



Ausschreibungen für die Förderung erneuerbarer Energien und ihre Bedeutung für Unternehmen, Beschäftigte und Sozialpartnerschaft

Perspektive der Wissenschaft

Michael Krug

Freie Universität Berlin, Forschungszentrum für Umweltpolitik (FUB-FFU)

Workshop „Gute Arbeit und Sozialpartnerschaft in der Energiewende“

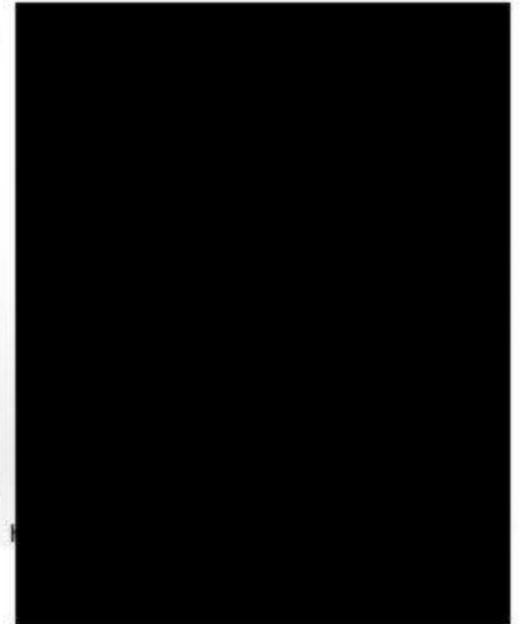
Berlin, den 19. Oktober 2016

1. Arbeitsschwerpunkte des FFU
2. Forschungsfragen
3. Ausgewählte Ergebnisse



- **Umfeldanalyse** (v.a. wirtschafts- und energiepolitisches Umfeld, allgemeine Branchenentwicklung etc.)
- **Unternehmensanalyse** (v.a. Rechtsform, Eigentumsverhältnisse, Organisationsstruktur)
- Analyse **(förder-)politischer Gestaltungsoptionen und praktischer Ansätze** zur Förderung „Guter Arbeit“ in der regenerativen Energiewirtschaft
- **Methoden:** Policy-Analyse, Primär-, Sekundäranalysen, qualitative Interviews

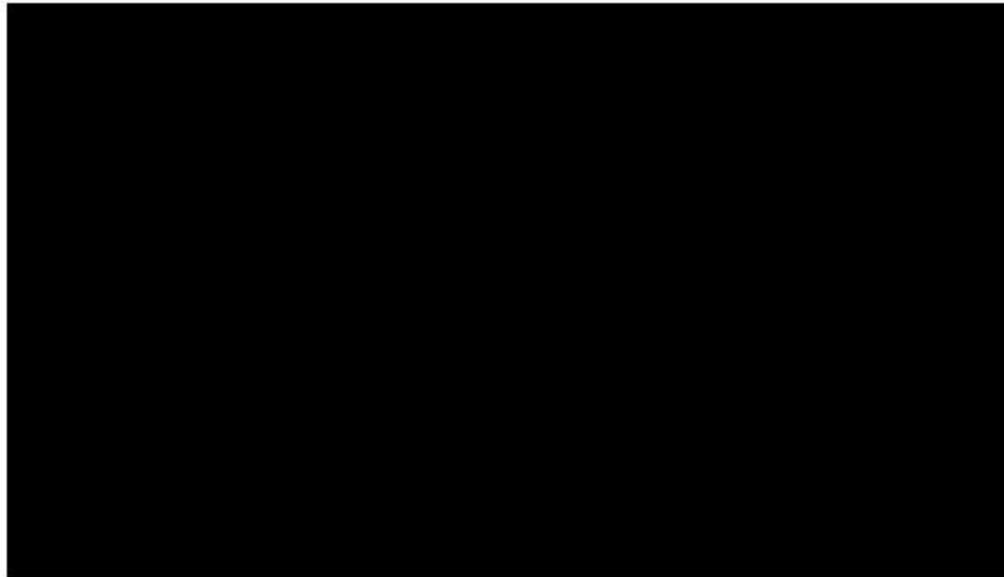
- Inwieweit spielen **beschäftigungspolitische Aspekte** im **Zielsystem der Energiewende** im Allgemeinen und in den förderpolitischen Begründungskontexten im Besonderen eine Rolle?
- Welches sind die zentralen für die Entwicklung der Windkraftindustrie relevanten **förderpolitischen Ziele und Instrumente**?
- Welche **Gestaltungsmöglichkeiten** hat die **Förderpolitik**, um „Gute Arbeit“ und die Institutionalisierung kollektiver Arbeitsbeziehungen in der Windkraftbranche und anderen Branchen der Erneuerbaren Energien zu unterstützen (→ „**Sustainable-Content-Politik**“ (Adolf/Corbach 2012)).



Integration von sozialen/arbeitsbezogenen Kriterien:

- Strategien/Konzepte der Energiewende
- Erneuerbare Energien-Gesetz (EEG)
- Wirtschafts-/Strukturförderung (z.B. GRW)
- Förderung durch öffentlich-rechtliche Förderbanken (KfW, Landesbanken etc.)
- Öffentliches Vergaberecht
- Freiwillige Vereinbarungen zwischen Politik, Verwaltung, Sozialpartnern
- Persuasive Politik (Appelle, Resolutionen, Mediation etc.)
- Selbstregulierung, freiwillige Selbstverpflichtungen

Ausgewählte Ergebnisse



*(...) Im Zuge der Energiewende werden zahlreiche neue Betriebe aufgebaut, schon bestehende werden ihre Kapazität ausbauen und neue Arbeitsplätze schaffen. Sie müssen den erfolgreichen **Prinzipien der Sozialpartnerschaft** verpflichtet sein. **Die Achtung der Arbeitnehmerrechte und ihrer Interessenvertreter ist eine ethische Voraussetzung für eine nachhaltige Energiewende***

(Ethik-Kommission 2011, S.16)

Zielarchitektur der Energiewende: Qualitative Ziele

Ziele und Rahmenbedingungen der Energiewende	
Versorgungssicherheit	Die Energienachfrage in Deutschland jederzeit decken
Kernenergieausstieg	Die letzten Kernkraftwerke mit dem Ablauf des Jahres 2022 abschalten
Bezahlbarkeit/Wettbewerbsfähigkeit	Bezahlbarkeit von Energie erhalten und die Wettbewerbsfähigkeit Deutschlands sichern
Netzausbau	Netze bedarfsgerecht ausbauen und modernisieren
Forschung, Innovation	Zukunftsweisende Innovationen für den Umbau der Energieversorgung vorantreiben
Investitionen, Wachstum, Beschäftigung	Arbeitsplätze in Deutschland erhalten und Grundlagen für nachhaltigen Wohlstand und Lebensqualität schaffen

- **Beschäftigung** gehört zu den qualitativen Zielen der Energiewende.
- **Beschäftigungsqualität** und **Gute Arbeit** spielen im Zielsystem der Energiewende nur eine marginale Rolle und wurden bislang nicht operationalisiert.
- Beschäftigungsqualität und Gute Arbeit spielen weder in den **Monitoring- und Fortschrittsberichten** der Bundesregierung zur Energiewende eine Rolle, noch in den **Stellungnahmen** der **unabhängigen Expertenkommission**.
- Vgl. **Niederlande**: Energy Agreement (2013)

Instrumente zur Förderung der Windkraftindustrie (v.a. Hersteller)

Direkte Förderung

Local Content-Vorgaben (Verwendung von Produkten aus lokaler Fertigung)

Finanzielle Anreizsysteme für Verwendung von Produkten aus lokaler Fertigung (z.B. zinsvergünstigte Darlehen für Projektfinanzierungen, Steuervergünstigungen)

Handelszölle, die lokale Produktion begünstigen

„Klassische“ Wirtschaftsförderung (z.B. Steueranreize für Unternehmensansiedlungen, Investitionszuschüsse)

FuE-Programme

Exportkreditförderung

Zinsgünstige Darlehen und Bürgschaften

Zertifizierungs- und Testprogramme

Indirekte Förderung

Planerische Maßnahmen (z.B. Privilegierung im Außenbereich)

Infrastrukturförderung

Festpreissysteme (Einspeisevergütungen, Marktprämien)

Staatlich organisierte Ausschreibungssysteme

~~Quotensysteme, vorgeschriebene Pflichtanteile für Erneuerbare Energien~~

Finanzielle Anreizsysteme (z.B. Abgaben auf Strom aus fossilen Energieträgern)

Steuerliche Anreizsysteme (z.B. Steuervergünstigungen für Investitionen in WEA)

Integration von „Guter Arbeit“ im EEG ?

Erneuerbare-Energien-Richtlinie (2009/28/EG)

- *Verpflichtende ökologische Nachhaltigkeitskriterien für Biokraftstoffe und flüssige Bioenergieträger*
- *Berichtspflicht der Europäischen Kommission zu sozialen Nachhaltigkeitsaspekten incl. Ratifizierung/Umsetzung internationaler Übereinkommen der ILO*

Erneuerbare Energien-Gesetz (EEG)

- **Zielformulierungen** des EEG beinhalten **keine beschäftigungspolitischen Aspekte** (*Klima- und Umweltschutz, nachhaltige Entwicklung der Energieversorgung, Verringerung der volkswirtschaftlichen Kosten, Schonung fossiler Energieressourcen, Weiterentwicklung von Technologien*)
- **Verordnungsermächtigung** zu Nachhaltigkeitsanforderungen für Biomasse (u.a. bestimmte ökologische und **soziale Anforderungen** für eine nachhaltige Herstellung)
- Regierungsentwürfe (EEG 2014, 2012, 2009) beinhalten in der **Gesetzesfolgenabschätzung** u.a. Aussagen zu **Beschäftigungswirkungen**
- **Punktuelle Berücksichtigung** von „Guter Arbeit“ (EEG 2014: Berücksichtigung von **Leiharbeit** bei der Befreiung stromintensiver Unternehmen von der EEG-Umlage)

Soziale Leitplanken im EEG 2017/WindSeeG?

- Zweck/Zielbestimmungen der Gesetze beinhalten keine beschäftigungspolitischen Aspekte
- Zielbestimmungen der Ausschreibungen enthalten keine beschäftigungspolitischen Aspekte
 - Stetiger und planbarer Ausbau der erneuerbaren Energien im Strombereich
 - Integration der erneuerbar erzeugten Strommengen in das Energieversorgungssystem zu möglichst geringen volkswirtschaftlichen Kosten
 - Sicherstellung der Akteursvielfalt
- **Gesetzesfolgenabschätzung** enthält **keine Aussagen** zu **Beschäftigungswirkungen** (vgl. aber EEG 2009, 2012, 2014)
- **EEG 2017** enthält keine **beschäftigungsbezogenen Vorgaben** (Präqualifikation) oder **Kriterien** (→ rein preisbasiertes Zuschlagsverfahren)

- Einseitige Kostenfixierung bei der Zuschlagserteilung birgt die **Gefahr eines Verdrängungswettbewerbs auf Kosten der Beschäftigten und tarifgebundenen Unternehmen**
- **Verlässliche Rahmenbedingungen** für einen dynamischen und systemischen Ausbau
- Ausreichende Ausschreibungsmengen
- **Erweiterung** der Debatte um **eine industriepolitische und beschäftigungspolitische Perspektive**
- Bei Zuschlagserteilung sollten nicht nur Gebotshöhe, sondern auch **soziale und ökologische Kriterien** berücksichtigt werden (analog zum Vergaberecht)
- Vergabe nur bei **Einhaltung „Guter Arbeit“** und **tariflicher Standards**
- **Zuschlagskriterien** müssen gewährleisten, dass hochwertige und innovative Anlagen und Technologien gegenüber Billiganbietern konkurrenzfähig bleiben

(Quelle: DGB Bundesvorstand 2015b, DGB 2016a, DGB 2016b)



Präqualifikation

- **Verpflichtungserklärungen der Bieter**, z.B. zur Einhaltung der ILO-Kernarbeitsnormen, Tariftreue
- **Probleme:** Kontrolle, Zugriff auf Nachunternehmer, Marktliquidität, Europäisches Recht

Soziale Bewertungskriterien im Rahmen einer Multikriterien-Analyse?

- Tarifbindungen, Tariftreue
- Betriebsräte
- Ausbildung
- Frauenförderung etc.
- **Probleme:** Komplexität, administrativer Aufwand, Kosten, Zugriff auf Nachunternehmer, 14 Europäisches Recht

Beispiele aus anderen EU-Staaten

Land	Ausschreibungen Windenergie
DK (Offshore)	<u>Präqualifikation</u> <ul style="list-style-type: none"> - Arbeitsklausel zu Tariftreue i.R. der <i>ILO Labour Clauses (Public Contracts) Convention, 1949</i> - Sozialklausel (Mindestquote für den Einsatz von Auszubildenden)
FR	<u>Multikriterienanalyse</u> <ul style="list-style-type: none"> - Local content - Technische Komponenten - Umweltschutz - Energieeffizienz und Innovation - Rentabilität
UK (ab 300 MW)	<u>Präqualifikation</u> <ul style="list-style-type: none"> - Supply Chain Plans mit Angaben zu Wettbewerb, Innovation, Qualifizierung
PT	<u>Multikriterienanalyse</u> <ul style="list-style-type: none"> - Direkte/indirekte Beschäftigungseffekte - Wertschöpfungseffekte - Export - Wirtschaftliche Entwicklung - F+E

- Eine **soziale Konditionalisierung** i.S. einer Verknüpfung von Betreiberförderung im EEG und arbeitspolitischen Kriterien findet (bislang) **nicht statt**.
- **Beschäftigungsqualität** und **Mitbestimmung** spielen im aktuellen Diskurs zur Förderung der erneuerbaren Energien eine **marginale Rolle**. Der Diskurs ist geprägt von anderen Themen der sozialen Nachhaltigkeit: **Beschäftigungssicherung**, Sicherung der Akteursvielfalt, demokratische Teilhabe der Bevölkerung, gesellschaftliche Akzeptanzsicherung, Bezahlbarkeit der Strompreise etc.
- Geringe Bereitschaft bei den politischen Parteien und im BMWi, EEG und WindSeeG mit fachfremden Inhalten zu „überfrachten“ (Verweis auf Arbeits-/Sozialrecht).
- Beschäftigungsqualität spielt eine **marginale Rolle** in den parlamentarischen Debatten und in der Verbände-/Expertenanhörung.
- Eine Verankerung von Arbeitskriterien in den künftigen Ausschreibungssystemen steht in **diametralem Gegensatz** zu den **Prioritäten im BMWi** (Kostensenkung, Marktliquidität) und stößt auf **europarechtliche Bedenken**.

- Förderpolitik kann „Gute Arbeit“ und die Institutionalisierung kollektiver Arbeitsbeziehungen **flankierend unterstützen**, tut es bislang aber nur in sehr begrenztem Ausmaß
- Es gibt **richtungsweisende Initiativen** auf Länderebene (Einzelbetriebliche Investitionsförderung/GRW-Förderung, Ansiedlungsförderung, öffentliches Vergaberecht)
- Förderpolitik im engeren Sinne kann „Gute Arbeit“ **indirekt** über Gewährleistung von **Planungs- und Investitionssicherheit** unterstützen

Energiewendepolitik

- Konkretisierung des qualitativen Ziels „Beschäftigung“ im **Zielsystem der Energiewende** (→Erweiterung um qualitative Aspekte)
- Ergänzung der **Monitoring-Berichte der Bundesregierung** um **Beschäftigungsqualität** incl. Beschäftigungsbedingungen, Gute Arbeit Fachkräftesicherung, Qualifizierung, Ausbildung, Mitbestimmung, Tarifverträge
- Intensivierung des **Dialogs mit den Sozialpartnern** zur Energiewende
 - Monitoring-Berichte 2014/2015: Einrichtung eines **Forums Energiewende**
 - Vorschlag DGB 2016: Energiewende-Kommission
 - Vorschlag BWE/IGM Küste 2016
 - Klimaschutzplan 2050 des BMUB: **Kommission für Klimaschutz, Wachstum, Strukturwandel und Vollendung der Energiewende (!)**

EEG

- Ausreichendes und kontinuierliches **Ausbauvolumen** (Bund-Länder-Vereinbarung 2014: Onshore 2500 MW netto, Offshore 800 MW)
- **Gesetzesfolgenabschätzung**: Untersuchung der sozialen Effekte des Ausschreibungssystems (incl. Quantität und Qualität der Beschäftigung incl. Tarifbindungen, Mitbestimmung, Arbeitssicherheit)
- **Erfahrungsbericht zum EEG** (siehe oben)
- **Eigenerklärung** zur Einhaltung der ILO Kernarbeitsnormen

Vielen Dank!

(mikru@zedat.fu-berlin.de)

