

Dem Strukturwandel eine neue Richtung geben - Zukunft *gemeinsam und gerecht* gestalten!

Gemeinsames Positionspapier des DGB und der Revierwende zum Stand der Strukturentwicklung nach drei Jahren Strukturstärkungsgesetz Kohleregionen (StStG)

Kontext

Sozial-ökologische Transformation gelingt nur mit den Beschäftigten und ihren Gewerkschaften

Die Kommission „Wachstum, Strukturwandel und Beschäftigung“ hat eindrucksvoll gezeigt, wie mit einem breiten gesellschaftlichen Kompromiss Konflikte in der sozial-ökologischen Transformation gelöst werden können. Als wichtige Partner innerhalb der Kommission waren und sind sich der DGB und seine Mitgliedsgewerkschaften ihrer sozialen und ökologischen Verantwortung bewusst und stehen weiterhin zu den Ergebnissen des Abschlussberichtes vom 31. Januar 2019, d.h. allen voran:

- Eine sozialverträgliche Beendigung der Kohleverstromung bis spätestens 2038,
- Strukturhilfen zur Schaffung und zum Erhalt hochwertiger Arbeitsplätze und Wertschöpfung für die Kohleregionen,
- die Beteiligung der Sozialpartner im Transformationsprozess,
- ein Anpassungsgeld als Brücke in die Rente, sowie Qualifizierungsangebote für die Beschäftigten.

Strukturhilfen sind eine große Chance für die Transformation der Kohleregionen

Mit dem Kohleverstromungsbeendigungsgesetz (KVBG) und dem Strukturstärkungsgesetz Kohleregionen (StStG) wurde den Empfehlungen der Kommission weitestgehend gefolgt und die Rahmenbedingungen für den Kohleausstieg in Deutschland gesetzlich festgeschrieben. Eine große Chance für die Reviere sind die im Strukturstärkungsgesetz Kohleregionen (StStG) verankerten Strukturmittel in Höhe von 40 Mrd. Euro für die Braunkohlereviere und weitere 1,09 Mrd. Euro für die ehemaligen Steinkohlekraftwerksstandorte. Damit sollen neue Zukunftsperspektiven für die Regionen und ihre Beschäftigten eröffnet werden. **Als Gewerkschaften und als DGB-Projekt Revierwende setzen wir das Thema Gute Arbeit im Strukturwandel immer wieder auf die Agenda.** Tarifgebundene, mitbestimmte, sichere und nachhaltige Arbeitsplätze sind für uns der Kern einer vorausschauenden Strukturpolitik, nicht nur ein Nebenprodukt. Darauf sollte auch die Förderung aus dem StStG abzielen. **Nicht zuletzt tragen Gewerkschaften und Betriebsräte entscheidend zum gesellschaftlichen Zusammenhalt und zum demokratischen Miteinander** bei. Dabei ist insbesondere die betriebliche Mitbestimmung eine gelebte Form der Demokratie – gerade in Zeiten multipler Krisen und wachsender Zustimmung für Rechtspopulisten sollten daher Tarifbindung und Mitbestimmung auf allen Ebenen gestärkt werden.



Drei Jahre Strukturstärkungsgesetz Kohleregionen – Zeit für eine Bilanz

Drei Jahre nach Inkrafttreten des Strukturstärkungsgesetzes hat die Bundesregierung die erstmals ab 2023 und danach für alle zwei Jahre vorgeschriebene Evaluierung der Strukturmaßnahmen nach dem StStG vorgelegt. Für uns als Gewerkschaften und damit auch als DGB-Projekt Revierwende ist es daher an der Zeit, Bilanz zu ziehen. Mit diesem Papier wollen wir einerseits auf den Zwischenstand der Strukturförderung blicken und andererseits gewerkschaftliche Vorschläge für einen gemeinsam und gerecht gestalteten Strukturwandel in die bundespolitische Debatte einbringen.

Unsere zentralen Forderungen auf einen Blick:

- Die Strukturförderung braucht eine neue Prioritätensetzung zugunsten **wirtschaftsnaher Infrastruktur**. Es gilt Wirtschaftskraft zu stärken und **Gute Arbeit** zur Voraussetzung zu machen!
- **Bund und Länder** müssen sich zu vollumfänglicher Transparenz und tatsächlicher Sozialpartnerbeteiligung verpflichten. Alle Beschlüsse der regionalen und überregionalen Gremien müssen öffentlich zugänglich sein.
- In kommenden **Evaluierungen zur Strukturförderung** muss auch die **Arbeitsplatzwirksamkeit**, d.h. konkrete und realistische Angaben dazu, wie viele neue Arbeitsplätze durch ein Strukturwandelprojekt erwartet werden, sowie die **Qualität der Arbeitsplätze** (Tarifgebundenheit, Mitbestimmung, Sozialversicherungspflicht) erhoben werden.

Bestandsaufnahme und Forderungen im Detail:

Strukturförderung

Bestandsaufnahme

Es zeigt sich, dass die Aufteilung der Strukturmittel in **Förderperioden** für die Entwicklung der Kohleregionen kontraproduktiv ist. Dies nimmt Flexibilität und verhindert mitunter die Förderung geeigneterer Strukturwandelprojekte. Problematisch ist zudem, dass einerseits der **Mittelabfluss noch gering ist** und gleichzeitig die **Strukturmittel der ersten Förderperiode bis 2026 in einigen Bundesländern bereits überzeichnet sind**. Dieser Zustand erzeugt nicht zuletzt bei potenziellen Antragstellern Frust. Gerade vor diesem Hintergrund ist eine **langfristige finanzielle Absicherung der STARK-Richtlinie** zur personellen Unterstützung des Strukturwandels vor Ort geboten.

Auch mit Blick auf die derzeitigen Förderschwerpunkte gibt es einen großen Nachsteuerungsbedarf, denn: Revierübergreifend setzen sowohl die **Förderprogramme des Bundes** als auch die der **Bundesländer und Kommunen** noch **zu wenig auf Wertschöpfung und hochwertige Zukunftsarbeitsplätze**. Über den Bund werden überwiegend Projekte im Bereich **Verkehrsinfrastruktur** und **Forschung und Entwicklung** gefördert:

Die Förderung von **Forschung und Entwicklung ist vor allem dann sinnvoll, wenn sie gut in die regionalen Wertschöpfungsketten eingebunden ist** und wenn damit zukunftsweisende Innovationen auch von den Beschäftigten vor Ort und unter guten Arbeitsbedingungen umgesetzt werden können. Weiterhin ist die verbesserte Anbindung der **Reviere an den Nah- und Fernverkehr ein entscheidender Beitrag, die Attraktivität der Regionen zu erhöhen**. Dennoch **stockt derzeit die Umsetzung vieler**



bereits bewilligter Schieneninfrastrukturprojekte, weil die Finanzierung der Betriebskosten noch nicht rechtlich abgesichert ist.

Während die **Bundesländer Sachsen-Anhalt und Brandenburg** vermehrt zukunftsfähige Industriearbeitsplätze und Gewerbegebiete fördern, setzen andere Bundesländer, wie z.B. **Sachsen und Nordrhein-Westfalen** Förderschwerpunkte vor allem in den Bereichen Verkehr, Forschung und Entwicklung, sowie in der Daseinsvorsorge. Die Menschen in Sachsen haben, wie viele Ostdeutsche auch, mit der **Wendeerfahrung bereits einen harten Strukturbruch und Deindustrialisierung** hinter sich. Ohne eine stärkere Förderung wirtschaftsnaher Infrastruktur besteht hier daher die Gefahr, beim Aufbau neuer guter Beschäftigungsperspektiven ins Hintertreffen zu geraten. Die **Beschäftigten im Rheinischen Revier stehen mit Blick auf die Entscheidung, den Kohleausstieg um acht Jahre auf 2030 vorzuziehen**, ebenfalls besonders unter Druck, denn: Die Landesregierung ist derzeit noch weit entfernt vom eigenen Anspruch, 27.000 neue hochwertige Arbeitsplätze bis 2030 zu schaffen. Es braucht aber **bereits jetzt** geeignete berufliche Einstiegsperspektiven. **Im Rahmen der Strukturförderung müssen daher endlich die Weichen zugunsten wirtschaftsnaher Infrastruktur, wie z.B. Industrie- und Gewerbegebiete gestellt werden.** Dabei kommt auch der Frage, inwiefern **regional weiterhin ausreichend bezahlbare Energie zu Verfügung** steht – gerade in den Regionen, in denen sich Energiebedarfe zusätzlich qualitativ und quantitativ verändern – eine besondere Bedeutung zu. Sich vor dem anstehenden Abbau von gut bezahlter, tariflich gesicherter und mitbestimmter Beschäftigung in der gesamten Kohlewertschöpfungskette allein auf den Fach- und Arbeitskräftemangel zu verlassen, wird arbeitsmarktpolitisch nicht ausreichen, denn: Der **Übergang von Arbeit in Arbeit** und damit das „Matching“ der Qualifikationen von Beschäftigten ist eine enorme Herausforderung, die bisher noch nicht ausreichend gelingt. Auch müssen die **individuellen Wünsche und Fähigkeiten der Beschäftigten** berücksichtigt werden.

Klar ist: **Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer sind keine beliebige Ressource im Produktionsprozess!**

Neben passenden Weiterbildungs- und Qualifizierungsangeboten braucht es daher tariflich gesicherte und zukunftsfeste (Industrie-)Arbeitsplätze, um den Beschäftigten entsprechend ihrer Qualifikation und ihren Berufswünschen neue Perspektiven zu bieten. Damit Unternehmen einerseits ihre Geschäftsmodelle transformieren können und sich andererseits in den Kohleregionen ansiedeln, **braucht es neben der Förderung wirtschaftsnaher Infrastruktur auch die Möglichkeit einer direkten Unternehmensförderung mit Strukturstärkungsmitteln**, etwa im Rahmen einer investiven Bundesförderrichtlinie.

Bei vielen **kommunalen und Landesprojekten** sind derzeit Zweifel angebracht, ob diese das **Kriterium der Zusätzlichkeit** erfüllen. Kommunen mit angespannter Haushaltslage müssen von Bund und Ländern finanziell dazu befähigt werden, Ihre jeweiligen Aufgaben in der Daseinsvorsorge aus regulären Haushaltsmitteln erfüllen zu können. **Das StStG darf nicht primär dazu genutzt werden, Regelaufgaben der Kommunen und Länder zu ersetzen und den Investitionsstau der vergangenen Jahre zu reparieren!** Eine andere Situation ergibt sich jedoch perspektivisch, wenn Städte und Gemeinden durch beschäftigungswirksame Strukturwandelprojekte einen Bevölkerungszuwachs erfahren. Sollten Kommunen dann finanziell nicht in der Lage sein, den notwendigen Ausbau der sozialen Infrastruktur, insbesondere bei Kitas, Grundschulen und weiterführenden Schulen, zu finanzieren, wäre eine Förderung über das StStG sinnvoll.



Unsere Forderungen zur zukünftigen Strukturförderung

Insgesamt braucht die Strukturförderung aus gewerkschaftlicher Sicht eine neue Prioritätensetzung: Damit Beschäftigte die beruflichen Chancen der Dekarbonisierung nutzen können, braucht es eine stärkere **Förderung wirtschaftsnaher Infrastruktur** (z.B. Industrie- und Gewerbegebiete), wie es derzeit v.a. in Sachsen-Anhalt und Brandenburg praktiziert wird. Dabei gilt es, **Kriterien Guter Arbeit (wie z.B. Tarifbindung und Mitbestimmung)**, von der Planungs- und Bauphase bis über die Fertigstellung hinaus, als Förderbedingung anzuwenden. Besonders berücksichtigt werden müssen dabei kernbetroffene Kommunen, d.h. solche mit Kraftwerks- und Tagebaustandorten. Nur mit dem gleichzeitigen Aufbau neuer Beschäftigungsperspektiven im Kohleausstieg kann Qualifizierung „von Arbeit in Arbeit“ gelingen.

Der Bund muss die Grundlagen dafür schaffen, eine **direkte Unternehmensförderung** mit den Strukturstärkungsmitteln zu ermöglichen, und zwar **untergesetzlich über eine investive Bundesförderrichtlinie**. Das ist eine entscheidende Bedingung dafür, um Unternehmen in der Transformation zu unterstützen und sowohl Arbeitsplätze zu erhalten als auch neue aufzubauen. Dabei sollen insbesondere auch solche Unternehmen und Regionen unterstützt werden, die bisher noch wirtschaftlich solide aufgestellt sind. Im Sinne eines proaktiven Ansatzes sollen Regionen davor bewahrt werden erst strukturschwach zu werden, um eine Förderung in Anspruch nehmen zu können.

Auch bedarf es einer **Flexibilisierung der Förderperioden**, damit die Mittel in vollem Umfang in den Regionen genutzt werden können und nicht verfallen. Insbesondere für das Rheinische Revier ist eine Anpassung der Förderkulisse an die neue Zeitachse 2030 unerlässlich.

Bei den noch ausstehende **Schieneinfrastrukturprojekten**, wird v.a. in den ostdeutschen Revieren eine abschließende und verbindliche **Planungs- und Durchführungsgarantie des Bundes benötigt. Vor allem dann, wenn Strecken betroffen sind, die über die Reviere hinaus wirken**. Das Spezifikum der Strukturpolitik, angebotsorientiert vorzugehen und auch Strecken zu bauen die nicht sofort kostendeckend sind, sondern eine Region zukunftsgerichtet aufwerten sollen, sollte verpflichtend anerkannt werden.

Evaluierung der Strukturstärkungsmaßnahmen durch die Bundesregierung

Bestandsaufnahme

Grundsätzlich ist es begrüßenswert, dass die Bundesregierung die **Wirkung der Maßnahmen des Strukturstärkungsgesetzes unter den Aspekten Wertschöpfung, Arbeitsmarkteffekte und kommunalem Steueraufkommen** in regelmäßigen Abständen untersucht. Dies bietet die Möglichkeit, die Strukturförderung auf ihr Ziel, neue Wertschöpfung und hochwertige Arbeitsplätze zu schaffen und zu erhalten, zu untersuchen und ggf. nachzusteuern. Kriterien Guter Arbeit, wie etwa Tarifbindung und die Arbeitsplatzwirksamkeit von Strukturprojekten wurden für die jüngst erschienene Evaluierung jedoch nicht berücksichtigt. Stattdessen wird anhand des Vergleichs zwischen Ist-Zustand und einem theoretischen Szenario ohne Strukturförderung versucht, Rückschlüsse auf die Beschäftigungswirksamkeit der Maßnahmen abzuleiten. Zum einen ist dies nur mit einer erheblichen Verzögerung zu beurteilen, zum anderen kann die konkrete Auswirkung einzelner Strukturprojekte auf Wertschöpfung und Arbeitsmarkt mit einem solchen theoretischen Modell kaum verlässlich und praxisnah untersucht werden. **Es droht absehbar ein arbeitsmarktpolitischer Blindflug.**

Auch ist die **Schlussfolgerung der ersten Evaluierung**, dass die zukünftige Strukturförderung auf Grund des Fach- und Arbeitskräftemangels auf die Fachkräftesicherung und -gewinnung anstatt auf die Förderung wirtschaftsnaher Infrastruktur ausgerichtet werden muss, falsch. **Der Glaube, die Behebung des Fachkräftemangels würde die wegfallende Wertschöpfung durch den Kohleausstieg**



kompensieren, wäre fatal. Die gesamte Kohlewertschöpfungskette ist durch starke Mitbestimmungsstrukturen und tarifvertragliche Absicherung geprägt. Deshalb ist auch die Perspektive der Beschäftigten, ihre Wünsche, Verdienstmöglichkeiten und Weiterbildungsbereitschaft zu berücksichtigen. **Außer Acht gelassen werden darf auch nicht die Tatsache, dass die gesamtwirtschaftlichen Löhne in den Revieren bereits jetzt vor dem Kohleausstieg z.T. deutlich unter dem Bundesdurchschnitt liegen.** Dies gilt im besonderen Maße für die ostdeutschen Kohlereviere. Vielmehr braucht es eine Balance zwischen guten Standortbedingungen, der Förderung von Aus- und Weiterbildung und wirtschaftsnaher Infrastruktur. **Diese Balance ist aus unserer Sicht noch nicht revierübergreifend erreicht.**

Unsere Forderungen zur zukünftigen Evaluierung der Strukturförderung

In zukünftigen Evaluierungen muss auch die **Arbeitsplatzwirksamkeit der Strukturförderung**, d.h. konkrete und realistische Angaben wie viele neue Arbeitsplätze durch ein Strukturwandelprojekt erwartet werden, sowie die **Qualität der Arbeitsplätze** (Tarifgebundenheit, Mitbestimmung) erhoben werden. Des Weiteren müssen Ansatzpunkte identifiziert und eingefordert werden, wie die Gelder **effektiver eingesetzt werden können, um Rahmenbedingungen für tarifgebundene und mitbestimmte Arbeitsplätze** zu setzen.

Zukünftig müssen **Gewerkschaften und Interessengruppen im Rahmen eines begleitenden Evaluierungsgremiums** („Kohlekommission 2.0“) die Möglichkeit erhalten, ihre Expertise in die Evaluierung der Strukturstärkungsmaßnahmen einbringen zu können. Dabei müssen sowohl der **Evaluierungs- als auch der Strukturwandelprozess** an sich anhand von Empfehlungen des Begleitgremiums **verbindlich weiterentwickelt** werden.

Transparenz und Beteiligung

Bestandsaufnahme

Insgesamt stellen wir auf allen Ebenen der Strukturförderung, von der kommunalen über die Landes- bis zur Bundesebene ein erhebliches **Transparenz- und Informationsdefizit** fest. Sämtliche Beratungen finden auf „Experten- bzw. Institutionsebene“ statt. Zudem gibt es keine **breite Kommunikation über den Stand des Strukturwandels oder die Förderprozesse**. Hierdurch ist das Förderverfahren absolut intransparent und die Bevölkerung wird im Strukturwandel verunsichert. Die Beschlüsse und Unterlagen des Bund-Länder-Koordinierungsgremiums, in dem gewissermaßen alle Fäden der Strukturförderung zusammenlaufen, sind zudem unter Verschluss. Die Öffentlichkeit hat daher keine Einsicht in Projektlisten des Bundesministeriums für Wirtschaft und Klimaschutz und somit keine allumfassende Übersicht zu Kennzahlen der Strukturförderung, wie z.B. Projektbeschreibungen, Finanzvolumina, die Aufteilung der Strukturmittel auf die Förderbereiche, oder erwartete Arbeitsplatzeffekte der Strukturförderung. **Dies ist mit Blick auf die Akzeptanz der Bevölkerung für die Energiewende und die Transformation der Kohleregionen fatal und sorgt für Verunsicherung und Existenzängste der Menschen vor Ort.** Die Chance, etablierte Beteiligungs- und Informationsstrukturen wie zum Beispiel in den Gewerkschaften, auch für mehr Akzeptanz der Betroffenen zu nutzen, wird so vertan.

Auch wenn Sozialpartner und zivilgesellschaftliche Gruppen in manchen Bundesländern über Entscheidungsgremien an der Strukturmittelvergabe eingebunden sind, stellen wir insgesamt eine **unzureichende Beteiligung auf allen Ebenen fest**. Auf Bundesebene sind Gewerkschaften nicht an den Beratungen des Bund-Länder-Koordinierungsgremiums beteiligt. Trotz der Möglichkeiten, die das StStG und die Geschäftsordnung des Koordinierungsgremiums bieten, wurden Gewerkschaften bisher auch nicht beratend hinzugezogen.



Unsere Forderungen zur Transparenz und Beteiligung im Strukturwandel

Die **Beschlüsse des Bund-Länder-Koordinierungsgremiums müssen der Öffentlichkeit vollständig und aktualisiert zugänglich gemacht** werden. Die Gewerkschaften müssen, wie es bereits das StStG und die Geschäftsordnung des Koordinierungsgremiums zulassen, zumindest beratend an den Sitzungen des Gremiums beteiligt werden.

Der Bund muss sich selbst und die Länder zudem dazu verpflichten, auf allen Ebenen (auch auf Ebene der Strukturentwicklungsgesellschaften wie SAS, WRL, ZRR etc.) stärker in den Austausch mit der Öffentlichkeit zu gehen, d.h. **mittels Veröffentlichung von Projektlisten mit folgenden Angaben:**

- Vorhabenbeschreibung
- Finanzvolumen
- Bewilligungsstand
- erwartete realistische Wirkung auf Arbeitsplätze und Wertschöpfung
- aktueller Umsetzungsstand

Die Informationen müssen dabei ansprechend für die Öffentlichkeit aufbereitet werden. **Der Strukturwandel muss „nah bei den Menschen“ sein.** Die regionalen Begleitgremien müssen seitens des Bundes zu vollumfänglicher Transparenz aller bisherigen und zukünftigen Beschlüsse sowie öffentlichen Tagungen verpflichtet werden. **Transparenz ist hier als Demokratieförderung zu verstehen. Dies ist besonders dringlich vor dem Hintergrund der anstehenden Landtagswahlen im kommenden Jahr und dem Trend der wachsenden Zustimmung für rechtspopulistische Parteien in Transformationsregionen.**

Kontakt und V.i.S.d.P.

Stefan Körzell, Mitglied im Geschäftsführenden DGB-Bundesvorstand
Keithstraße 1, 10178 Berlin

Frederik Moch, Projektleiter DGB-Projekt Revierwende (GFAAJ)
Keithstraße 1, 10178 Berlin

Redaktion: Daniel Adelani
Layout: Andreas Schulz (Karadesign)
November 2023