

## **Die Politische Ökonomie des Strukturwandels – Konzeptualisierung einer „Just transition“ im Rheinischen Braunkohlerevier**

Lisa Kolde, E-Mail: lisa.kolde@wupperinst.org und  
Oliver Wagner, E-Mail: oliver.wagner@wupperinst.org

beide Wuppertal Institut für Klima, Umwelt, Energie  
Döppersberg 19, 42103 Wuppertal, Germany

Track #2: Menschen mobilisieren, Interessen organisieren

### **ABSTRACT**

*Unser Papier entwickelt politische Maßnahmen für eine "Just transition"-Governance auf Grundlage einer Fallstudie, die im Rheinischen Braunkohlerevier durchgeführt wurde. Methodisch wurde die Anwendung von halbstrukturierten Leitfadeninterviews gewählt. Es wurden sechs Experteninterviews mit Bürgerinitiativen, Gewerkschaften und Vertretern des Landes Nordrhein-Westfalen durchgeführt. Die Ergebnisse zeigen den Bedarf an politischen Maßnahmen in verschiedenen Bereichen auf: Während für die Beschäftigten der etablierten Unternehmen der Braunkohleindustrie eine Vielzahl von Förderpolitiken entwickelt wird, erhalten Beschäftigte von Subunternehmen kaum Unterstützung im Strukturwandel. Letztere sind daher einem hohen Risiko ausgesetzt, durch den Ausstieg aus der Kohleförderung ihren Arbeitsplatz zu verlieren. Die Interviews zeigten auch, dass im Rheinischen Braunkohlerevier aufgrund des geltenden Bergbaugesetzes Flächen zu einer knappen Ressource werden könnten. Der Rahmen des Akteurszentrierten Institutionalismus wird genutzt, um Governance-Ansätze abzuleiten, die den Bedürfnissen der verschiedenen Interessengruppen entsprechen.*

### **EINLEITUNG**

Viele Regionen in Europa und anderen Teilen der Welt befinden sich in einem bedeutenden Wandel. Vor allem die Kohleregionen, die jahrzehntelang selbstbewusste Industriezentren waren und als Rückgrat des nationalen Wohlergehens wahrgenommen wurden [1], fühlen sich heute verlassen. Familien, die über mehrere Generationen hinweg die Garanten für Wachstum und Wohlstand eines Landes waren, fürchten um ihre Zukunft, weil Kohle durch die nationale Klimaschutzpolitik und die zunehmende Wettbewerbsfähigkeit der erneuerbaren Energien an Bedeutung verliert. Aus diesem Grund ist es wichtig, dass soziale Aspekte bei der Verfolgung des im Pariser Klimaabkommen von 2015 vereinbarten Weges zur Emissionsreduktion ausreichend berücksichtigt werden. Denn die anstehenden und laufenden Transformationsprozesse bedeuten einen großen Wandel in den Gesellschaften, in der Arbeitswelt, in der Beschäftigung und für den Alltag vieler Familien [2]. Das Verständnis dieser Auswirkungen und vor allem die Milderung von Härtefällen sind entscheidend, um die Unterstützung der Menschen für den Klimaschutz zu erhalten oder zu gewinnen. Es ist daher nicht verwunderlich, dass das gewerkschaftliche Interesse am Thema „Klimaschutz“ in den letzten Jahren deutlich zugenommen hat. Ein Beleg dafür ist, dass Gewerkschafter\*innen eine internationale Gruppe zum Klimawandel gegründet haben und sich die Zahl der Gewerkschaftsdelegierten bei UN-Klimakonferenzen vervierfacht hat. Die internationale Gewerkschaftsbewegung hat erkannt, wie wichtig es ist, Solidarität, Entwicklung und Gerechtigkeit in die globale Debatte über den Klimawandel

einzubringen [3]. Vor diesem Hintergrund lässt sich das Konzept einer „Just transition“ als eine Strategie beschreiben, bei der die Interessen der potenziellen Verlierer eines Übergangs frühzeitig berücksichtigt werden, so dass ihre Arbeitsplätze, Einkommen und Lebensgrundlagen nicht oder zumindest weniger gefährdet sind. Das Konzept bietet somit den Vorteil, die Folgen einer notwendigen Klimaschutzpolitik bewältigen zu können, um mit den am stärksten betroffenen Arbeitnehmer\*innen und Gemeinschaften in Kontakt zu treten und ihnen eine aktive Rolle bei der positiven Gestaltung ihrer eigenen Zukunft zu geben [2].

Das Konzept einer „Just transition“ wird von einer wachsenden Zahl von politischen Parteien, NGOs, Verbänden und Gewerkschaften sowie Umweltorganisationen verwendet. Der Begriff hat seinen Ursprung in der US-amerikanischen Gewerkschaftsbewegung. Ursprünglich wurde er fast ausschließlich von Arbeitnehmer\*innen aufgegriffen, die von der Umweltpolitik betroffen sind. Im Laufe der Zeit wurde der Begriff grundlegend erweitert. Es ist in erster Linie den aktiven Diskussionen der Gewerkschaften zu verdanken, dass das Konzept der „Just transition“ im Laufe der Jahre entwickelt und verfeinert wurde, um den Übergang zu einer grünen Wirtschaft sowohl ökologisch als auch sozial nachhaltig zu gestalten [4]. Heute steht der Begriff für sozialen und ökologischen Wandel in einem allgemeineren Sinne – nicht nur im Bereich des Konsums, sondern auch in der Produktion. Zunehmend wird dieser Begriff auch zum Gegenstand wissenschaftlicher Studien. Er entspricht weitgehend einer Verschmelzung der wissenschaftlichen Debatte über die Begriffe „Gerechtigkeit“ und „Übergang“, die im Folgenden näher erläutert werden.

### **Das Konzept der Gerechtigkeit**

Das Verständnis von Gerechtigkeit im Umweltbereich hat eine lange Phase der politischen Diskussion durchlaufen, in der viele konzeptionelle Ableitungen entwickelt und ausgearbeitet wurden. Typische Beispiele sind „Energiegerechtigkeit“, „Klimagerechtigkeit“ und „Umweltgerechtigkeit“.

Vor allem im angelsächsischen Sprachraum ist der Begriff „Energiegerechtigkeit“ zum Gegenstand intensiver wissenschaftlicher Auseinandersetzung geworden. Dies ist sicherlich auch darauf zurückzuführen, dass er im British Energy Research Council (UKERC) [5] explizit als zentrales Thema genannt wird. Der erste veröffentlichte wissenschaftliche Beitrag, der sich explizit mit Energiegerechtigkeit aus politischer Perspektive befasst, stammt aus dem Jahr 2013 [6] und beschreibt eine Weiterentwicklung und Konkretisierung der wissenschaftlichen Analysen zur Umweltgerechtigkeit aus den 1970er Jahren und zur Klimagerechtigkeit, wie sie z.B. von Vanderheiden 2008 aufgegriffen wurden [7]. Vanderheiden hat darauf hingewiesen, dass die Politik und die Handlungen eines Landes oder einer Generation schädliche Folgen für andere Nationen und künftige Generationen haben können, was zu extremer Ungerechtigkeit führen kann. Umgekehrt ergibt sich daraus eine besondere nationale Verantwortung für die heutige Generation, denn der anthropogene Klimawandel stellt eine globale Umweltbedrohung dar und ist auch eine Bedrohung für die internationale und intergenerationelle Gerechtigkeit. Vanderheiden sieht die Vermeidung solcher Ungerechtigkeiten als ein vorrangiges Ziel der globalen Klimapolitik.

In diesem Artikel geht es um „Just transition“. Dieses Konzept orientiert sich eng an den bisher beschriebenen Gerechtigkeitskonzepten. Es wurde ursprünglich von den Global Unions in den 1980er Jahren [8] eingeführt und hat im Kern zum Inhalt, dass die Förderung „grüner Arbeitsplätze“ ein notwendiger Bestandteil des Übergangs von fossilen zu erneuerbaren Energien sein sollte. Abraham definiert „Just transition“ als Programme, die menschenwürdige, gut bezahlte neue Arbeitsplätze oder

Vorruhestandsregelungen für Beschäftigte garantieren, die durch Umwelt- und Klimapolitiken verdrängt wurden [9]. Anhand zweier Fallstudien von Bergarbeitergewerkschaften aus Deutschland, der Industriegewerkschaft Bergbau, Chemie, Energie (IG BCE) und den Vereinigten Staaten, der United Mine Workers of America (UMWA), macht Abraham deutlich, wie wichtig es ist, dass die Interessen der Arbeitnehmer\*innen in die Politikgestaltung im Energiesektor einbezogen werden. Ein gewisses Maß an industrieller Demokratie ist daher für Gerechtigkeit im Übergang erforderlich.

Das Konzept der „Just transition“ muss von dem Aspekt der „gerechten Kostenteilung“ oder „Lastenteilung“ des Übergangs zu einer kohlenstoffarmen Energieversorgung unterschieden werden. Unser Beitrag befasst sich nicht mit der gerechten Verteilung der Kosten der Energiewende, in dem die Kosten der Energiewende aus der Perspektive der sozialen Gerechtigkeit betrachtet werden und Analysen zu „Energiearmut“ und „Bezahlbarkeit von Energie“ enthalten sind [10,11]. Wir wollen in diesem Artikel die Perspektive einer Industrieregion einnehmen, und deshalb geht es in unserem Artikel um die Entwicklung neuer Energieindustrien mit einem Potenzial für grüne Arbeitsplätze, was ein wichtiger Bereich der gewerkschaftlichen Debatte über die Frage der „Gerechtigkeit“ ist. Unserer Ansicht nach ermöglicht das Konzept der „Just transition“ die Möglichkeit einer stärkeren staatlichen Intervention zur Schaffung grüner Arbeitsplätze und bietet gleichzeitig einen Anreiz, die Dekarbonisierungspolitik zu beschleunigen.

### **Das Konzept des „Übergangs“.**

Der Begriff „Übergang“ hat sich im politischen Sprachgebrauch inmitten der Pläne der Regierungen für Übergänge in eine Zukunft mit weniger Kohlendioxidemissionen immer mehr eingebürgert. In akademischen Kreisen stammt der Begriff aus einer Reihe von Publikationen zu „sozio-technischen“ Übergängen [12,13], die zunehmend auf Fragen der Politik der Energiewende angewandt werden [14–16]. Der Begriff „sozio-technische Übergänge“ bezieht sich auf tiefgreifende strukturelle Veränderungen in Systemen wie der Energiewirtschaft, die langfristige und komplexe Rekonfigurationen von Landschaften mit Technologie, Politik, Infrastruktur, wissenschaftlichen Erkenntnissen sowie sozialen und kulturellen Praktiken im Hinblick auf nachhaltige Ziele beinhalten [15,16].

Es wird immer deutlicher, dass es notwendig ist, sich sowohl mit der Politik des Übergangs zu befassen als auch sicherzustellen, dass die vorgeschlagenen Übergänge (sozial) gerecht sind [8]. Es ist ebenfalls wichtig, sicherzustellen, dass solche Übergänge auch ökologisch gerecht sind, indem bestehende ökologische Ungleichheiten in Bezug auf die Exposition gegenüber Krankheiten und lokalen Degradationen nicht reproduziert oder verschärft werden [8]. Gleichzeitig muss aber auch der globalen Umweltgefahr des Klimawandels begegnet werden.

Die von Gewerkschaften und Zivilgesellschaft formulierte Forderung nach einer „Just transition“ richtet sich in der Regel an Staaten [8]. Aber auch auf der UN-Vertragsstaatenkonferenz der Klimakonvention in Cancún 2010 wurde die Idee einer „Just transition“ diskutiert, mit dem Ziel, den Weg zu einer kohlenstoffarmen Wirtschaft fair, nachhaltig und in den Augen der Bürger\*innen legitim zu gestalten. Mit anderen Worten: Der Übergang gilt nur dann als legitim, wenn er nachhaltig und gerecht ist. Auf internationaler Ebene bedeutet dies, dass wirtschaftliche Ressourcen und Technologietransfer in ärmere Länder gehen müssen, die vom Wandel stark betroffen sind [8]. Auf der Ebene der Europäischen Union werden in den nächsten Jahren Mittel in Höhe von 7,5 Milliarden Euro in einem Just transition Fund (JTF) zur Verfügung gestellt.

Dieses Geld ist in Zukunft für die Sanierung der Schwerindustrie und zur Unterstützung der Arbeitskräfte in der fossilen Brennstoffindustrie vorgesehen. Nach derzeitigem Kenntnisstand haben nur einzelne Regionen die Möglichkeit, die angebotenen Milliarden in Anspruch zu nehmen. Nur Regionen mit einer hohen Zahl „kohlenstoffintensiver“ Arbeitsplätze sollten förderfähig sein. Die jeweiligen nationalen Regierungen müssen nun Pläne für einen fairen Übergang ausarbeiten, um Zugang zu den Mitteln zu erhalten. In Deutschland gibt es mehrere Gebiete, die als „Just transition“-Regionen eingestuft werden können. Insgesamt gibt es 18 Regionen, hauptsächlich in Ostdeutschland. Innerhalb der EU verfügt Deutschland über die größte Zahl von Steinkohlekraftwerken (53) und fördert die meiste Steinkohle (Braunkohle). Drei Kohlereviere sind besonders betroffen: Das Lausitzer Revier (Teile Brandenburgs und Sachsens), das Rheinland (Teile Nordrhein-Westfalens) und das mitteldeutsche Revier (Teile Sachsens und Sachsen-Anhalts).

Mit diesem Artikel wollen wir den Begriff der „Just transition“ beschreiben und klären, wie er verwendet wird. Am Beispiel des Rheinischen Braunkohlereviere wollen wir herausarbeiten, welche Ideen und Ansätze für kurz- und langfristige Strategien entstehen und welche Arten von Beziehungen von Gruppen, die eine „Just transition“ anstreben, entwickelt werden. Es soll eine breite Diskussion darüber eröffnet werden, wie der Rahmen der „Just transition“ genutzt werden kann und ob dies zu einer gemeinsamen Vision beitragen kann. Ein erfolgreicher Übergang in Deutschland ist auch international von großem Interesse. Denn wenn der Übergang in einem reichen Industrieland wie Deutschland nicht funktioniert, werden weniger wohlhabende Länder keine Initiativen ergreifen, um den aus Klimaschutzgründen dringend notwendigen Strukturwandel von Regionen mit kohlenstoffbasierten Industrien voranzutreiben.

Mit diesem Papier wollen wir deshalb auch die Diskussionen zum Thema „Just transition“ in anderen betroffenen Regionen bereichern, in denen derzeit ähnliche Diskussionen stattfinden. Insbesondere zwischen den deutschen und tschechischen Braunkohleregionen bestehen enge Beziehungen. Dies betrifft sowohl die Steinkohleunternehmen als auch die Industrie der erneuerbaren Energien [17]. Auf internationaler Ebene wird eine globale Klimapolitik beispielsweise auch Kolumbien betreffen, das als viertgrößter Exporteur der Welt stark betroffen sein wird und derzeit mehr als 90% seiner Produktion exportiert [18]. In einigen Ländern, wie z.B. Kanada, wurden bereits spezielle Regionen identifiziert (Alberta, Saskatchewan sowie Neufundland und Labrador), in denen insgesamt rund 200.000 Menschen von der Dekarbonisierungspolitik betroffen sind [19]. Es ist wichtig, dass die betroffenen Regionen voneinander lernen und dass die nationale Politik nicht die Fehler anderer Nationen wiederholt. In der aktuellen Debatte über den Abbau der betroffenen Braunkohleregionen in Deutschland kann beispielsweise viel aus den Erfahrungen in Südwales gelernt werden. Dort wurde zum Beispiel festgestellt, dass regionale Förderprogramme auf die Gemeinden zugeschnitten sein und auf bestehenden wirtschaftlichen Aktivitäten aufbauen müssen und dass eine starke Verbindung zwischen Hochschulbildung und Wirtschaft einer Region helfen kann, den Strukturwandel zu meistern [20]. Mit den im Folgenden vorgestellten Ergebnissen hoffen wir, auch für andere Transformationsregionen wichtige Informationen liefern zu können.

## **METHODEN**

Das Konzept der Governance ist eine Schöpfung im Querschnitt zwischen Wirtschaft und Politikwissenschaft. In der Politikwissenschaft hat sich das Konzept der effizienten Steuerung und Organisation von Prozessen aufgrund mehrerer Entwicklungen als

hilfreich erwiesen. Erstens erschweren die zunehmende Entstaatlichung und die gleichzeitige Interdependenz der Politik auf mehreren Ebenen die Lokalisierung des Ortes der politischen Organisation. Zweitens schafft eine zunehmende Aufhebung der Trennung zwischen Staat und Gesellschaft neue Akteure, die die politische Landschaft jenseits der Parteipolitik gestalten [21].

Dieser Beitrag verwendet den Governance-Ansatz des Akteurszentrierten Institutionalismus (AZI). Der AZI ist ein Ansatz zur Analyse der Governance und Selbstorganisation gesellschaftlicher Teilbereiche. Dabei ist er in der Lage, „die wissenschaftliche Aufmerksamkeit auf bestimmte Aspekte der Wirklichkeit zu lenken“ [22], ist aber keine in sich geschlossene Theorie, sondern eine flexibel einsetzbare Forschungsheuristik. Der AZI eignet sich besonders für die Analyse des institutionellen Umfelds von Großunternehmen. Er ermöglicht ein besseres Verständnis der Stakeholder der Unternehmens-Governance [23].

Die zentrale Annahme, die dem AZI zugrunde liegt, ist seinen Begründern Mayntz und Scharpf zufolge, dass „bestimmte Konfliktkonstellationen mit einigen Formen der Interaktion und unter bestimmten institutionellen Bedingungen produktiv gelöst werden können, während sie bei anderen zu Blockaden oder Nicht-Entscheidungen führen“ [24]. Aufbauend auf diesem Gedanken analysiert der vorliegende Beitrag die Institutionen und Akteurskonstellationen im Rheinischen Revier und sucht nach Lösungsmöglichkeiten für Konflikte im Zusammenhang mit dem Strukturwandel. Im Mittelpunkt steht dabei die Frage, ob und welche alternativen Formen von Governance zur Problemlösung beitragen können.

### **Kategorien des Akteurszentrierten Institutionalismus**

Der AZI unterscheidet zwischen korporativen und kollektiven Akteuren. Erstere sind z.B. Ministerien oder Parteien, die mittels einer hierarchischen oder majoritären Weisungsbefugnis Entscheidungen unabhängig von ihren Mitgliedern oder Wählern treffen können. Sie verfügen über zentralisierte Handlungsressourcen, die den Mitgliedern nicht mehr individuell zustehen.

Kollektive Akteure hingegen zeichnen sich dadurch aus, dass kollektives Handeln ohne formale Organisation angestrebt wird. Sie setzen sich in der Regel aus Mitgliedern mit (ausgehandelten) gemeinsamen Interessen zusammen [22]. Es lassen sich vier Typen von kollektiven Akteuren unterscheiden, von denen zwei für die folgende Untersuchung von Interesse sind: 1) *Soziale Bewegungen*, deren Mitglieder ein gemeinsames Ziel verfolgen, ohne Zugang zu gemeinsamen Handlungsressourcen zu haben, und 2) *Vereinigungen*, die sowohl gemeinsame Ziele als auch Handlungsressourcen zu deren Erreichung haben [24].

Das Kernanliegen des AZI ist die Strukturanalyse von sozialen Teilbereichen, die von mehreren Akteuren mit unterschiedlichen Merkmalen und Interessen mitgestaltet werden. Mayntz und Scharpf unterscheiden vier Formen der Governance, d.h. der Zusammenarbeit von Akteuren auf dem Weg zu einem gemeinsamen Ergebnis [22]:

- 1) Unilaterale oder wechselseitige *Anpassung* an eine veränderte Handlungssituation, die keiner Vereinbarung bedarf.
- 2) *Vereinbarungen* zwischen Akteuren, entweder bilateral oder in Netzwerken, die in Umfang und Zeit begrenzt sind.
- 3) Die dritte Form der Governance wird durch *Mehrheitsverfahren* beschrieben. In demokratischen Vereinigungen oder Vertretungsgremien können verbindliche Entscheidungen auch ohne die Zustimmung aller Akteure getroffen werden.

4) Die vierte Form der *hierarchischen Autorität* erfordert in der Regel überhaupt keine Zustimmung mehr, um Entscheidungen für sich und andere zu treffen.

Eine weitere Form der Interaktion, die Scharpf später ergänzt und die für diese Arbeit relevant ist, wird als *Verhandlung im Schatten der Demokratie* bezeichnet [24]. Der Begriff beschreibt eine konsensorientierte Form der Zusammenarbeit, die auch unter grundsätzlich hierarchischen oder mehrheitlichen institutionellen Bedingungen stattfinden kann. Der Grund dafür ist, dass eine breite Beteiligung gesellschaftlicher Akteure das Informationsproblem lösen, Transaktionskosten senken und die Loyalität bei der politischen Umsetzung von Entscheidungen fördern kann. Ein aktuelles Beispiel für diese Art der Steuerung ist die Kommission „Wachstum, Strukturwandel, Beschäftigung“ (siehe Ergebnisse).

### **Experteninterviews als methodische Wahl**

Um Informationen über Akteure, Ziele und Konstellationen im Rheinischen Revier zu erhalten, wurden zwischen Mai und Juli 2019 sechs Experteninterviews durchgeführt. Für das Forschungsprojekt erwies sich diese Methodenwahl aus drei Gründen als sinnvoll. Zunächst einmal beobachtet Kaiser [25], auf dessen Einleitung zum Experteninterview dieser Beitrag aufbaut, eine „Entgrenzung der Politik“. Politik wird zunehmend über nationale Grenzen hinweg gemacht, was das Verständnis erschwert. Die Forschungsfrage dieses Papiers bezieht sich auf einen nationalen politischen Prozess, den Braunkohleausstieg, der bis auf die regionale Ebene hinunterreicht. Auch hier ist eine Art Entgrenzung zu beobachten: Spätestens mit der Einsetzung der WSB-Kommission stellte sich die Frage, wo die politische Entscheidung getroffen wird. In der Kommission arbeiteten Vertreter\*innen aus Wissenschaft, Gewerkschaften, Zivilgesellschaft, Wirtschaft und Politik an einer gemeinsamen Empfehlung zum Ausstieg aus der Braunkohle, die zwar nicht bindend ist, aber von der Politik mit großer Verbindlichkeit behandelt wird. Eine zweite Entwicklung folgt auf diese Auflösung der Grenzen: Die Politik wird immer komplexer. Als einen Grund nennt Kaiser die zunehmende Einbindung und Orchestrierung verschiedener privater und öffentlicher Interessengruppen in den Entscheidungsprozess und verweist auf das Konzept der Governance [25]. Zum anderen werden technische Fragen für die Politik immer relevanter. Zum Zwecke dieses Artikels kann argumentiert werden, dass dies vor allem für den Bereich der Energiewende gilt, die sich im Querschnitt zwischen Politik und technischem Fortschritt vollzieht. Drittens beschreibt Kaiser eine „Informalisierung der Politik“ [25]. Zwar werden Entscheidungen öffentlich nachvollziehbar getroffen, doch wird darüber in der Regel in nicht öffentlich zugänglichen Gremien oder Koordinierungsverfahren vorab Einvernehmen erzielt. Auch hier kann die WSB-Kommission als Beispiel dienen. Von den neun Sitzungen der Kommission sind keine Protokolle veröffentlicht worden, lediglich der Abschlussbericht ist zugänglich. Diese drei Analysen führten zu der Entscheidung, die Frage einer „Just transition“-Governance mittels Experteninterviews näher zu untersuchen.

In Tabelle 1 sind die Interviewpartner\*innen und ihre für diese Untersuchung relevanten Zugehörigkeiten beschrieben. Alle Daten, die Rückschlüsse auf die Person zulassen könnten, wurden anonymisiert.

Tabelle 1: Interviewpartner\*innen (Organisationen)

Kategorie	Interview-partner*in	Organisation	Weitere Beschreibung
Gewerkschaften	1	Industriegewerkschaft Bergbau, Chemie, Energie, Bezirk Alsdorf (IG BCE)	Bergbaugewerkschaft
	2	Initiative „Gewerkschafterinnen und Gewerkschafter für Klimaschutz“	Gewerkschaftsinitiative
	3	Deutscher Gewerkschaftsbund NRW (DGB NRW)	Größte Dachorganisation deutscher Gewerkschaften
Zivilinitiativen	4	Zivilgesellschaftlicher Koordinationskreis Strukturwandel <i>und</i> Mitglied Kohlekommission	Zivilgesellschaftliche Initiative im Rheinischen Revier
	5	Initiative “Buirer für Buir”	Zivilgesellschaftliche Initiative im Rheinischen Revier
Landespolitik	6	Ministerium für Wirtschaft, Innovation, Digitalisierung und Energie des Landes NRW	Zuständiges Landesministerium

Für den Interviewleitfaden wurde das Forschungsziel, die Steuerung des Strukturwandels im Rheinischen Revier zu erfassen, zunächst in verschiedene Dimensionen unterteilt. Dies geschah auf der Grundlage der Empfehlungen der WSB-Kommission. Für die sechs Interviewpartner\*innen wurden aus diesem Raster unterschiedliche Schwerpunkte ausgewählt, je nachdem, welche Akteure sie vertraten. Beispielsweise konzentrierten sich die Interviews mit Gewerkschaftsvertreter\*innen auf das Thema Beschäftigung, während bei den Bürgerinitiativen der Schwerpunkt auf breiter gefasste regionale Themen gelegt wurde. Die Leitfäden wurden ständig überarbeitet und geschärft, indem frühe Interviewauswertungen für spätere Termine aufbereitet wurden.

Die semi-strukturierten Interviews wurden auf Tonband aufgenommen. Für die Auswertung des Interviewmaterials wurde ein schrittweises, deduktiv-induktives Verfahren gewählt: die inhaltlich strukturierende qualitative Inhaltsanalyse nach Kuckartz [26]. Kategorien wurden sowohl deduktiv anhand der Interviewleitfäden als auch induktiv am Material entwickelt. Dies hatte den Vorteil, dass möglichst viel Material für die Analyse fruchtbar gemacht werden konnte.

Zudem bestand bis zum Ende des Analyseprozesses eine Offenheit für Themen, deren Bedeutung erst in den Interviews deutlich wurde. Themen, die von mindestens zwei Befragten als wichtig erachtet wurden, wurden in der Regel in die Analyse einbezogen. Dies war z.B. bei den Problematiken der Landnutzung und Arbeitsplätze im Dienstleistungs- und Zuliefersektor der Fall – zwei Aspekte, die in den bisherigen Studien zum Strukturwandel nur am Rande auftauchten, die aber für mehrere Befragte von großer Bedeutung waren.

Einige der im Bericht enthaltenen Zitate wurden zur besseren Lesbarkeit geglättet, wobei darauf geachtet wurde, den Inhalt nicht zu verzerren. In dem Fall einer zivilgesellschaftlichen Interviewpartnerin wurden die für diese Arbeit verwendeten direkten Zitate im Voraus abgestimmt.

## ERGEBNISSE

Im folgenden Abschnitt werden die Ergebnisse der Interviews vorgestellt. Eine akteurszentrierte Perspektive wird eingenommen und die Organisationsmerkmale, Interessen und Netzwerke der verschiedenen Akteure im Rheinischen Braunkohlerevier

werden analysiert. Darüber hinaus werden wir ihr Zusammenspiel bei den Themen Arbeitsplätze und Landnutzung näher untersuchen.

### **Die WSB-Kommission und das Land Nordrhein-Westfalen**

Am 6. Juni 2018 rief die deutsche Regierung die Kommission „Wachstum, Strukturwandel und Beschäftigung“ (auch „Kohlekommission“) ins Leben. Sie erhielt den Auftrag, einen Plan vorzulegen, wie die nationalen Emissionsziele im Energiesektor erreicht und der Kohleausstieg erfolgreich umgesetzt werden kann. Fünf Vertreter\*innen aus den Braunkohleregionen, drei Vertreter\*innen von Umweltverbänden, sieben Vertreter\*innen der Industrie, drei Gewerkschafter\*innen und fünf Wissenschaftler\*innen sowie eine Politikerin aus dem konservativen Spektrum erarbeiteten acht Monate lang gemeinsame Empfehlungen. Die Mitglieder trafen sich insgesamt neun Mal und besuchten in Exkursionen die drei größten deutschen Tagebauregionen [27]. Ihre Empfehlungen sind nicht verbindlich. Sie werden jedoch von vielen Akteuren als gesellschaftlicher Konsens verstanden und sie haben daher großen Einfluss auf den Zeitpunkt des Braunkohleausstiegs und mögliche sozialpolitische Maßnahmen.

Der Bericht der Kohlekommission gliedert alle Zukunftsprojekte für das Rheinische Revier in vier sogenannte Zukunftsfelder: Energie und Industrie, Raum und Infrastruktur, Innovation und Bildung sowie Agrobusiness und Ressourcen [27]. Im Einklang mit diesen Feldern werden in den Empfehlungen der Kohlekommission vier Cluster-Strategien für die Region entwickelt:

- 1) Als „Energierregion der Zukunft“ soll das Rheinische Revier die zukünftigen Technologien der Energieversorgung erproben.
- 2) Das Cluster „Mobilitätsrevier der Zukunft“ sieht die Förderung innovativer Projekte zur individuellen Verkehrs- und Transportinfrastruktur vor.
- 3) Unter dem Titel „Innovation Valley Rheinland“ werden insbesondere Hochschulen und andere wissenschaftliche Einrichtungen unterstützt. Sie sollen Ausgründungen fördern.
- 4) Das vierte Cluster „Bioökonomie“ zeichnet sich durch die Weiterentwicklung und Nutzung der regionalen Bioökonomie aus.

Der interviewten Vertreterin des Landes NRW zufolge soll das Rheinische Revier zu einem „Experimentierfeld“ für Unternehmen werden, die z.B. neue Formen der Mobilität erproben. Durch die finanzielle Unterstützung entsprechender Projekte können Fragen der Wirtschaftlichkeit vorerst außer Acht gelassen werden. Die Landespolitikerin wies aber auch einige Male darauf hin, dass die Finanzierung nicht wahllos erfolge. Das Land Nordrhein-Westfalen (NRW) verfolgt die Strategie einer sogenannten „stärkenorientierten Wirtschaftsförderung“. Das bedeutet, die Bereitschaft von Investoren, in einem bestimmten Gebiet zu investieren, muss vorhanden sein. Daher ist es möglich, dass einige Tagebaugemeinden zunächst aufgrund mangelnder Eignung leer ausgehen.

### **Gewerkschaftsakteure: DGB NRW, IG BCE und ver.di**

Innerhalb der Gewerkschaftslandschaft gibt es mehrere Organisationen, die vom Strukturwandel im Rheinischen Revier betroffen sind. Die Bezirksvertretung des Deutschen Gewerkschaftsbundes (DGB NRW) spielt als Dachverband eine wichtige Rolle bei der Koordinierung der gewerkschaftlichen Interessen. Sie hat die Aufgabe, eine gemeinsame Position aller Mitgliedsgewerkschaften zum Strukturwandel zu



formulieren. Darüber hinaus setzt sie sich auf nationaler Ebene dafür ein, dass die Gewerkschaften den politischen Prozess des Strukturwandels mitbestimmen können. Die Agenda des Verbandes sieht vor, dass die Empfehlungen der WSB-Kommission eins zu eins umgesetzt werden. Außerdem fordert er die Mitgliedschaft in allen thematischen Arbeitsgruppen zum Strukturwandel im Rheinischen Revier. Nach Angaben des DGB NRW werde in NRW eine „Kultur der Partizipation“ gepflegt, die es in anderen Bundesländern nicht gebe. So ist der DGB NRW seit 2014 Mitglied im „Klimadiskurs NRW“, der Akteure aus Politik, Wirtschaft, Wissenschaft und Zivilgesellschaft für einen regelmäßigen Austausch zur Klimapolitik zusammenbringt.

Es besteht eine Arbeitsteilung zwischen dem DGB NRW auf der einen Seite und den beiden für die Beschäftigten in der Braunkohleindustrie zuständigen Gewerkschaften auf der anderen Seite. Die Industriegewerkschaft Bergbau, Chemie, Energie (IG BCE) vertritt die Interessen der Beschäftigten in den Tagebauen, während die Vereinten Dienstleistungsgewerkschaft (ver.di) die Beschäftigten in den Kraftwerken organisiert. Die beiden Gewerkschaften sind vor allem für die Interessenvertretung auf betrieblicher Ebene zuständig. Das bedeutet, dass sie sich mit konkreten Fragen des Arbeitsschutzes befassen. Der Gesprächspartner der IG BCE im betroffenen Bezirk Alsdorf berichtet: Parallel zur Gesetzgebung auf Bundesebene seien er und seine Kolleg\*innen bereits dabei, neue Tarifverträge vorzubereiten. Insbesondere die ersten Regelungen zum „Anpassungsgeld Braunkohle“ (APG-B) würden mit Spannung erwartet. Beim APG-B handelt es sich um eine gesetzliche Möglichkeit für ältere Arbeitnehmer\*innen, früher in Rente zu gehen. Eine ähnliche Maßnahme besteht bereits für den Steinkohlenbergbau in Deutschland. Die Anpassungszulage wird den Beschäftigten im Steinkohlenbergbau bis zu fünf Jahre vor der Rente gewährt und erleichtert so den Übergang in den Ruhestand [28]. Wie der DGB NRW ist auch der Interviewpartner der IG BCE Alsdorf mit den Empfehlungen der Kommission grundsätzlich zufrieden, da sie Klarheit schaffen und eine Planung ermöglichen. Die Gewerkschaft steht in engem Kontakt mit wichtigen regionalen Akteuren wie Kommunalpolitiker\*innen, Industrie- und Handelskammern und der Agentur für Arbeit sowie mit ihren Schwesterorganisationen in anderen deutschen Braunkohleregionen.

Die IG BCE Alsdorf äußerte der generelle Wunsch nach Plattformen, die den Austausch zwischen den verschiedenen Akteursgruppen im Rheinischen Revier ermöglichen. Als konkretes Beispiel wurden Bürgerversammlungen genannt. Ziel des Austausches solle eine gemeinsame Reflexion über die zukünftige Ausrichtung der Region sein: „Wie stellen sich die Leute die Zukunft hier im Rheinischen Revier vor? Und was brauchen sie eigentlich, was wollen sie?“ Zudem kritisiert das ver.di-Mitglied der Initiative Gewerkschafterinnen und Gewerkschafter für Klimaschutz, dass die gewerkschaftliche Debatte über den Strukturwandel derzeit vor allem unter Betriebsräten und in geschlossenen Gremien geführt wird. Dies würde nicht das gesamte Meinungsspektrum widerspiegeln. Er fordert daher eine Öffnung der Diskussion und die Entwicklung einer Vision mit allen Gewerkschaftsmitgliedern: „Wie soll es überhaupt weitergehen? Und was sind unsere Visionen? Warten wir darauf, dass ein neues Unternehmen kommt und uns alle irgendwie beschäftigt?“

### **Zivilgesellschaftliche Akteure: Bürger- und Umweltinitiativen**

Das eigene Lebensumfeld gestalten: So beschreibt ein Mitglied der „Buirer für Buir“ das zentrale Anliegen der Initiative, die sich vor 12 Jahren zu einem Verein zusammengeschlossen hat und seither im Rheinischen Revier aktiv ist. Das Dorf Buir hat etwa 4.000 Einwohner. Es gehört zur Stadt Kerpen und liegt etwa fünf Kilometer vom Tagebau Hambach entfernt. Die Bürgerinitiative beschäftigt sich seit 2016 mit dem

Thema Strukturwandel. Damals veröffentlichte die Gruppe die „Rote Linie A4“, ein Gegenkonzept zum laufenden Braunkohleabbau. Dem Konzept zufolge soll der Abbau in naher Zukunft gestoppt werden und auf den so erhaltenen Flächen Erholungsmöglichkeiten, kulturelle Veranstaltungen und ein Museum zur Geschichte der Region geschaffen werden [29].

Parallel zur Gründung der Kohlekommission wurde ein weiterer zivilgesellschaftlicher Akteur ins Leben gerufen. Der „Zivilgesellschaftliche Koordinierungskreis Strukturwandel“ (ZKS) besteht aus rund 25 Organisationen, von der Umweltorganisation BUND über Kirchenkreise und die Initiative „Buirer für Buir“ bis hin zu engagierten Privatpersonen. Die Gruppe entwickelte die das Konzept „Revierperspektiven Rheinland – gutes Leben, gute Arbeit“, welches Leitlinien für den Strukturwandel in der Region formuliert. Der Interviewpartner der „Buirer für Buir“ hat an dem Konzept mitgewirkt und beschreibt dessen partizipative Ausrichtung: „Die Menschen sollen sich engagieren: Welche Branchen sollen hier entstehen, welche Arten von Unternehmen sollen hier entstehen und vor allem, was soll hier nicht entstehen.“

In beiden zivilgesellschaftlichen Initiativen herrscht Unzufriedenheit über die Möglichkeiten der Bürgerbeteiligung. Obwohl diese im Bericht der Kohlekommission erwähnt werden, mangle es an konkreten Vorschlägen, sagte der Interviewpartner der „Buirer für Buir“. Die zivilgesellschaftlichen Initiativen würden sich gerne in zentralen koordinierenden Institutionen des Strukturwandels engagieren, allem voran in der „Zukunftsagentur Rheinisches Revier“ (kurz Zukunftsagentur). Die Zukunftsagentur wurde 2010 gegründet und wird vom Land NRW finanziert. Sie fördert und koordiniert den Strukturwandel auf regionaler Ebene. Den Empfehlungen der Kohlekommission zufolge soll sie zur Protagonistin der Entwicklungen im Rheinischen Revier werden. Die beiden zivilgesellschaftlichen Initiativen wollen zu Themen wie Landnutzung und Projektförderung ein Mitspracherecht haben, sagte das befragte ZKS-Mitglied. Dies ist derzeit nicht der Fall. Ein Sitz der zivilgesellschaftlichen Initiativen in der Zukunftsagentur sei politisch nicht erwünscht, da die Initiativen „eigene Ideen und vor allem eigene Vorstellungen haben, die zum Teil völlig konträr zu dem sind, was hier geschieht“, so der Befragte der „Buirer für Buir“.

Es ist unklar, ob eine Beteiligung der Initiativen in der Zukunftsagentur rechtlich verankert wird. Sollte dies der Fall sein, müssen die formalen Voraussetzungen der Beteiligung diskutiert werden. Schon jetzt ist die ehrenamtliche Arbeit in den Initiativen mit einem hohen Aufwand verbunden. Als Beispiel kann die Arbeit des zivilgesellschaftlichen Mitglieds der Kohlekommission dienen: Während die meisten Kommissionsmitglieder Rückhalt durch eine Organisation erhielten, wurden die beiden zivilgesellschaftlichen Vertreterinnen aus der Lausitz und dem Rheinischen Revier als eigenständige Akteure in die Kommission berufen. Damit ging eine ungleiche Verteilung der Ressourcen einher, so die befragte Kommissionsvertreterin des Rheinischen Reviers. Obwohl die beiden fachlich unterstützt worden seien, musste ein großer Teil der organisatorischen Aufgaben und des Kommissionsgeschäfts allein bewältigt werden: „[Die anderen Mitglieder] stehen für große Organisationen, die ihre eigenen festen Forderungskataloge und einen riesigen Apparat hinter sich haben. [...] Wir waren unsere eigenen Referenten, unsere eigenen wissenschaftlichen Mitarbeiter, unsere eigenen Büromitarbeiter, unsere eigenen Presseleute.“ Sie plädiert deshalb dafür, dass in künftigen Kommissionen alle ernannten Mitglieder mit zusätzlichen personellen Ressourcen, etwa in Form einer Referentenstelle, ausgestattet werden sollten.

Das Verfahren der „Planungszelle“ könnte ebenfalls einen Ansatz zur Lösung des Ressourcenproblems bieten. Es handelt sich um ein Verfahren, das in den 1970er Jahren von dem Soziologen Peter Dienel entwickelt wurde. Seinem Erfinder zufolge handelt es

sich um eine „aufgabenorientierte, zeitlich genau festgelegte Aktion für alle, um ein konkretes Problem politisch zu lösen“ [30]. Das genaue Verfahren wird hier in den Worten des Mitglieds der Bürgerinitiative „Buirer für Buir“ wiedergegeben: „[...] Menschen werden nach dem Zufallsprinzip aus dem Einwohnermelderegister zusammengetragen, in Kleingruppen zusammengebracht und von Experten beraten. Und diese Leute erarbeiten Lösungen und Ideen oder entwickeln Fragen, die es zu beantworten gilt.“ Lösungsvorschläge, die eine kleine Gruppe zufällig ausgewählter Bürge\*innen in so genannten Planungszellen gemeinsam mit Expert\*innen erarbeitet werden, könnten dann in Form von verbindlichen Gutachten an politische Entscheidungsträger weitergeleitet werden. Der Interviewte wies jedoch auch darauf hin, dass ein solches Verfahren nur von der Landesregierung implementiert werden kann, da es sehr kostspielig und komplex ist.

### **Arbeitsplätze im Rheinischen Revier**

Nach Angaben der Kohlekommission arbeiten in den Tagebauen und Kraftwerken der Braunkohleindustrie im Rheinischen Revier rund 9.000 Menschen [27]. Die befragten Gewerkschaftsvertreter\*innen zeigen sich zuversichtlich, dass die von der Kommission empfohlenen Maßnahmen zu einer guten Absicherung der Bergbaubeschäftigten führen werden. Der Interviewpartner der IG BCE Alsdorf geht davon aus, dass bei Umsetzung der Empfehlungen der Kohlekommission keiner der jetzigen Beschäftigten „ins Bergfreie fallen“, also seinen Arbeitsplatz verlieren wird. Die APG-B würde einen „umfassenden Schutz“ für ältere Arbeitnehmer\*innen bieten. Der Interviewpartner des DGB NRW bestätigt diese Ansicht. Er vermutet, dass ein großer Teil der Braunkohlebeschäftigten bis zur Pensionierung bei RWE arbeiten können. Das liegt auch an dem hohen Durchschnittsalter der Braunkohlebeschäftigten: 2016 waren zwei Drittel der Beschäftigten in den Tagebauen älter als 45 Jahre. Dieser Anteil wird im Jahre 2030 bereits 60 Jahre oder älter sein und damit voraussichtlich direkt in die Rente eintreten können. Darüber hinaus wurde in den vergangenen Jahren bereits eine Vorruhestandsregelung für Bergbaubeschäftigte ab 55 Jahren eingeführt [31].

Die Interviews zeigen aber auch, dass bei den Arbeitsplätzen zwischen älteren Arbeitnehmer\*innen einerseits und Berufsanfänger\*innen andererseits differenziert werden muss. Der Befragte der IG BCE Alsdorf sieht ein Problem bei der Rekrutierung neuer Fachkräfte auf die Industrie zukommen. Unter den jüngeren Arbeitnehmer\*innen gebe es große Bedenken: „Wenn ich zu jemandem sage, der fest angestellt ist: Ja, Ihr Arbeitsverhältnis endet 10 Jahre vor Ihrer Pensionierung, fragt er sofort: Was geschieht dann mit mir?“ Damit sich Schulabgänger\*innen weiterhin für den Bergbau entscheiden, braucht es attraktive Arbeitsbedingungen, Weiterbildungsmöglichkeiten und eine klare Perspektive für die Zeit nach dem Ausstieg aus der Braunkohle. Beide befragten Gewerkschaftsvertreter wiesen darauf hin, dass bei einem politisch forcierten Braunkohleausstieg der Staat in der Pflicht sei, für die Sicherung alter und die Schaffung neuer Arbeitsplätze sowie für eine angemessene Ausbildung zu sorgen: „Wir sprechen nicht nur über die Folgen für die jetzigen Beschäftigten, sondern auch über die Folgen für Kinder und Enkelkinder.“ Hier sind sich Zivilgesellschaft, Gewerkschaften und Kommunen einig: Sie wollen, dass neue Arbeitsplätze in der Region geschaffen werden, nicht nur in den nahe gelegenen Ballungsräumen.

Die Kohlekommission geht davon aus, dass von jedem Braunkohlearbeitsplatz ein indirekter und ein induzierter Arbeitsplatz im Bergbaurevier oder der weiteren Region abhängt [27]. Indirekte Arbeitsplätze sind diejenigen Arbeitsplätze, die aufgrund von Unterverträgen von der Existenz der Braunkohleindustrie abhängen. Induzierte Arbeitsplätze hingegen werden durch die Löhne oder den Verbrauch der

Bergbaubeschäftigten geschaffen. Die Bürgerinitiative „Buirer für Buir“ befürchtet Entlassungen vor allem in den Unternehmen, die die Braunkohleindustrie beliefern oder Dienstleistungen für sie erbringen. Dabei handelt es sich oft um Sparten, die vom Energiekonzern RWE ausgelagert wurden und daher in hohem Maße von dem Unternehmen als Auftraggeber abhängig sind: „[Das sind] Menschen, die so unangenehme Arbeiten wie das Reinigen der Kessel oder das Verlegen der Förderleitungen verrichten. Das sind sehr einfache Arbeiten, die an kleine und mittlere Unternehmen in der Region ausgelagert wurden.“

Die Kohlekommission zählt bundesweit etwa 500 Dienstleistungs- und Zulieferbetriebe mit rund 16.000 Beschäftigten, die „direkt und indirekt von der Kohle- und Energieindustrie abhängig“ sind [27]. Der Interviewpartner der „Buirer für Buir“ schätzt, dass mehrere tausend Beschäftigte im Rheinischen Revier betroffen sind. Diese Beschäftigten haben keinen Zugang zu den für Braunkohlenarbeiter\*innen entwickelten Maßnahmen. Die meisten von ihnen sind nicht einmal in Gewerkschaften organisiert. Tatsächlich wurde die Problematik der Subunternehmen und ihrer Beschäftigten von den Gewerkschaftsvertretern des DGB NRW und der IG BCE Alsdorf in den Interviews nicht angesprochen.

### **Die regionale Bedeutung von RWE**

Sowohl Landesregierung als auch Zivilgesellschaft und Gewerkschaften sind sich einig: Sie hoffen, dass der im Rheinischen Revier tätige Energiekonzern RWE auch nach dem Braunkohleausstieg weiter in die Region investieren wird. Alle betroffenen Energieversorger sollen von der Bundesregierung für die Stilllegung der Kraftwerke aufgrund des Braunkohleausstiegs entschädigt werden. Im Falle von RWE wäre es wirtschaftlich sinnvoll, die Entschädigungszahlungen in Regionen zu investieren, die sich für Solar- oder Windenergie besonders gut eignen. Dies sei in Nordrhein-Westfalen nicht der Fall, wie die befragte Vertreterin des Landes NRW bestätigt: „[...] allen Gutachten zufolge wandeln wir uns vom Energieexporteur zum Energieimporteur, denn Situation in Süddeutschland ist besser für die Solarenergie und die Situation in Norddeutschland ist besser für die Windenergie.“ Die Landesregierung erwartet dennoch, gemeinsam mit RWE eine Ausbaustrategie für erneuerbare Energien im Rheinischen Revier entwickeln zu können.

Der Energieversorger ist für das Rheinland nicht nur aufgrund seiner wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit wichtig. RWE ist auch der größte Grundeigentümer in der Region. Die für den Braunkohleabbau genutzten und geplanten Flächen sind im Laufe der Jahre in das Eigentum des Unternehmens übergegangen. Grundlage dafür ist das so genannte Bergrecht, das Bergbauunternehmen das Recht einräumt, Grundstücke zu erwerben, unter denen Bodenschätze wie Braunkohle lagern. Dazu gehören auch private Grundstücke. Mit dem Ausstieg aus der Braunkohleförderung im Jahr 2038 wird ein Teil der bereits erworbenen Flächen voraussichtlich nicht mehr für den Braunkohleabbau genutzt werden. Das wirft die Frage auf, was mit diesen Flächen geschehen wird und wem sie übertragen werden. Bürgerinitiativen sehen in dieser Situation ein hohes Risiko. Eine Interviewpartnerin befürchtet, dass aufgrund des hohen Grundbesitzes eine starke Abhängigkeit vom RWE bestehen bleiben wird und die Möglichkeit einer freien wirtschaftlichen Entwicklung der Region stark eingeschränkt werden könnte: “[M]an kann sich praktisch immer noch nicht vom RWE emanzipieren, weil man gemeinsam mit RWE Flächen entwickeln muss.“ Ein anderer Befragter beschreibt einen „unfassbaren Hebel“ im Flächenbesitz des Energiekonzerns, auch wenn RWE in Zukunft keine Braunkohle mehr im Rheinland fördert. Ein denkbare Szenario ist, dass es für Unternehmen aus dem Bereich der erneuerbaren Energien schwieriger wird, in der

Region zu investieren, da sie zunächst Land von ihrem Konkurrenten RWE kaufen müssten. Der Gewerkschaftsvertreter des DGB NRW weist zudem auf die Gefahr hin, dass einige Flächen Brachen bleiben könnten. Dies wäre insbesondere für die Ansiedlung neuer Industrien eine „Katastrophe“. Die zivilgesellschaftlichen Interviewpartner\*innen fordern deshalb, dass die Ausgleichszahlungen für den Ausstieg an die Bedingung geknüpft werden, dass das RWE seine Flächen an die Kommunen zurückgibt. Damit könnten auch für die Zivilgesellschaft neue Entwicklungsräume geschaffen werden.

### **Politische Ökonomie für einen gerechten Strukturwandel**

Das Konzept eines gerechten Übergangs (Just transition) wurde in den letzten Jahren zunächst von Gewerkschaften und in der Folge auch von Regierungen, vor allem im globalen Norden, übernommen, um die ungleiche Verteilung der politischen Auswirkungen innerhalb der Industrieregionen zu erfassen. Deutlich wird, dass eine Transformation des auf fossilen Energieträgern basierenden Energiesystems, hin zu einem klimafreundlichen System, zu Gerechtigkeitsfragen hinsichtlich der damit im Zusammenhang stehenden Kosten und Gewinnen führt. Eine Auseinandersetzung mit Strukturwandel bedeutet daher auch, dass es zu einer Neukonfiguration von Verteilung kommt. Die Analyse der Verteilungsungerechtigkeit ist die wissenschaftliche Auseinandersetzung im Rahmen der politischen Ökonomie, welche die Gesetze der gesellschaftlichen Produktion und die Verteilung der Güter zum Inhalt hat [32]. Vor diesem Hintergrund können zunehmend institutionelle Kämpfe zwischen Gewerkschaften, Umwelt-NGOs, Unternehmen sowie nationalen und supranationalen Organisationen beobachtet werden [33]. Nicht zuletzt das weltumspannende Engagement der Fridays for Future-Bewegung hat verdeutlicht, dass es eine erhebliche Ungerechtigkeit hinsichtlich der Verteilung von Lasten und Nutzen der Ausbeutung fossiler Energien gibt, weil die Lasten des Klimawandels vor allem spätere Generationen treffen wird, wohingegen der Nutzen jetzt verausgabt wird. Gerechtigkeits- und Verteilungsfragen in Bezug auf die Energieversorgung haben daher neben den klassischen Dimensionen, welche vor allem nach dem Wert der Arbeitskraft (die gerechte Entlohnung) fragt und die Prinzipien des Welthandels (insbesondere hinsichtlich der Machtbeziehungen) hinterfragt, auch den Aspekt der Generationengerechtigkeit zu Inhalt.

Zweifellos ist es der Kohlekommission gelungen, als ein Beratergremium der Bundesregierung eine gewisse Befriedung zwischen den Interessenslagen zu erreichen. Jedoch zeichnet sich bereits ab, dass Konflikte um noch ungeklärte Tagebauerweiterungen und den damit verbundenen Umsiedlungen sowie die Verteilung erheblicher Bundeshilfen für den Strukturwandel und Entschädigungen für die fossile Energiewirtschaft noch nicht ausgestanden sind. Die Auseinandersetzungen sind noch nicht beendet und der gefundene Kompromiss muss daher als „fragil“ bezeichnet werden [34]. Dies zeigt, dass die Klärung oder zumindest die intensive Auseinandersetzung um Verteilungsfragen eine zentrale Voraussetzung für eine erfolgreiche Transformation der Energieversorgung sind (siehe folgende Abbildung). Denn Erfahrungen aus der Vergangenheit belegen, dass eine Diskursverschiebung von einem Green Growth in Richtung eines trade-off zwischen Klimaschutz und Wirtschaftswachstum stattfinden kann [35]. Ein erneuter Paradigmenwechsel, der nach der derzeitigen Corona-Krise wieder zu einer Abkehr der derzeitigen Politik auf Europäischer Ebene führt, wonach Europa der erste klimaneutrale Kontinent werden soll, kann daher nicht ausgeschlossen werden. Vor allem für den Fall, dass die Pandemie länger anhält, ist ein Rückfall in Richtung einer austeritätspolitischen Krisenbearbeitung

nicht ausgeschlossen. In den osteuropäischen Ländern zeichnet sich bereits jetzt ab, dass der Übergang zu einer modernen, ressourceneffizienten und wettbewerbsfähigen Wirtschaft nur gelingen kann, wenn Verteilungs- und Gerechtigkeitsfragen ausreichend gewürdigt werden.

Auch die von uns vorgestellten Ergebnisse belegen, dass ein koordiniertes „transition management“ eine geeignete Maßnahme für das Rheinische Braunkohlerevier wäre. Erfahrungen aus den Niederlanden zeigen zudem, welche weiteren Bedingungen erfüllt sein müssen, damit es zu einem erfolgreichen Management der Energiewende kommt. Demnach ist die Etablierung eines expandierenden Netzwerks verschiedener Akteure eine gute Voraussetzung [36] und Herzstück eines „transition managements“. der Nationale Umweltpolitikplan der Niederlande fasst die Voraussetzungen für ein erfolgreiches „transition management“ wie folgt zusammen [36,37]:

- Umgang mit Unsicherheiten, zum Beispiel durch den Einsatz von Szenarien.
- Optionen offen zu halten und mit fragmentierten Politiken umzugehen.
- Eine langfristige Orientierung zu haben und diese für kurzfristige Politiken zu nutzen.
- Den internationalen Aspekten von Veränderungsprozessen Aufmerksamkeit zu schenken.
- Anregung, Vermittlung, Vermittlung von Dienstleistungen, Schaffung der richtigen Bedingungen, Durchsetzung der Gesetze und Steuerung.

Bezieht man die hier gemacht Erkenntnisse in die Erfahrungen aus den Niederlanden ein, so ergibt sich ein erweitertes Bild der Erfolgsvoraussetzungen, indem die Beachtung von Gerechtigkeits- und Verteilungsfragen eine vorgelagerte Grundvoraussetzung eines erfolgreichen Prozesses sind.



Abbildung 1. Gestaltung eines erfolgreichen Managements der Energiewende (eigene Abbildung basierend auf Loorbach und Rotmans [36])

## **FAZIT UND AUSBLICK**

### **Wissenschaft als Innovator und Begleiter im Strukturwandel**

Das Rheinische Revier ist räumlich gut an eine Vielzahl von Forschungseinrichtungen angebunden. Die renommierte Rheinisch-Westfälische Technische Hochschule Aachen (RWTH) und eine der größten Forschungseinrichtungen Europas, das Forschungszentrum Jülich, befinden sich im Kerngebiet des Braunkohlenreviers. Köln, Bonn, Düsseldorf und weitere Universitätsstandorte befinden sich in unmittelbarer Nähe. Die Einbindung in eine dichte Forschungslandschaft ist ein wesentlicher Vorteil für den Strukturwandel im Rheinischen Revier. In Jülich und Aachen lag der Schwerpunkt bisher jedoch auf der Grundlagenforschung. Um wirtschaftliches Wachstum durch Forschung zu fördern, bedarf es auch einer starken angewandten Forschung.

Die Gewerkschaftsvertreter\*innen betonten in den Interviews eine weitere Rolle der Wissenschaft im Strukturwandel: Sie ist in der Lage, Zielkonflikte im Dialog mit verschiedenen gesellschaftlichen Akteuren zu analysieren und zu lösen. In Nordrhein-Westfalen gibt es einen beständigen Austausch zwischen Wissenschaft und Gewerkschaften. Der Austausch mit einem Praxispartner unterstützt auch Wissenschaftler\*innen, ihre Fragestellungen zu schärfen. Wichtig ist, dass Gespräche auf Augenhöhe stattfinden und Forschungsergebnisse zeitnah veröffentlicht werden. Die Bedingungen in NRW mit seiner dichten Hochschullandschaft sind für diese Art der Zusammenarbeit grundsätzlich gut. „NRW 2020“ ist ein gelungenes Beispiel für den Austausch zwischen Wissenschaft und Gewerkschaften: Der DGB NRW rief das Programm 2015 ins Leben mit dem Ziel, bis 2020 eine halbe Million versicherungspflichtige Arbeitsplätze in NRW zu schaffen. Ein wissenschaftlicher Beirat hat die gewerkschaftliche Initiative fachlich begleitet.

### **Politische Maßnahmen für eine “Just transition“-Governance im Rheinischen Braunkohlerevier**

Das Land NRW ist ein korporativer Akteur, der den Prozess des Strukturwandels durch seine Politik, seine Förderrichtlinien und seine Gesetzgebung beeinflusst. Ein Drittel der Mittel, die der Bund dem Land NRW für den Strukturwandel zur Verfügung stellt, kann das Land nach eigenen Prioritäten für Projekte und Förderungen einsetzen. Im Dezember 2019 hat das Land den Entwurf eines Wirtschafts- und Strukturprogramms veröffentlicht. Darin werden Förderrichtlinien erarbeitet, die den Strukturwandel im Rheinischen Revier für die kommenden Jahre maßgeblich prägen. Die Interviews zeigen, dass das Wirtschaftsministerium eine stärkeorientierte Wirtschaftsförderung befürwortet und ansonsten seine Rolle vor allem in der Administration des Strukturwandels sieht.

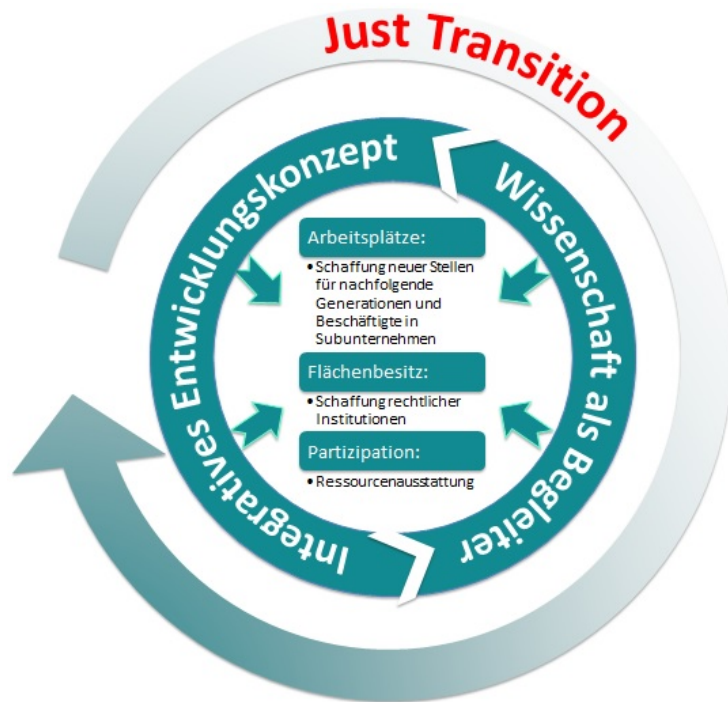


Abbildung 1. Überblick über die Ergebnisse aus der Perspektive einer „Just transition“.

Diese Rolle wurde in den Interviews von Gewerkschaften und Bürgerinitiativen kritisch diskutiert. Eine ausschließliche Strategie der stärkenorientierten Wirtschaftsförderung lässt Fragen der Gerechtigkeit außen vor: So gehen manche Kommunen, die dringend einer Förderung bedürfen, womöglich leer aus. Der Staat wird der Verantwortung einer „Just transition“ nur dann gerecht, wenn er die Unterschiede zwischen den Kommunen berücksichtigt und mit einem integrativen Entwicklungskonzept darauf antwortet. Idealistische Ansätze, etwa die Sustainable Development Goals, müssen dabei eine ebenso wichtige Rolle spielen wie die Förderung der wirtschaftlichen Potenziale. Ein Transition Management für das Rheinische Braunkohlerevier müsste insbesondere drei Aspekte berücksichtigen:

1) **Partizipation:** Der Bericht der Kohlekommission beschreibt den Strukturwandel als „langfristige gesamtgesellschaftliche Aufgabe“ [27]. Schlüssel hierzu ist eine gleichmäßige Verteilung der Ressourcen auf alle Akteure und die Bereitstellung von partizipatorischen Werkzeugen. Auf staatlicher Ebene gibt es eine kooperative Interaktionsorientierung, die auf die Vermittlung von Interessen und einen gemeinsamen Nutzen zielt. Der AZI beschreibt diesen Modus als „Verhandeln im Schatten der Demokratie“. Beispiele hierfür sind die Initiativen „Klimadiskurs NRW“ und „NRW 2020“, die in den Interviews erwähnt wurden. Auch im Bereich des Strukturwandels sind bereits erste Netzwerke und Institutionen entstanden, die diese kooperative Orientierung widerspiegeln, vor allem die Zukunftsagentur und verschiedene Facharbeitsgruppen. Das „Verhandeln im Schatten der Demokratie“ hat den Vorteil, dass die Chance auf erfolgreiche politische Umsetzung der Maßnahmen durch eine vorherige Abstimmung aller Interessen erhöht wird. Dies ist eine der Stärken des Landes NRW im Strukturwandel. Allerdings wirft dieser Gestaltungsmodus die Frage auf, wer in den Netzwerken vertreten ist – und wer nicht. Derzeit sind Land, Wirtschaft und Gewerkschaften in den zentralen Gremien des Strukturwandels vertreten, zum Teil unter Beteiligung wissenschaftlicher Akteure. Zugleich machten die



Interviews deutlich, dass in zivilgesellschaftlichen Initiativen ein großer unerfüllter Wunsch nach Partizipation besteht.

Es stellt sich die grundsätzliche Frage, wie kollektive Akteure mit nur wenigen eigenen Ressourcen in den politischen Prozess eingebunden werden können. Hier bedarf es einer institutionellen Lösung durch das Land NRW, das als einziger Akteur über entsprechende finanzielle Ressourcen und Weisungsbefugnisse verfügt. Vor allem muss das Land die zivilgesellschaftlichen Initiativen mit zusätzlichen Ressourcen ausstatten. Zu diesen Ressourcen gehört die Beratung durch unabhängige Expert\*innen, finanzielle Kompensation und organisatorische Unterstützung, zum Beispiel durch ein Sekretariat. Darüber hinaus wäre der Einsatz von Planungszellen für Teilfragen des Strukturwandels denkbar. Diese Elemente würden die Governance des Strukturwandels von einseitiger Anpassung seitens der Zivilgesellschaft hin zu Absprachen und Zusammenarbeit in Netzwerken entsprechend dem AZI befördern.

2) **Flächenbesitz:** Die Interviews verdeutlichten die Bestrebungen des Landes, RWE auch nach dem Braunkohleausstieg in der Region zu halten. Der Energieversorger wird darüber auf Grundlage ökonomischer Rationalität, namentlich der Lagegunst für erneuerbare Energien, entscheiden. Hierin spiegelt sich der Governance-Modus der Vereinbarung wider, zu dem auch marktwirtschaftliche Entscheidungen gehören. Flächenbesitz stellt für die Akteure im Rheinischen Revier ein Problem dar, da RWE eine große Anzahl von Flächen in der Region besitzt. Ohne deren freie Verfügbarkeit wird die zukünftige wirtschaftliche Ausrichtung der Region stark auf die Zusammenarbeit mit RWE beschränkt sein. So empfiehlt der Bericht der Kohlekommission, die ehemaligen Braunkohlenstandorte beim Ausbau der erneuerbaren Energien besonders zu berücksichtigen. Wenn nach dem Braunkohleausstieg ein großer Teil der Flächen im Besitz von RWE bleibt, hängt die Entwicklung der erneuerbaren Energien in der Region vom dem Unternehmen ab. RWE müsste entweder selbst in die nachhaltige Energieerzeugung im Rheinischen Revier investieren oder seine Flächen an einen konkurrierenden Energieversorger verkaufen. Die rechtzeitige Schaffung rechtlicher Institutionen, begleitet von einer Verlagerung des Governance-Modus von Vereinbarung zu Mehrheitsverfahren, kann dieser Situation entgegenwirken: Beispielsweise empfehlen Bürgerinitiativen, die Ausgleichszahlungen für den Braunkohleausstieg an die Bedingung zu knüpfen, dass das RWE seine Flächen an die Kommunen zurückgibt.

3) **Arbeitsplätze:** Die Interviews ergaben, dass Beschäftigte in Subunternehmen der Braunkohleindustrie zu den größten Verlierern des Strukturwandels gehören. Ein Entwicklungskonzept des Landes, das sich den Governance-Modus der hierarchischen Autorität zunutze macht, sollte daher konkrete Vorschläge und Maßnahmen für zukunftsfähige, qualitativ hochwertige Arbeits- und Ausbildungsplätze auf niedrigem und mittlerem Qualifikationsniveau enthalten. Insbesondere die Situation der Beschäftigten in Subunternehmen der Braunkohleindustrie im Rheinischen Revier sollte weiter untersucht werden. Als Begleiter des Strukturwandels könnte die Wissenschaft in diesem Handlungsfeld wichtige Analysen und Lösungsansätze liefern.

## **DANK**

Die Autor\*innen danken Prof. Peter Hennicke vom Wuppertal Institut und Prof. Reinhard Loske von der Cusanus Hochschule für Gesellschaftsgestaltung für alle Anregungen, die in diesen Beitrag eingeflossen sind.

## LITERATUR

- [1] Mustata A. Eight steps for a just transition. 2017.
- [2] Rosemberg A. Strengthening Just Transition Policies in International Climate Governance. Muscatine, Iowa 52761 USA: Stanley Center for Peace and Security; 2017.
- [3] Rosemberg A. Building a Just Transition: The linkages between climate change and employment. *IJLR* 2010;2.
- [4] Stevis D, Felli R. Global labour unions and just transition to a green economy. *Int Environ Agreements* 2015;15:29–43. <https://doi.org/10.1007/s10784-014-9266-1>.
- [5] Jenkins K, McCauley D, Forman A. Energy justice: A policy approach. *Energy Policy* 2017;105:631–4. <https://doi.org/10.1016/j.enpol.2017.01.052>.
- [6] McCauley D, Heffron R, Stephan H, Jenkins K. Advancing Energy Justice: The triumvirate of tenets. *International Energy Law Review* 2013;32:107–10.
- [7] Vanderheiden S. *Atmospheric Justice*. Oxford University Press; 2008. <https://doi.org/10.1093/acprof:oso/9780195334609.001.0001>.
- [8] Newell P, Mulvaney D. The political economy of the ‘just transition’: The political economy of the ‘just transition.’ *The Geographical Journal* 2013;179:132–40. <https://doi.org/10.1111/geoj.12008>.
- [9] Abraham J. Just Transitions for the Miners: Labor Environmentalism in the Ruhr and Appalachian Coalfields. *New Political Science* 2017;39:218–40. <https://doi.org/10.1080/07393148.2017.1301313>.
- [10] Heindl P, Schüßler R, Löschel A. Ist die Energiewende sozial gerecht? *Wirtschaftsdienst* 2014;94:508–14. <https://doi.org/10.1007/s10273-014-1705-7>.
- [11] Wagner O, Wiegand J. Prepayment metering: Household experiences in Germany. *Renewable and Sustainable Energy Reviews* 2018;98:407–14. <https://doi.org/10.1016/j.rser.2018.09.025>.
- [12] Geels FW. Technological transitions as evolutionary reconfiguration processes: a multi-level perspective and a case-study. *Research Policy* 2002;31:1257–74. [https://doi.org/10.1016/S0048-7333\(02\)00062-8](https://doi.org/10.1016/S0048-7333(02)00062-8).
- [13] Schot J, Geels FW. Strategic niche management and sustainable innovation journeys: theory, findings, research agenda, and policy. *Technology Analysis & Strategic Management* 2008;20:537–54. <https://doi.org/10.1080/09537320802292651>.
- [14] Kern F, Smith A. Restructuring energy systems for sustainability? Energy transition policy in the Netherlands. *Energy Policy* 2008;36:4093–103. <https://doi.org/10.1016/j.enpol.2008.06.018>.
- [15] Berlo K, Wagner O, Heenen M. The Incumbents’ Conservation Strategies in the German Energy Regime as an Impediment to Re-Municipalization—An Analysis Guided by the Multi-Level Perspective. *Sustainability* 2016;9:53. <https://doi.org/10.3390/su9010053>.
- [16] Wagner O, Adisorn T, Tholen L, Kiyar D. Surviving the Energy Transition: Development of a Proposal for Evaluating Sustainable Business Models for Incumbents in Germany’s Electricity Market. *Energies* 2020;13:730. <https://doi.org/10.3390/en13030730>.
- [17] Schulz S, Schwartzkopff J. *European Lignite-Mining Regions in Transition Challenges in the Czech Republic and Germany*. Prague: Published by the Prague Office of the Heinrich-Böll-Stiftung and Deutsche Umwelthilfe in cooperation with EG3 and Glopolis; n.d.
- [18] Oei P-Y, Mendeleevitch R. Prospects for steam coal exporters in the era of climate policies: a case study of Colombia. *Climate Policy* 2019;19:73–91. <https://doi.org/10.1080/14693062.2018.1449094>.

- [19] Mertins-Kirkwood H. Making Decarbonization Work for Workers: Policies for a Just Transition to a Zero-Carbon Economy in Canada. 2018.
- [20] Merrill T, Kitson L. The End of Coal Mining in South Wales: Lessons learned from industrial transformation. Winnipeg, Manitoba Canada and Geneva, Switzerland: International Institute for Sustainable Development; 2017.
- [21] Benz A, editor. Governance — Regieren in komplexen Regelsystemen. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften; 2004. <https://doi.org/10.1007/978-3-531-90171-8>.
- [22] Mayntz R, Scharpf FW. Der Ansatz des akteurszentrierten Institutionalismus. In: Mayntz R, Scharpf FW, editors. Gesellschaftliche Selbstregulierung und politische Steuerung, Frankfurt ; New York: Campus; 1995, p. 39–72.
- [23] Aguilera RV, Yip GS. Corporate Governance and Globalization: Toward an Actor-Centred Institutional Analysis. In: Ariño A, Ghemawat P, Ricart JE, editors. Creating Value through International Strategy, London: Palgrave Macmillan UK; 2004, p. 55–67. [https://doi.org/10.1057/9780230005563\\_5](https://doi.org/10.1057/9780230005563_5).
- [24] Treib O. Akteurzentrierter Institutionalismus. In: Wenzelburger G, Zohnhöfer R, editors. Handbuch Policy-Forschung, Wiesbaden: Springer Fachmedien Wiesbaden; 2015, p. 277–303.
- [25] Kaiser R. Qualitative Experteninterviews: konzeptionelle Grundlagen und praktische Durchführung. Wiesbaden: Springer VS; 2014.
- [26] Kuckartz U. Qualitative Inhaltsanalyse: Methoden, Praxis, Computerunterstützung. 3., überarbeitete Auflage. Weinheim Basel: Beltz Juventa; 2016.
- [27] Kommission "Wachstum, Strukturwandel und Beschäftigung." Abschlussbericht. Berlin: 2019.
- [28] Federal Office of Economics and Export Control. Anpassungsgeld 2019.
- [29] Buirer für Buir. Projektskizze "A4alt - Rote Linie." 2016.
- [30] Dienel PC. Die Planungszelle: eine Perspektive für die Demokratie. Sozialwissenschaften Und Berufspraxis 2001:171–4.
- [31] SRU. Kohleausstieg jetzt einleiten. Stellungnahme. Berlin; 2017.
- [32] Akademie der Wissenschaften der UdSSR - Institut für Ökonomie, editor. Politische Ökonomie - Lehrbuch. Berlin: Dietz Verlag; 1955.
- [33] Herberg J, Haas T, Oppold D, von Schneidemesser D. A Collaborative Transformation beyond Coal and Cars? Co-Creation and Corporatism in the German Energy and Mobility Transitions. Sustainability 2020;12:3278. <https://doi.org/10.3390/su12083278>.
- [34] Haas T, Gürtler K. Der Kohleausstieg als Gemeinschaftsaufgabe für Bund und Länder: der Fall Lausitz. In: Europäischen Zentrum für Föderalismus-Forschung Tübingen (EZFF), editor. Jahrbuch des Föderalismus 2019, Nomos Verlagsgesellschaft mbH & Co. KG; 2019, p. 203–16. <https://doi.org/10.5771/9783748901174-203>.
- [35] Haas T. Die politische Ökonomie der Energiewende. Wiesbaden: Springer Fachmedien Wiesbaden; 2017. <https://doi.org/10.1007/978-3-658-17319-7>.
- [36] Loorbach D, Rotmans J. The practice of transition management: Examples and lessons from four distinct cases. Futures 2010;42:237–46. <https://doi.org/10.1016/j.futures.2009.11.009>.
- [37] Rotmans J, Kemp R, Asselt, van M, Geels FW, Verbong GPJ, Molendijk K, et al. Transitions & transition management: the case for a low emission energy supply. ICIS; 2001.