

KLIMAWANDEL, ENERGIE UND UMWELT

TRANSFORMATIONS- RÄTE IN DEUTSCHLAND

Ein neuer Ansatz zur regionalen Gestaltung
der sozial-ökologischen Transformation

Frederik Moch
Oktober 2022



Wegen sozioökonomischer Umbrüche und der Auswirkungen des sozial-ökologischen Wandels befindet sich die Arbeitswelt in Deutschland in einem tiefgreifenden Strukturwandel.



In dieser Lage ist das Eingreifen des Staates unabdingbar, um den sozialen Zusammenhalt zu gewährleisten und eine vorausschauende Gestaltung dieser »Transformation« umzusetzen.



Die auf regionaler Ebene eingesetzten »Transformationsräte« sind dafür ein neuer Ansatz. Durch die Einbindung von wirtschaftlichen, sozialen und politischen Akteuren sowie der Zivilgesellschaft erlaubt es dieses Instrument, gemeinsame Handlungsansätze zu erarbeiten und die Transformation stärker demokratisch zu legitimieren.

TRANSFORMATIONSRÄTE IN DEUTSCHLAND

Ein neuer Ansatz zur regionalen Gestaltung der sozial-ökologischen Transformation



Die rasante Globalisierung, der digitale Wandel und die zügige Dekarbonisierung sind einschneidende Ereignisse, welche die Arbeitswelt und das wirtschaftliche und soziale Gefüge in Deutschland nachhaltig verändern.



Angesichts dieser Veränderungen muss der Staat die Transformation proaktiv gestalten: etwa durch massive öffentliche Investitionen, eine strategische Industrie- und Dienstleistungspolitik oder die Ausweitung der Mitbestimmung. Ein erfolgreiches Beispiel für einen proaktiven Ansatz in der Strukturentwicklung liefert die deutsche »Kohlekommission«, die 2019 Pläne zur Umwandlung von Arbeitsplätzen in Kohlerevieren erarbeitet hat.



Auf regionaler Ebene bringen die »Transformationsräte« wirtschaftliche, soziale und politische Akteure sowie Vertreter_innen der Zivilgesellschaft zusammen, die gemeinsam politische Entscheidungsträger_innen beraten. Hier werden zwei Ziele verfolgt. Zum einen soll der Transformationsprozess demokratisiert werden. Zum anderen soll die Entscheidungsfindung dank der Kenntnisse der wirtschaftlichen und sozialen Akteure vor Ort besser begleitet werden.

Weitere Informationen zum Thema finden Sie hier
<http://justclimate.fes.de>

»Die Wirtschaft ist nicht eine private, sondern öffentliche Angelegenheit. Man nennt sie Volkswirtschaft, weil sie die Wirtschaft des Volkes für das Volk sein soll. Also ist Wirtschaft eine Volksangelegenheit und nicht eine Sache des Unternehmertums.«

Theodor Leipart, Vorsitzender des Allgemeinen Deutschen Gewerkschaftsbundes von 1921–1933

Der Strukturwandel hat in den letzten Jahren – ausgelöst durch eine fortschreitende Globalisierung, durch die Digitalisierung und das Ziel der Klimaneutralität – eine bisher ungeahnte Größenordnung und Geschwindigkeit angenommen. In der Arbeitswelt geraten gut organisierte Branchen und tariflich abgesicherte Arbeitsplätze zunehmend unter Druck. Diese digitale und ökologische Transformation stellt etablierte Geschäftsmodelle, Produktionsverfahren, Wertschöpfungsketten und damit verbundene Arbeitsplätze in Frage. Um die Treibhausgasemissionen bis 2045 auf Netto-Null zu senken, werden alle Wirtschafts- und Lebensbereiche einem tiefgreifenden Wandel unterzogen. Die fortschreitende Globalisierung hat die weltweite Arbeitsteilung maßgeblich geprägt, was auch zu einem verschärften Wettbewerb um die Ansiedlung von Wertschöpfung und Zukunftstechnologien führt. Kurzfristige Renditeerträge waren dabei jahrzehntelang das entscheidende Kriterium, das vielfach zu Standortschließungen und Arbeitsplatzverlagerungen selbst profitabler Unternehmensbereiche geführt hat.

Allerdings haben zuletzt die Auswirkungen der Corona-Pandemie und des Angriffskrieges auf die Ukraine gezeigt, dass es einen Zielkonflikt zwischen der bisher verfolgten Kostensenkungsstrategie und der ständigen Verfügbarkeit günstiger Vorprodukte gibt. Dies gilt vor allem dort, wo sich die Produktion der Vorprodukte sehr stark auf bestimmte Weltregionen konzentriert hat. Zudem stellen die massiv gestiegenen Energiepreise ein massives Hemmnis für die wirtschaftliche Entwicklung und Gestaltung der Transformation dar. Noch ist nicht absehbar, welche sozialen und ökonomischen Auswirkungen aufgrund dieses Energiepreisschocks folgen werden. Allerdings besteht die Gefahr, dass ohne effektive Maßnahmen der Energiekostendämpfung in den kommenden Monaten Wertschöpfung und Arbeitsplätze unwiederbringlich verloren gehen. Und auch die Investitionspläne in die Transformation der Industrie drohen wegen der rasanten Kostenbelastung vielfach ausgebremst zu werden. Dies gilt vor allem dann, wenn private Investitionsmittel durch steigende Energiekosten geschmälert werden und die Rahmenbedingungen für Investitionen in die Dekarbonisierung (bspw. Investitionsanreize, Fachkräfte, Infrastruktur) aus Unternehmenssicht als unzureichend bewertet werden. Schon vor dem Energiepreisschock gab es eine intensive politische Debatte über die notwendige staatliche Flankierung der Transformation. Hierzu haben die Gewerkschaften in Deutschland umfassende Forderungen eingebracht, die die Transformationspläne einerseits wirtschaftlich absichern und andererseits mit einer mittelfristigen Standort- und Beschäftigungsentwicklung verbinden sollen. In diesem Zusammenhang geht

es neben konditionierten Fördermitteln¹ und staatlichen Transformationsfonds zum Schließen der »grünen Investitionslücke«² auch um den Ausbau der Mitbestimmung. Letzteres wird insbesondere mit Blick auf strategische Unternehmensentscheidungen gefordert. Diese Forderung ergibt sich aus der Erfahrung, dass sich die Mitbestimmung auf Unternehmensebene positiv auf die nachhaltige Unternehmensentwicklung auswirkt und zu einer verbesserten Umweltbilanz führt.³

Doch nicht nur in der Industrie erleben wir eine umfassende Transformation. Auch in den Dienstleistungsbranchen hat der Strukturwandel zu rasanten Veränderungen geführt, was sich etwa im Finanz-, Handels- oder Logistikbereich ablesen lässt. So hat der digitale Wandel u.a. im Bereich des Handels zu einer spürbaren Veränderung im Kaufverhalten geführt. Mit dem Siegeszug des Onlinehandels stellen sich somit auch Fragen der Stadtentwicklung ganz neu. Im Finanzbereich hat sich das Geschäft der Banken durch das Online-Banking verändert, woraufhin seit einigen Jahren das Filialnetz spürbar ausgedünnt wird.

TRANSFORMATION STELLT REGIONEN VOR MASSIVE HERAUSFORDERUNGEN

Vor dem Hintergrund dieser Transformationsprozesse und dem Anspruch gleichwertiger Lebensverhältnisse stehen viele Regionen in Deutschland vor enormen Herausforderungen. Die Erfahrungen der letzten Jahrzehnte zeigen, dass die erfolgreiche Gestaltung des regionalen Strukturwandels ohne massive staatliche Interventionen nicht funktioniert. Dies lässt sich beispielsweise trotz aller Probleme und Fehlentwicklungen am Ruhrgebiet ablesen, dessen wirtschaftliche Entwicklung im Vergleich zu anderen Montanregionen z. B. im angelsächsischen Raum deutlich besser verlaufen ist. Neben einer staatlichen Strukturpolitik wird dies vor allem auch auf die starken Mitbestimmungsrechte der Beschäftigten zurückgeführt.

Dort, wo den negativen Folgen des Strukturwandels erfolgreich entgegengetreten werden konnte, spielen staatliche Interventionen in der Innovationspolitik, Infrastrukturentwicklung und Wirtschaftsförderung sowie in der Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik eine entscheidende Rolle. Eine Strukturentwicklung, die das Gemeinwohl im Blick hat, er-

1 Unter konditionierten Fördermitteln wird eine Kopplung der Inanspruchnahme z.B. an Vereinbarungen zur Beschäftigungs- und Standortsicherung oder an die Einhaltung von Tarifverträgen verstanden.

2 Als »grüne Investitionslücke« wird die aus Unternehmenssicht bestehende Diskrepanz zwischen den betriebswirtschaftlich rentablen Investitionen und den volkswirtschaftlich gewünschten Investitionen zur Dekarbonisierung von Produktionsprozessen beschrieben. Diese Lücke lässt sich am Markt schwerlich schließen, sondern erfordert eine angemessene staatliche Rahmensetzung, um Technologien voranzutreiben und Arbeitsplätze und Standorte im internationalen Wettbewerb zu sichern.

3 Vgl. Raymond Markey u. a.: Reducing carbon emissions through employee participation: evidence from Australia, *Industrial Relations Journal*, Februar 2019.

fordert einen aktiven Staat. Gleichzeitig erfordert dies ein hohes Maß an Koordination und Kooperation der staatlichen Stellen einerseits und der relevanten wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Akteure andererseits. Ausschließlich auf den Markt als Treiber der Strukturentwicklung zu setzen, hat beispielsweise in den Montanregionen Großbritanniens zu massiven Strukturbrüchen und gesellschaftlichen Konflikten geführt. Vor dem Hintergrund der Tragweite der bevorstehenden Veränderungen der nächsten Jahre und Jahrzehnte erscheint solch ein marktgetriebener Ansatz mehr als fahrlässig, wenn man den gesellschaftlichen Zusammenhalt nicht riskieren will.

Demgegenüber braucht es neben öffentlichen und privaten Investitionen vor allem eine proaktive Strukturpolitik, die nachhaltige und ökonomisch tragfähige Perspektiven für Unternehmen und Beschäftigte in den vom Wandel betroffenen Regionen fördert. Das kann nur gelingen, wenn regionale Strukturpolitik vorausschauend agiert und vorbeugend ansetzt, bevor Arbeitsplätze im großen Umfang abgebaut werden. Ziel solch eines Ansatzes muss es sein, Wirtschaftskraft und Lebensqualität zu fördern sowie tarifgebundene und mitbestimmte Beschäftigung zu erhalten und zu schaffen. Dieser proaktive Ansatz in der Strukturpolitik muss Hand in Hand gehen mit umfassenden Mitbestimmungsrechten der Beschäftigten. Im Gegensatz zu insbesondere kapitalmarktgetriebenen Unternehmen haben die Arbeitnehmer_innen eine langfristige Perspektive, denn sie haben großes Interesse am dauerhaften Arbeitsplatzhalt. Zudem sind die Beschäftigten ein oftmals unterschätzter Innovationstreiber. Werden sie an Entscheidungen beteiligt, stärkt dies nicht nur die Akzeptanz der getroffenen Maßnahmen, es verbessert auch die wirtschaftliche Aufstellung der Unternehmen. Dass gerade mitbestimmte Unternehmen innovativer und nachhaltiger wirtschaften, haben zahlreiche Studien gezeigt.⁴

Ein erfolgreiches Beispiel für einen proaktiven Ansatz in der Strukturpolitik liefert die deutsche »Kommission für Wachstum, Strukturwandel und Beschäftigung«, die in der Öffentlichkeit auch als Kohlekommission bezeichnet wurde. Diese erarbeitete unter breiter Beteiligung von Politik, Wissenschaft, Gewerkschaften, Wirtschafts- und Umweltverbänden einen umfassenden Plan für einen sozialverträglichen Ausstieg aus der Kohleverstromung. Dabei standen neben den energiewirtschaftlichen Fragen des Ausstiegs und der Beschleunigung der Energiewende vor allem auch Fragen der regionalen Entwicklung der Kohlereviere im Mittelpunkt. Zwar ist noch ungewiss, wie erfolgreich dieser Wandel in der Praxis gelingen wird. Als Erfolg kann jedoch schon heute bezeichnet werden, dass es einen breit getragenen und mit umfassenden Finanzmitteln hinterlegten Ansatz zur Regionalentwicklung gibt, der neue Zukunftsperspektiven bieten kann.

⁴ Hierzu gibt es eine Reihe von Studien bspw. Wolfgang Scholl u. a.: Innovationserfolg durch aktive Mitbestimmung, Nomos, 2013; Raymond Markey u. a.: Reducing carbon emissions through employee participation: evidence from Australia, Industrial Relations Journal, Februar 2019.

Insgesamt gilt für Deutschland, dass die bestehende strukturpolitische Förderkulisse, die seit 2020 im »gesamtdutschen Fördersystem« zusammengefasst worden ist, noch zu wenig proaktiv ausgestaltet ist. Noch immer werden Regionen erst dann gefördert, wenn sie wirtschaftlich, politisch und demografisch ins Abseits geraten. Es wird deshalb darauf ankommen, neue Förderkriterien zu entwickeln, die Regionen im Umbruch frühzeitig unterstützen. Dies macht die Entwicklung gendersensibler Frühindikatoren notwendig, die unterschiedliche Parameter wie die Diversifizierung der Wirtschaft, die Innovations- und Forschungsintensität, die Qualifikationsniveaus der Beschäftigten oder die CO₂-Emissionen einer Region berücksichtigen, um daraus präventive Politikansätze abzuleiten. Diese Indikatoren sollten zu einer Art »Transformationsberichterstattung« werden, die sich an der früheren Strukturberichterstattung orientiert. Dabei sollte der Staat verantwortungsvoll mit Steuergeldern umgehen, und nur für jene Unternehmen Gelder zur Wirtschafts- oder Forschungsförderung bereitstellen, die Standorte und Beschäftigung sichern und Kriterien Guter Arbeit (z. B. Anwendung von Tarifverträgen) einhalten.

TRANSFORMATIONSRÄTE ALS KATALYSATOREN FÜR EINEN GERECHTEN WANDEL

Um den regionalen Strukturwandel proaktiv zu gestalten, ist auch eine strukturpolitische Governance erforderlich, die einen möglichst breiten Konsens über die regionale Entwicklung herbeiführen kann. Hier setzt die Idee der Transformationsräte⁵ an: In einem Transformationsrat finden sich regionale Akteure zusammen, um über die Auswirkungen von Digitalisierung, Globalisierung sowie die Umstellung auf klimaneutrale Produktion auf die regionale Wirtschaft zu diskutieren. Dabei sollten die zentralen Akteure der jeweiligen Region vertreten sein, die vor Ort das wirtschaftliche und arbeitspolitische Geschehen maßgeblich gestalten können und die notwendige Expertise mitbringen. Dazu zählen etwa Arbeitgeberverbände oder strukturprägende Unternehmen, Gewerkschaften und Betriebsräte, Arbeitsagentur, Landes- und oder Kommunalverwaltung, Universitäten und Forschungseinrichtungen, und ergänzend Vertreter_innen der Zivilgesellschaft und Umweltbewegung.

Ein Transformationsrat soll die branchenübergreifenden Herausforderungen in den Regionen analysieren und auf dessen Grundlage eine Handlungsstrategie mit Maßnahmenvorschlägen erarbeiten. So können konkrete Entwicklungsprojekte auf den Weg gebracht werden, die im Strukturwandel neue Zukunftsperspektiven für die Region und die dort lebenden und arbeitenden Menschen eröffnen. Dabei stehen die Auswirkungen auf den Arbeitsmarkt und die Arbeitsplätze vor Ort, die wirtschaftliche Lage der vom Strukturwandel betroffenen Regionen sowie die notwendigen Investitionen und Innovationen im Fokus. Es geht um einen

⁵ Die Idee von Transformationsräten wird mitunter auch in anders bezeichneten Gremien aufgegriffen. So gibt es beispielsweise Transformationsnetzwerke, Wirtschaftsbeiräte oder Kommissionen.

präventiven Ansatz, der Beschäftigungssicherung und Impulse für die Regionalentwicklung im Blick hat. Das heißt, durch frühzeitiges und kooperatives Handeln soll verhindert werden, dass vermeidbare Strukturbrüche und Arbeitslosigkeit entstehen und Regionen auf Dauer abgehängt werden. Dabei sollten insbesondere die branchenübergreifenden Maßnahmen in den Mittelpunkt gestellt werden. Das umfasst beispielsweise Fragen der Sicherung von guten Arbeitsplätzen, der Fachkräfteentwicklung, der Wirtschaftsförderung, des Infrastrukturausbaus oder der Zusammenarbeit von Hochschulen und Unternehmen. Als partizipative Institutionen können Transformationsräte zudem die gesellschaftliche Verankerung und Unterstützung der Strukturentwicklung stärken. Dies ist beispielsweise sinnvoll, um große und gesellschaftlich kontrovers diskutierte Infrastrukturprojekte zu begleiten.

Angesichts des großen Transformationsdrucks in vielen strukturprägenden Branchen wäre eine schnelle und flächendeckende Gründung von Transformationsräten ein wichtiger Beitrag, um drohenden Strukturbrüchen mit breit getragenen Handlungsstrategien entgegenzutreten. Ein Transformationsrat kann staatliche Rahmensetzung nicht ersetzen und soll auch keine Konkurrenz darstellen. Deshalb kann ein Transformationsrat auch keine exekutive Verantwortung übernehmen. Jedoch soll er Beratung und Mitgestaltung in einem transparenten Prozess ermöglichen, um damit staatliches Handeln dank des Wissens der wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Akteure besser zu machen. Das Votum eines Transformationsrates sollte dabei so gewichtig sein, dass die staatlichen Entscheidungsträger_innen an den Vorschlägen nicht ohne plausible Gründe vorbeikommen. Dazu sollten Transformationsräte offiziell einberufen, mit einem klaren Mandat versehen und durch eine Geschäftsstelle zumindest administrativ unterstützt werden.

HERAUSFORDERUNGEN ANALYSIEREN, STRATEGIEN ERARBEITEN, UMSETZUNG ANSTOSSEN

Wie also könnte ein Transformationsrat nach seiner Konstituierung mit seiner Arbeit beginnen? In einem ersten Schritt ist es wichtig, eine Bestandsaufnahme über die Auswirkungen der Transformation zu machen. Durch diese Analyse ergibt sich ein konsolidiertes und differenziertes Bild über die regionalen Herausforderungen, welches Ansatzpunkte für politische Maßnahmen offenlegt. Mit Blick auf die Herausforderungen sollte dann in einem zweiten Schritt an einer gemeinsamen Handlungsstrategie gearbeitet werden. Dabei erscheint es wichtig, dass eine gewisse Anschlussfähigkeit an die regionalen Strukturen gegeben ist und keine »Luftschlösser« gebaut werden. Um die Machbarkeit der Umsetzung zu fördern, empfiehlt sich eine Berücksichtigung der vorhandenen Förderkulisse. Der dritte Schritt besteht dann in der Umsetzung der aufgestellten Strategie. Hier kommt es darauf an, dass jeder beteiligte Akteur seinen Beitrag zur Zielerreichung leistet. Sowohl im ersten als auch im zweiten Schritt ist eine enge Zusammenarbeit der Akteure notwendig, um ein gemeinsames Verständnis zu entwickeln

und sicherzustellen, dass alle gemeinsam bei der Umsetzung der identifizierten Maßnahmen mitwirken. Es ist zudem sinnvoll, wenn einem Transformationsrat finanzielle Ressourcen zur Verfügung stehen, um ergänzende Fachexpertise zu bestimmten Themen einholen zu können und zukunftssträchtige Pilotprojekte für technische und soziale Innovationen anzustoßen. Dazu gehört auch eine unabhängige Geschäftsstelle, die organisatorische Aufgaben übernehmen kann.

Mittlerweile sind in Deutschland auf Ebene der Bundesländer und Kommunen zahlreiche Transformationsräte mit teils sehr unterschiedlichen Strukturen und Arbeitsaufträgen entstanden. Sie eint, dass die Gewerkschaften häufig Impulsgeber oder Unterstützer gewesen sind. Ein gutes Beispiel ist etwa der Transformationsrat Rheinland-Pfalz, der im Jahr 2019 seine Arbeit aufgenommen hat. Er besteht aus Vertreter_innen der Landesregierung, den Gewerkschaften IG Metall und IG BCE, dem DGB, der Landesvereinigung der Unternehmensverbände Rheinland-Pfalz, den Handwerkskammern, den Industrie- und Handelskammern sowie der Bundesagentur für Arbeit. Als die vier wichtigsten Handlungsfelder hat der Transformationsrat die Bereiche »Beschäftigung, Qualifizierung und Weiterbildung«, »Berufliche Bildung«, »Forschungs- und Investitionsförderung« sowie »Erneuerbare Energien und Wasserstoffstrategie« identifiziert. Im September 2020 haben die Partner_innen ein erstes Maßnahmenpaket für diese Bereiche beschlossen, welches seitdem schrittweise abgearbeitet wird. Aus Gewerkschaftssicht sind die bisherigen Erfahrungen positiv, um in die konkrete Gestaltung des Wandels einzusteigen und zu gesellschaftlich tragfähigen Kompromissen zu kommen. Gerade weil in einem Transformationsrat unterschiedliche Blickwinkel und Interessen zusammenkommen, lassen sich belastbare und breit getragene Handlungsansätze erarbeiten.

FAZIT

Auf dem Weg zu einer nachhaltigen und stärker gemeinwohlorientierten Wirtschaftsweise können Transformationsräte einen wichtigen Beitrag zur Gestaltung des regionalen Strukturwandels leisten. Sie knüpfen an die Idee der Wirtschafts- und Sozialausschüsse an, die im Berliner Programm der SPD von 1989 gefordert wurden. Damit verbunden ist die Idee, das Wirtschaftssystem nicht allein durch Marktentscheidungen zu steuern, sondern durch eine stärkere Einbeziehung aller relevanten Anspruchsgruppen schrittweise zu demokratisieren.

ÜBER DEN AUTOR

Frederik Moch ist Leiter der Abteilung Struktur-, Industrie- und Dienstleistungspolitik beim Bundesvorstand des Deutschen Gewerkschaftsbundes (DGB)

IMPRESSUM

Herausgeberin:
Friedrich-Ebert-Stiftung
Competence Centre for Climate and Social Justice
FES Just Climate
Cours St Michel 30e | BE-1040 Brussels | Belgium
E-Mail: justclimate@fes.de

Inhaltliche Verantwortung und Redaktion:
Claudia Detsch, Leiterin, FES Just Climate
Tel.: +32 23 29 30 33
<https://justclimate.fes.de/>

Kontakt: Clara.Dassonville@fes.de

Design: pertext, Berlin | www.pertext.de

Die in dieser Publikation zum Ausdruck gebrachten Ansichten sind nicht notwendigerweise die der Friedrich-Ebert-Stiftung e. V. (FES). Eine gewerbliche Nutzung der von der FES herausgegebenen Medien ist ohne schriftliche Zustimmung durch die FES nicht gestattet. Publikationen der FES dürfen nicht für Wahlkampfzwecke verwendet werden.

ISBN 978-3-98628-286-8

© 2022

