbarkeiten sowie der Auf- und Ausbau von Kapazitäten in Forschung und Entwicklung. In den Braunkohlerevieren reichen die Anteile der bislang bewilligten Mittel für die Verbesserung von Erreichbarkeiten von 31,2% im sächsischen Teil des Mitteldeutschen Reviers bis 43,1% im Rheinischen Revier. Für die Stärkung von Forschung und Entwicklung liegen die Anteile bewilligter Mittel zwischen 32,7% im sachsen-anhaltinischen Teil des Mitteldeutschen Reviers und 54,5% im sächsischen Teil des Mitteldeutschen Reviers Sachsen. Der Anteil von 21,7% für den Gesundheitsbereich im brandenburgischen Teil des Lausitzer Reviers weist eine Nähe zum Bereich Forschung und Entwicklung auf. Konkret handelt es sich hier um die Errichtung der Medizinischen Universität Lausitz – Carl Thiem am Standort Cottbus. Die übrigen Förderbereiche spielen – gemessen an ihrem Anteil – eine eher untergeordnete Rolle. Auffallend ist noch der mit 15% vergleichsweise hohe Anteil der bewilligten Mittel für die Verbesserung der Standortbedingungen für Betriebe im sachsen-anhaltinischen Teil des Mitteldeutschen Reviers.

Die Aussagekraft der Ergebnisse für Standorte der Steinkohlekraftwerke sowie das ehemalige Helmstedter Revier ist aufgrund der bislang geringen Anzahl an bewilligten Projekten und des geringen dahinter liegenden finanziellen Volumens begrenzt. Ohnehin steht diesen Regionen mit 1,09 Mrd. Euro ein substanziell geringerer Beitrag als den Braunkohlerevieren zur Verfügung. Die bisher bewilligten Mittel in diesen Regionen fokussieren sich zunächst auf den Bereich der Standortverbesserung von Betrieben, und zwar in den Steinkohlerevieren des Saarlandes, Nordrhein-Westfalens sowie Niedersachsens mit Anteilen bewilligter Mittel in Höhe von rund 53, 60 sowie 92%. Einen Schwerpunkt auf den Bereich Forschung und Entwicklung setzen die Steinkohlerevire in Nordrhein-Westfalen, im Saarland sowie im ehemaligen Helmstedter Revier mit Anteilen von etwa 37, 47 sowie 48%. Im ehemaligen Helmstedter Revier liegt ein weiterer Fokus auf Maßnah-

Abbildung 2-1: Vergleich von Budget und tatsächlichen Mittelabflüssen



Anmerkungen: Die Linie der verfügbaren Mittel repräsentiert der Euro-Betrag (in Mrd.), wenn das Gesamtbudget in Höhe von 41,09 Mrd. Euro gleichmäßig auf alle Jahre verteilt werden würde, d.h. rund 2,163 Mrd. Euro pro Jahr. Die Linie der abgeflossenen Mittel ergibt sich aus den Meldungen der Länder sowie der Bundesressorts an die Geschäftsstelle im Bundesministerium für Wirtschaft und Energie (BMWE). Werte für das Jahr 2019 wurden in das Jahr 2020 geschrieben. Die ausgewerteten Daten für das STARK-Bundesprogramm beruhen auf direkt vom BAFA bereitgestellten Informationen. Diese weisen kleine Differenzen zu den beim BMWE gelisteten Daten auf. Diese ergeben sich aufgrund unterschiedlicher Zeitpunkte des Datenabrufs.

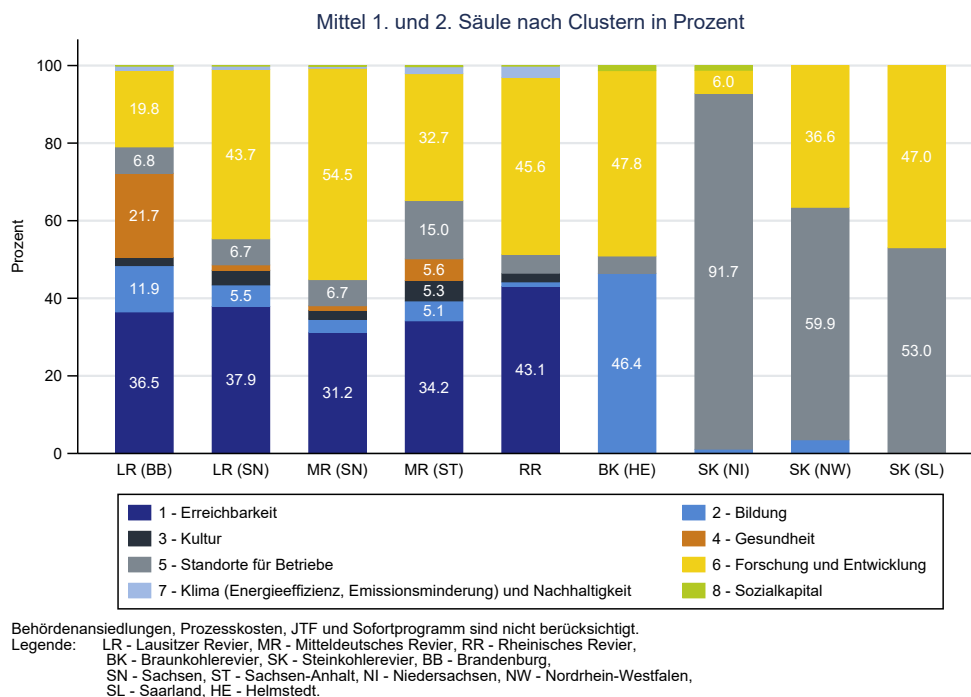
Quelle: Brachert, Heinisch, Holtemöller, Kirsch, Neumann, Rothgang, Schmidt, Dehio u. a. (2025).

men zur Stärkung von Aus- und Weiterbildung – in diesem Bereich sind rund 46% der bewilligten Mittel gebunden.

In der Gesamtschau dominieren eindeutig die drei Braunkohlereviere das Geschehen aufgrund des dort viel höheren eingesetzten Volumens an Fördermitteln. Die bislang vorgesehene vorrangige Verwendung der Mittel für die Verbesserung von Erreichbarkeiten sowie Forschung und Entwicklung lässt deutliche Wachstumsimpulse erwarten. Damit sind die Grundlagen für einen im Großen und Ganzen zielgerichteten Einsatz der Fördermittel geschaffen worden.

Aus regionaler Perspektive kommen die Fördermittel des InvKG bevorzugt direkt im Fördergebiet zum Einsatz (Abbildung 2-3). Es gibt allerdings auch Regionen außerhalb des Fördergebiets, in die kleinere Beträge aus dem InvKG fließen. Dies steht im Einklang mit den Förderregeln, wenn die Effekte dieser Projekte im Fördergebiet wirksam werden. Innerhalb des Fördergebiets zeigt sich eine starke Konzentration des Mitteleinsatzes: Die Top 5 unter den Empfängerregionen – die kreisfreie Stadt Cottbus, der Landkreis Görlitz, der Kreis Düren, die Städteregion Aachen sowie der Landkreis Nordsachsen – erhalten rund 57% der bisher insgesamt bewilligten Mittel (Datenstand: 31.12.2024). Zudem zeigt sich innerhalb der Kreise eine starke Konzentration auf einige wenige

Abbildung 2-2: Bewilligte Mittel nach Verwendungsbereichen (in Prozent)



Anmerkungen: 1) Zugrundeliegende Beträge in Euro: Die Auswertung berücksichtigt die bewilligten Mittel aus der 1. und der 2. Säule zum Datenstand 31.12.2024. 2) Für den Landkreis Altenburger Land (Freistaat Thüringen) sowie die Standorte der Steinkohlekraftwerke im Land Mecklenburg-Vorpommern liegen bislang keine Bewilligungen vor. 3) Die Details zur konkreten Vorgehensweise bei der Klassifikation der einzelnen Maßnahmen und Projekte hält der dritte Zwischenbericht bereit.

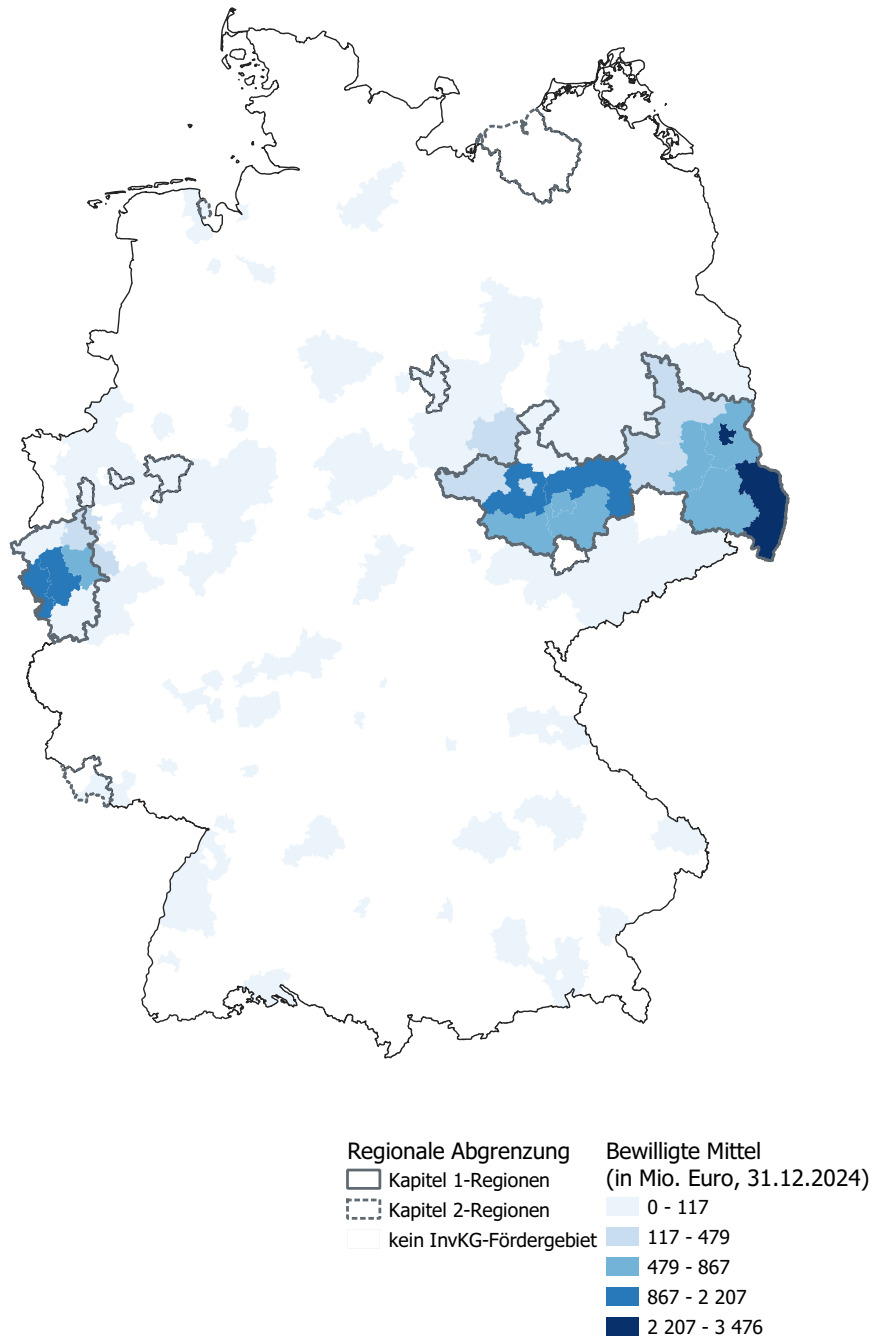
Quelle: Brachert, Heinisch, Holtemöller, Kirsch, Neumann, Rothgang, Schmidt, Dehio u. a. (2025).

Standorte. Da es sich bei diesem Programm in weiten Teilen um ein nachfragegetriebenes Förderinstrument handelt, ist dieser Befund nicht unerwartet. Die Mittel fließen also in Gebiete, die über eine entsprechende Absorptionsfähigkeit verfügen. Eine Gleichverteilung des Budgets auf das gesamte Fördergebiet wäre nicht sinnvoll – vielmehr sollten die Fördermittel an den Orten zum Einsatz gelangen, wo die höchsten Wirkungen auf die Zielgrößen zu erwarten sind.

3 Wirtschaftliche Lage in den Förderregionen

Die Analysen ausgewählter wirtschaftspolitischer Zielgrößen zeigen eine überwiegend positive Entwicklung der Reviere seit dem Start des InvKG, die jedoch auf räumlich disaggregierter Ebene sehr heterogen verläuft. Häufig wird dann deutlich, dass einzelne Regionen – in den meisten Fällen kreisfreie Städte – überproportional zur Revierbilanz beitragen. Der brandenburgische Teil des Lausitzer Reviers und der sächsische Teil des Mitteldeutschen Reviers verbessern sich bei *Wirtschaftskraft*, *Medianentgelten* und *humankapitalintensiver Beschäftigung* überdurchschnittlich, während der sachsen-anhaltinische Teil des Mitteldeutschen Reviers lediglich moderat aufholt. Demgegenüber fällt die Dynamik (insbesondere bei den Indikatoren *Arbeitslosenquote* und *Beschäftigung*)

Abbildung 2-3: Absorption bewilligter Mittel auf der Kreisebene aus 1. und 2. Säule



Anmerkungen: Datenstand: 31.12.2024. Folgende Maßnahmen konnten nicht regionalisiert werden: Personalkosten, Sofortprogramm, JTF, Richtlinie zur Förderung von Maßnahmen zur Umsetzung des InvKG im Rheinischen Revier.

Quelle: Brachert, Heinisch, Holtemöller, Kirsch, Neumann, Rothgang, Schmidt, Dehio u. a. (2025).

im sächsischen Teil des Lausitzer Reviers schwächer aus. Das Rheinische Revier verbleibt auf seinem hohen Ausgangsniveau (insbesondere bei den *Entgelten*) und bewegt sich Nahe des deutschen Durchschnitts (die *Beschäftigung* ist durch Zuwächse gekennzeichnet), verliert jedoch im Vergleich zu den westdeutschen Kreisen außerhalb des Fördergebiets. Bei den *Investitionen* liegen die privaten Mittel je Beschäftigtem im Reviermittel über dem gesamtdeutschen Vergleich, während die *öffentlichen Investitionen je Einwohner* vielfach unter den Referenzwerten bleiben. Auf dem Arbeitsmarkt steigen die *Arbeitslosenquoten* seit dem Jahr 2019 in allen Revieren, jedoch in unterschiedlicher Größenordnung; gleichzeitig verlagert sich die *Beschäftigung* in Richtung Experten- und Spezialistentätigkeiten, während Fachkrafttätigkeiten zurückgehen. Das *Verarbeitende Gewerbe* zeigt eine rückläufige Entwicklung, während der *Dienstleistungssektor* in den meisten Revieren zulegt. Die *Vakanzzzeiten* sind deutlich länger als vor dem Start des InvKG, was auf Passungsprobleme hindeutet. In der Ausbildung deuten sinkende *Bewerber-je-Stelle-Relationen* und *regional steigende Relationen unversorgter Bewerber je unbesetzter Stelle* auf eine teils angespanntere, regional sehr unterschiedliche Matching-Situation hin. *Binnenwanderungen* stabilisieren sich über Familien-/Kinderzuzüge, während Verluste bei jungen Erwachsenen fortbestehen. Die *kommunale Steuerkraft* nimmt zu, bleibt jedoch – insbesondere im Rheinischen Revier – unter dem Wert der westdeutschen Regionen außerhalb des Fördergebiets. Die *Hebesätze* divergieren sowohl zwischen als auch innerhalb der Reviere.

Erstmals erfolgt Zwischenbericht 2025 auch eine deskriptive Auswertung von Nachhaltigkeitsindikatoren. Die drei Braunkohlereviere weisen dabei erwartungsgemäß noch deutlich höhere *Treibhausgasemissionen* auf als der Bundesdurchschnitt. Allerdings folgen sie seit Mitte des vergangenen Jahrzehnts einem bundesweiten Trend rückläufiger Emissionen. Die *Dichte an PKW* zeigt eine hohe Variation zwischen den Revieren, sie nimmt stark überdurchschnittliche Werte im Lausitzer Revier an, leicht überdurchschnittliche Werte im Rheinischen Revier sowie unterdurchschnittliche Werte im Mitteldeutschen Revier. Der Indikator *PKW-Dichte* korrespondiert mit der *ÖPNV-Anbindung*, die auf eine vergleichsweise schlechte Versorgung im Lausitzer Revier hinweist. In der letzten Dekade hat die PKW-Dichte insgesamt zugenommen. Bei der *Verwendung nicht-fossiler Treibstoffe* weist das Rheinische Revier den stärksten Fortschritt auf, während das Lausitzer Revier an letzter Stelle im Reviervergleich rangiert. Bei der *Wohnfläche je Einwohner* liegen das Lausitzer Revier und das Rheinische Revier im Bundesdurchschnitt. Das Mitteldeutsche Revier zeigt bei diesem Indikator deutlich niedrigere Werte. In der letzten Dekade ist die *Wohnfläche je Einwohner* im Durchschnitt gestiegen. Die *Anteile von Neubauten mit erneuerbarer Heizenergie* sind in den letzten Jahren stark gestiegen. Im Lausitzer und Rheinischen Revier hat sich der Anteil an den Bundestrend angeglichen, während er im Mitteldeutschen Revier deutlich höher liegt.

4 Herausforderungen für die Kohleregionen und Empfehlungen

Um die Wirkung der Förderprogramme weiter zu erhöhen, formuliert der Bericht klare Empfehlungen. In administrativer Hinsicht wäre zu beachten, dass die Verausgabung der Fördermittel zeitlich (weiter) flexibel gehandhabt wird. Anpassungsbedarfe auf inhaltlicher Ebene bestehen nach wie vor insbesondere beim Ausbau und der Sicherung des Arbeitskräfteangebots. Maßnahmen des

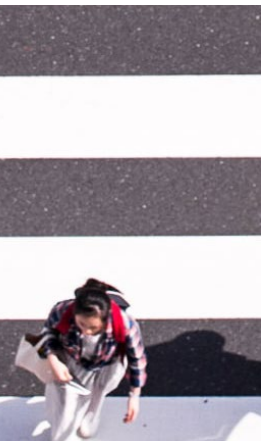
InvKG sollten diesem Aspekt zukünftig ein stärkeres Gewicht beimessen, und zwar in der ganzen Breite, beginnend bei (vor)schulischer Ausbildung über tertiäre Bildung, Erschließen bislang ungenutzter Erwerbspersonenpotentiale, Verbesserung der Erreichbarkeiten zur Erschließung breiterer Arbeitsmarktpotenziale und der Attraktivität für (ausländische) Fachkräfte.

Im Zuge der zukünftigen Begleitforschung ist eine weitere Verbesserung und Erweiterung der Datenbasis zu den konkreten Maßnahmen auf Projektebene zu erwarten. Zu diesem Zweck wird ein Datenprodukt entwickelt, auf das ein Zugriff über das IWH-Forschungsdatenzentrum eingerichtet werden soll. Mit diesen Daten können dann Analysen auf regional und sektoral disaggregierter Ebene durchgeführt werden. Auch wird es darum gehen, die Interaktionen zwischen den einzelnen Förderlinien des InvKG stärker in den Fokus zu rücken.

Es sei daran erinnert, dass etwaige positive Wirkungen auf die Fördergebiete insgesamt erst in der mittleren bis längeren Frist zu erwarten sind. An diesem Befund hat sich auch im Zwischenbericht 2025 nichts geändert.

Literatur

- Brachert, M., K. Heinisch, O. Holtemöller, F. Kirsch, U. Neumann, M. Rothgang, T. Schmidt, J. Dehio u. a. (2025). *Begleitende Evaluierung des Investitionsgesetzes Kohleregionen (InvKG) und des STARK-Bundesprogramms: Zwischenbericht 2025*. IWH Studies 3/2025. Halle (Saale): IWH.
- Brachert, M., K. Heinisch, O. Holtemöller, F. Kirsch, U. Neumann, M. Rothgang, T. Schmidt, C. Schult u. a. (2023). *Begleitende Evaluierung des Investitionsgesetzes Kohleregionen (InvKG) und des STARK-Bundesprogramms: Zwischenbericht vom 30.06.2023*. IWH Studies 6/2023. Halle (Saale): IWH.
- (2025). *Begleitende Evaluierung des Investitionsgesetzes Kohleregionen (InvKG) und des STARK-Bundesprogramms: Zweiter Zwischenbericht vom 31.10.2024*. IWH Studies 1/2025. Halle (Saale): IWH.
- Holtemöller, O., T. Schmidt und M. Titze (2025). *Vergabe der Kohle-Fördermittel nimmt langsam Fahrt auf. Zweiter Zwischenbericht zur begleitenden Evaluierung des Investitionsgesetzes Kohleregionen (InvKG) und des STARK-Bundesprogramms erschienen*. IWH Policy Notes 1/2025. Halle (Saale): IWH.



Leibniz-Institut für
Wirtschaftsforschung Halle (IWH)

Kleine Märkerstraße 8
D-06108 Halle (Saale)

Postfach 11 03 61
D-06017 Halle (Saale)

Tel +49 345 7753 60
Fax +49 345 7753 820

www.iwh-halle.de

ISSN 2702-4725
DOI: <https://doi.org/10.18717/pn876m-x722>



Das IWH wird von Bund und Ländern gefördert.