

Sozial-ökologische Transformation der Energiewirtschaft

vorläufige Zusammenfassung der Studie



von Ulrich Scheele
unter Mitarbeit von Uwe Kröcher

Oldenburg, November 2022

Zusammenfassung

Die sozial-ökologische Transformation der Industriegesellschaft ist eine der größten Herausforderungen seit der industriellen Revolution. Der Umbau in eine klimaneutrale Gesellschaft in extrem kurzer Zeit bis 2045 muss als epochal bezeichnet werden. Im Zentrum steht dabei die Energiewirtschaft, deren Transformation bereits mit der Energiewende eingeleitet wurde. Immer noch unbeantwortet ist jedoch die Frage, ob und wie mit den bislang vorliegenden strategischen Ansätzen die ambitionierten klimapolitischen Vorgaben und das Ziel der Klimaneutralität erreicht werden können.

Im Zusammenhang mit der Energiewende konzentrierten sich die meisten Projekte, auch gerade in der Region, vor allem auf technische Lösungspfade einer nachhaltigen Energieversorgung und die diesbezüglichen Regulierungsfragen. Auch die überwiegende Mehrzahl vorliegender Studien und Publikationen zu energiewirtschaftlichen Transformationspfaden auf nationaler oder regionaler Ebene fokussieren auf technische und regulatorische Aspekte. Hingegen spielte die soziale Dimension des Transformationsprozesses der Energiewirtschaft bisher eine untergeordnete Rolle. Dies betrifft vor allem Belange der Arbeit und der tätigen Menschen; Interessenvertretungen und Gewerkschaften waren in den allermeisten Projekten kaum oder gar nicht involviert. Hier setzte das Projekt „Sozial-ökologische Transformation der Energiewirtschaft in der Nordwest-Region“ an, das als Kooperation zwischen der DGB Region Oldenburg-Ostfriesland, der Bildungsvereinigung Arbeit und Leben, der Niedersachsen Allianz für Nachhaltigkeit und der Kooperationsstelle Hochschule-Gewerkschaften der Carl von Ossietzky Universität Oldenburg durchgeführt wurde¹. Im Mittelpunkt des Projektes stand die Energiewende mit ihren sozialen Folgewirkungen des Beschäftigungsabbaus in der fossilen Energiewirtschaft auf der einen und dem Beschäftigungsaufwuchs bei den erneuerbaren Energien auf der anderen Seite. Die hier vorgelegte Studie ist ein Ergebnis des Projektes. Da der Energiesektor wie kaum eine andere Branche in höchstem Maße politisch reguliert ist, werden in der Studie die sozialen Beschäftigungsbelange im Zusammenspiel ihrer jeweiligen Wechselwirkungen mit energiepolitischen Zielsetzungen bzw. Regulierungen und den ökonomischen Marktentwicklungen in den Blick genommen. Eingeflossen in die Betrachtungen sind die kurzfristigen Veränderungen im Zuge der Gaskrise und des Kriegs in der Ukraine, auf die im Rahmen dieser Zusammenfassung jedoch nur am Rande eingegangen wird.

Beschäftigungswirkungen der Energiewende – Auswertung des Forschungsstandes

In der Zwischenzeit gibt es eine Fülle von Studien und Gutachten, die sich mit den arbeitsmarktpolitischen Folgen der Energiewende befassen. Zwar unterscheiden sich die Untersuchungen in methodischer Hinsicht, was die unmittelbare Vergleichbarkeit der Ergebnisse beeinträchtigt, aber dennoch lassen sich aus ihnen einige Erkenntnisse ableiten.

Die Auswertung der verschiedenen Studien legt die Schlussfolgerung nahe, dass der Ausstieg aus den fossilen Energien mit einem Arbeitsplatzverlust verbunden ist, gleichzeitig werden aber durch den Ausbau der erneuerbaren Energien und neuer Energietechnologien neue Beschäftigungsmöglichkeiten geschaffen. Dabei kommt die Mehrheit der Studien zu dem Ergebnis, dass sich die Arbeitsmarkteffekte ausgleichen bzw. die Beschäftigungsentwicklung sogar leicht positiv ausfallen wird. Auch wenn sich damit die Befürchtung des „job killing“ nicht zu bewahrheiten scheint, verweist das Gros der Studien darauf, dass diese Anpassungsprozesse auf dem Arbeitsmarkt nicht friktionslos verlaufen. Es wird sowohl auf der Ebene der Branchen als auch der Regionen Gewinner und Verlierer geben. Die Auswirkungen auf der regionalen Ebene sind dabei stark abhängig von den jeweiligen spezifischen sektoralen Strukturen sowie von dem „normalen“ Strukturwandel mit Rationalisierungs-, Digitalisierungs- und Umstrukturierungsprozessen. Die Transformation des Energiesektors ist hier eine treibende Kraft, aber nicht der einzige Einflussfaktor.

Neben einer reinen quantitativen Betrachtung spielt die Frage nach den Auswirkungen des Transformationsprozesses auf die Qualifikationsstrukturen und die Arbeitsbedingungen eine wichtige Rolle. Nicht alle Studien gehen auf diese Aspekte dezidiert ein oder behandeln sie nur am Rande. Vom Transformationsprozess werden Beschäftigungsgruppen und damit auch Qualifikationsniveaus unterschiedlich tangiert, wobei das Bild hier nicht immer eindeutig ist. Eine aktuelle Studie zu den beschäftigungspolitischen Implikationen schlussfolgert, dass etwa 80 Prozent der für den Transformationsprozess benötigten Qualifikationen bereits vorhanden sind und lediglich 20 Prozent neu entstehen müssen. Der Abbau von Arbeitsplätzen im fossilen Bereich wird zudem bestimmte Qualifikationen entwerfen, die dann auch nicht immer in den Bereich der erneuerbaren Energiesektoren transferiert werden können. Das Wachstum in den

¹ Die Projektbearbeitung erfolgte parallel in einem ähnlich gelagerten Projekt (Social Trans Energy), das der Interregionale Gewerkschaftsrat Weser-Ems/Nördliche Niederlande IGR WENN durchge-

führt hat und durch Mittel der Ems-Dollart-Region gefördert wurde.

neuen emissionsarmen Sektoren wird einerseits die Nachfrage nach Arbeitskräften mit höheren Qualifikationen steigern, gleichzeitig wird aber auch eine Zunahme bei Beschäftigten mit geringeren Qualifikationen erwartet. Letzteres vor allem als Folge des Wachstums baunaher Branchen.

Grundsätzlich ist festzustellen, dass in den Segmenten der fossilen Energiewirtschaft auch im Branchenvergleich ein hohes Niveau an Arbeitsbedingungen vorherrschend ist (Lohnhöhe, tarifvertragliche Absicherungen). Dies ist nicht zuletzt auf einen teilweise hohen Organisationsgrad der Gewerkschaften zurückzuführen. Die Arbeitsbedingungen im Bereich der erneuerbaren Energien fallen demgegenüber deutlich ab. Die dezentrale, räumlich disperse Verteilung, die in der Regel sehr kleinteiligen Strukturen des erneuerbaren Energien-Sektors und der geringe gewerkschaftliche Organisationsgrad werden dabei als Gründe genannt. Eine steigende Nachfrage nach höherqualifizierten Beschäftigten in den Sektoren könnte möglicherweise den Druck für die Etablierung „guter Arbeit“ in diesen Segmenten erhöhen.

Branchensituation und regionale Betroffenheit der Energiewende

Die Energiewirtschaft in der Region Weser-Ems – insbesondere der nördliche Teil einschließlich des Oldenburger Münsterlandes – lässt sich in drei Bereiche unterteilen, die für die Frage der sozialen Gestaltung und der Beschäftigungssicherung und -entwicklung relevant sind. Erstens ist die Region stark durch die fossile Energiewirtschaft geprägt. Schon früh entwickelte sie sich zur Energiedrehscheibe mit der Erzeugung, Verarbeitung und Verteilung von Energie aus fossilen Energieträgern. Die Region ist nach wie vor Schwerpunkt der deutschen Erdgas- und Erdölförderung. Erdgas und Erdöl werden in Raffinerien verarbeitet, in Kraftwerken zur Stromproduktion verfeuert, aus anderen Förderländern in den Häfen der Region oder über internationale Rohrleitungen angelandet und in Rohrleitungen in die großen nationalen Zentren durchgeleitet. Ein großer Teil der deutschen Speicher von Erdgas und Erdöl befindet sich in der Region. Zudem ist noch ein Kernkraftwerk in der Region am Netz. Allerdings steht die konventionelle fossile Energiewirtschaft im Zuge der Energiewende vor einem Rückbau. Dies geht mit einem erheblichen Beschäftigungsabbau einher und birgt die Gefahr sozialer Verwerfungen. Überdies kann der Rückbau eine Entwertung der entsprechenden Infrastruktur und Verarbeitungsanlagen bewirken. Beschäftigungsstrukturen werden sich grundlegend wandeln, was Auswirkungen auf die gesamten regionalen Arbeitsmärkte haben wird. Konkret betroffen sind die Kohlekraftwerke in Wilhelmshaven

und im benachbarten Bremen, die vom Netz gehen sollen, sowie Bereiche der Erdgas- und Erdölförderung.

Zweitens ist die Infrastruktur der Energieversorgung, die noch stark auf die fossilen Energieträger ausgelegt ist, ein bedeutender Beschäftigungsbereich in der Region. Dazu zählt die klassische Energieversorgung, aber auch die erwähnten Speicher- und Rohrleitungsbetriebe. Im Zuge des Transformationsprozesses wird davon ausgegangen, dass dort eine Stabilisierung von Beschäftigung möglich sein wird, weil große Teile ebenfalls für eine postfossile Energieversorgung benötigt werden und der weitere nötige Umbau Beschäftigung sichert.

Drittens ist bei einer Energiewende mit einem Wachstum der erneuerbaren Energien zu rechnen. Bereits in den letzten beiden Jahrzehnten hatte sich die Region zu einem exponierten Standort erneuerbarer Energien mit dem Schwerpunkt auf Windenergie (Onshore und Offshore) und Biogas entwickelt – auch als Standort bedeutender Hersteller von Windkraft- und Biomasseanlagen. Lange Zeit galten die Erneuerbaren als Wachstumsmotor in der Region. Trotz der zwischenzeitlichen Krise zentraler Produktionsbereiche verspricht die Energiewende einen Ausbau erneuerbarer Energien, der mit einem Wachstum an neuen Beschäftigungsmöglichkeiten verbunden sein dürfte. Hinsichtlich der Wasserstofftechnologien sind die Perspektiven jedoch noch weitgehend unklar, da sich viele technische und wirtschaftliche Nutzungskonzepte noch in der Pilotphase befinden.

Zusätzlich ist die Region von der Energiewende betroffen, weil ein erheblicher Teil gerade der ansässigen Industrien aus energieintensiven Betrieben besteht, deren Produktionsprozess mit einem überdurchschnittlichen Anteil an Energiekosten verbunden ist. Auch wenn im Vergleich andere deutsche Regionen aufgrund ihrer spezifischen Sektorstrukturen stärker betroffen sein werden, wird die Ausgestaltung der Energiewende in hohem Maße Auswirkungen auf die bestehenden industriellen Kerne der Nordwestregion haben und diese unter Druck setzen.

Soziale Absicherung in der Transformation

Der Transformationsprozess, verstanden als gesamtgesellschaftliche Herausforderung jenseits von technischen, ökonomischen und regulativen Aspekten, sollte insgesamt die Frage berücksichtigen, wie sich dieser Umbauprozess auf die Sicherheit und die Qualität der Arbeitsplätze auswirken wird.

In dem betrachteten Segment der Kohlekraftwerke wurde festgestellt, dass die Beschäftigten durch Eigentümerwechsel und Umstrukturierungen bereits über Erfahrungen mit Transformationsprozessen verfügen und dass die Umbauprozesse für sie nicht grundsätzlich neu sind. Trotzdem herrscht ein Gefühl der hohen Un-

sicherheit nicht nur bezogen auf die eigene Beschäftigungsperspektive vor. Diese Unsicherheit konnte mit den sozialen Absicherungsregelungen im Zusammenhang mit dem Kohleausstieg und den tariflichen und betrieblichen Regelungen abgemildert werden. Anpassungsgeld, Möglichkeiten zum vorzeitigen Altersruhestand, Aufstockungen und interne Möglichkeiten zum Stellenwechsel haben zusammen mit der guten allgemeinen Arbeitsmarktlage dazu geführt, dass bei einem Kohlekraftwerk nur wenige Beschäftigte in die Qualifizierungsgesellschaft wechselten. Damit ist das staatliche und tarifliche Netz der sozialen Absicherung so eng gesponnen, dass der Beschäftigungsabbau relativ sozialverträglich verläuft. Dieser Ansatz könnte somit auch als Blaupause für weitere Anpassungsprozesse in den anderen negativ betroffenen Sektoren der Energiewirtschaft dienen.

Implikationen für Transformationsstrategien

Die bisherigen Erfahrungen mit Transformationsprozessen zur Erreichung der Klimaneutralität sowie die aktuellen Probleme mit der Energieversorgung aufgrund des Krieges in der Ukraine deuten darauf hin, dass eine grundlegend veränderte Koordinierung der Einzelprozesse notwendig ist, bei der gleich in mehrfacherweise unterschiedliche Politikfelder und Wirtschaftssegmente betroffen sind.

Offenkundig ist, dass die Versorgungssicherheit nicht allein über die Märkte und die Marktkräfte gewährleistet werden kann, die im Zuge der Deregulierungspolitik der 1980er Jahre die „Steuerung“ der Energieversorgung dominierten. Die Plädoyers für die Versorgungssicherheit als öffentliche Aufgabe werden daher lauter. Gleichzeitig mehren sich aber auch die Stimmen, die grundsätzlich eine stärkere Rolle des Staates einfordern: Der Umbau des Energiesystems in Richtung Klimaneutralität erfordert massive Investitionen in neue Technologien und zentrale Infrastrukturen. Die Finanzierung der Ausgabenprogramme wird nur im Zusammenspiel von Privatwirtschaft und Staat erfolgen können. Die Koordination dieser Investitionsplanungen ist jedoch unter den aktuellen unsicheren Rahmenbedingungen eine besondere Herausforderung und es bleibt mehr als fraglich, ob dies allein über die Märkte gewährleistet werden kann. Dem Staat wird hier daher zunehmend die Aufgabe zukommen müssen, durch Investitionen in zentrale Infrastrukturen und die Schaffung eines Regulierungsrahmens die Voraussetzungen für den Markthochlauf neuer Technologien zu befördern und für private Investitionen mehr Planungssicherheit zu schaffen. Der Aufbau eines Wasserstoffnetzes, der Stromnetzaus-

bau oder die notwendige Errichtung von weiteren EE-Anlagen sind dafür nur Beispiele.

Die dramatischen Folgen der Energiekrise für systemrelevante Akteure konnten nur aufgefangen oder zumindest gemindert werden, in dem der Staat als Eigentümer eingetreten ist und Verantwortung übernommen hat. In diesem Zusammenhang bleibt die Frage, ob es – wie von einigen gefordert – eines „Ausstiegszenarios“ bedarf, oder ob die aktuellen Erkenntnisse nicht Anlass sein könnten, eine Verstaatlichung zentraler Bereiche kritischer Infrastrukturen zu prüfen.

Gerade mit Blick auf die arbeitsmarkt- und beschäftigungspolitischen Folgen des Transformationsprozesses überwiegt derzeit ein eher reaktiver Ansatz, im Sinne des Vermeidens von negativen Konsequenzen. Eine „aktive Transformation“ wäre langfristig und strategischer ausgerichtet und würde zu einer Verzahnung von Klimaschutz- mit der Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik führen, bei der Beschäftigungsübergänge und die Qualifikationspotenziale der Beschäftigten zielgerichteter für die Transformation genutzt werden könnten. Hierbei werden branchenübergreifende, intersektorale Lösungen bedeutender, bei denen sowohl eine Abkehr vom „Silodenken“ als auch gleichermaßen vom „Kirchturmdenken“ notwendig wird.

Eine solche „aktive Transformation“ auf der Ebene der (regionalen) Strukturpolitik müsste über konkrete Maßnahmen mit Leben gefüllt werden. Dabei sollte kritisch hinterfragt werden, ob Industrieansiedlungen energieintensiver Branchen wegen der räumlichen Nähe zu den Erzeugerstandorten die erhofften Beschäftigungswirkungen erzielen würden und mit den klimapolitischen Zielen vereinbar sind. Insbesondere bei strukturpolitischen Konzepten für Arbeitsmarkt- und Beschäftigungsimpulse sind neben Industriebeschäftigung auch höherwertige Dienstleistungs- und Handwerkstätigkeiten in den Blick zu nehmen. Den riesigen Fachkräftebedarf zur Umsetzung der Energiewende im Gebäudesektor machen die Erfolgsaussichten einer solchen Orientierung besonders deutlich.

Damit der Transformationsprozess nicht nur zu positiven wirtschaftlichen Entwicklungen führt, sondern auch gleichzeitig potenziell negative soziale Folgen minimiert werden, müssen die Umbaupotenziale systematisch erschlossen werden, was eine viel stärkere gesamtgesellschaftliche Koordinierung erfordert. Nur über entsprechende regulative Rahmenseetzungen und eine enge Koordination von Planungen und Politikbereichen wird es möglich sein, die ambitionierten Ziele der Klimapolitik effizient und ohne eine Verschärfung sozialer Ungleichheiten zu erreichen.