

Stellungnahme



Stellungnahme des Deutschen Gewerkschaftsbundes zum Referentenentwurf des Bundesministeriums für Wirtschaft und Energie zum Gesetz zur Reduzierung und zur Beendigung der Kohleverstromung und zur Änderung weiterer Gesetze (Kohleausstiegsgesetz)

23.01.2020

Vorbemerkung

Die Kommission „Wachstum, Strukturwandel und Beschäftigung“ (KWSB) wie auch ihr Abschlussbericht sind Ausdruck eines einzigartigen Dialogprozesses im Rahmen der deutschen Energie- und Klimapolitik. Durch die breite Einbindung von unterschiedlichen Akteuren im Rahmen der KWSB genießen die vorgeschlagenen Maßnahmen eine hohe Relevanz aber auch Legitimität. Vor diesem Hintergrund hat die Bundesregierung im Klimaschutzprogramm 2030 richtigerweise festgestellt, dass die KWSB-Empfehlungen einen gesellschaftlichen Konsens darüber enthalten, wie der Kohleausstieg umgesetzt werden kann.

Der vorgelegte Gesetzentwurf fällt jedoch in Teilen hinter die Empfehlungen der KWSB zurück. Zudem werden zentrale gewerkschaftliche Anforderungen nicht umgesetzt, die integral dafür sind, dass der Kohleausstieg sozialverträglich umgesetzt und die Energiewende erfolgreich vorangetrieben werden kann. So wird zwar der Kohleausstieg jahresscharf geplant, der notwendige Ausbau der erneuerbaren Energien jedoch ganz außer Acht gelassen.

Neben diesen zentralen Kritikpunkten ist vor allem das Verfahren insgesamt kritisch zu beurteilen. Die Empfehlungen der KWSB wurden vor fast einem Jahr veröffentlicht. Erst mit der Bund-Länder-Einigung vom 15.01.2020 und den Verhandlungsergebnissen zwischen Bundesregierung und Braunkohlekraftwerksbetreibern hat das Verfahren wieder an Fahrt gewonnen. Dieser bisherige Verlauf bedeutet ein Jahr mehr Unsicherheit für die Beschäftigten in den betroffenen Regionen.

Da die Bundesregierung das Gesetzgebungsverfahren nun zügig abschließen möchte, leidet das weitere Verfahren unter erheblichem Zeitdruck. Kritisch ist hierbei vor allem die Durchführung einer Verbändeanhörung von nicht mal 24 Stunden, deren Grundlage ein zwischen den Ministerien nicht geeinter Gesetzentwurf ist, der an wichtigen Stellen noch Platzhalter aufweist. Dieses getriebene Verfahren steht im krassen Gegensatz zu der wichtigen Vorarbeit der KWSB, deren Ziel es war, einen gesellschaftlichen Konsens zu erarbeiten. Im Widerspruch dazu ist es den entscheidenden Akteuren der KWSB wie auch allen anderen Stakeholdern aber erheblich erschwert, sich konstruktiv in das Gesetzgebungsverfahren einzubringen und den gefundenen Regelungen damit auch Legitimität und Akzeptanz zu verschaffen.

Deutscher Gewerkschaftsbund

Abteilung Struktur-, Industrie- und Dienstleistungspolitik

Frederik Moch
Abteilungsleiter

frederik.moch@dgb.de
Telefon: +49 30 24060 576
Telefax: +49 30 24060 677

Patrizia Kraft
Referentin Energiepolitik

patrizia.kraft@dgb.de
Telefon: +49 30 24060 351
Telefax: +49 30 24060 677

Henriette-Herz-Platz 2
10178 Berlin

www.dgb.de



Allen Beteiligten wird dadurch die gründliche Auseinandersetzung mit den Inhalten des Gesetzes erschwert. Das wird der Tragweite des Themas, den betroffenen Beschäftigten aber eben auch der erfolgreichen Gestaltung der Energie- und Klimapolitik nicht ansatzweise gerecht.

Die vorliegende Stellungnahme ist vor dem Hintergrund dieses chaotischen Prozesses als eine erste Einschätzung zum Gesetzentwurf zu verstehen. Der DGB behält sich vor, im weiteren Gesetzgebungsverfahren weitere Sachverhalte anzusprechen.

Zu den Regelungen des Gesetzentwurfs kommentiert der DGB im Einzelnen:

1. Abschaltung von Steinkohlekraftwerken sozialverträglich gestalten

§ 12 (1) KVVG

Ausschreibungen können als Instrument zur Ermittlung der Entschädigungshöhe dienen. Allerdings muss dann innerhalb der Ausschreibungen auch sichergestellt werden, dass eine tarifvertragliche Absicherung vorliegt. Dabei darf es ausdrücklich nicht um die Vorlage irgendeines Tarifvertrags / irgendeiner arbeitgeberseitigen Regelung gehen. Es muss sich vielmehr ausdrücklich um einen Tarifvertrag handeln, der auf die spezifische Stilllegungsmaßnahme hin geschlossen wurde. Wichtige Schlagworte sind diesbezüglich die Vermeidung sozialer Härten, der Ausschluss von betriebsbedingten Kündigungen sowie soziale Ausgleichsmaßnahmen.

Nur so kann sichergestellt werden, dass sozialverträglich planende Unternehmen einen diskriminierungsfreien Zugang zu den Ausschreibungen erhalten und die Bundesregierung nicht indirekt Lohn-dumping unterstützt.

Was sagt die KWSB-Empfehlung:

„[...] Notwendige Voraussetzung in einer Ausschreibung ist der Ausschluss betriebsbedingter Kündigungen sowie unbilliger sozialer und wirtschaftlicher Nachteile für die betroffenen Beschäftigten. [...]“ (S. 64 KWSB-Abschlussbericht)

2. Einvernehmliche Lösungen aktiv suchen

Die Bundesregierung zeigt bei der Kommunikation mit den Kraftwerks- und Tagebaubetreibern leider keine einheitliche Linie. Die Grundmaxime der KWSB ist hier sehr deutlich gewesen und hat gefordert, dass mit allen eine einvernehmliche Vereinbarung anzustreben sei. Bisher hat die Bundesregierung jedoch nur mit ausgewählten Akteuren Gespräche begonnen, auf deren Grundlage eine einvernehmliche Vereinbarung getroffen werden konnte. Dieses Verhalten sollte entsprechend den KWSB-Empfehlungen angepasst werden.

Vor diesem Hintergrund können zwar Ausschreibungen als Instrument zur Ermittlung der Höhe der Entschädigungszahlung genutzt werden. Davon abgesehen können Unterzeichnungen der Ausschreibungen dann aber nicht dafür genutzt werden, entschädigungslos stillzulegen. Die Durchführung einer Ausschreibung und die Möglichkeit der Betreiber daran teilzunehmen können nicht als Ersatz für einvernehmliche Vereinbarungen herangezogen werden. Sollten davon abgesehen ordnungsrechtliche Lösungen zur Anwendung kommen müssen, dürfen diese jedoch nicht ohne Entschädigungszahlungen vorgenommen werden (siehe dazu auch den nächsten Punkt).

Was sagt die KWSB-Empfehlung:

„[...] Sofern es zu keiner einvernehmlichen Vereinbarung kommt, empfiehlt die Kommission eine ordnungsrechtliche Lösung mit Entschädigungszahlungen im Rahmen der rechtlichen Erfordernisse. [...]“ (S. 62 KWSB-Abschlussbericht)



3. Keine entschädigungslose Stilllegung für Steinkohlekraftwerken vorsehen

§ 5 KVBG

Es widerspricht den KWSB-Empfehlungen, dass entschädigungslose gesetzliche Stilllegungen ab 2027 im Bereich der Steinkohle vorgesehen werden, ohne, dass dafür ein Erfordernis vorliegt. Ebenso widerspricht die vorgesehene Regelung, dass im Rahmen der Ausschreibungen zwischen 2024 bis 2026 bereits entschädigungslose gesetzliche Stilllegungen vorgenommen werden können, wenn das Ausschreibungsvolumen unterzeichnet wird.

Die Empfehlungen der KWSB haben sich deutlich dafür ausgesprochen, dass erst dann ordnungsrechtliche Maßnahmen ergriffen werden, wenn keine einvernehmliche Lösung erzielt werden konnte. Darüber hinaus sollten auch ordnungsrechtliche Abschaltwege nicht entschädigungslos ausgestaltet werden. In der Praxis handelt es sich bei den Steinkohlekraftwerken, die als letztes stillgelegt werden um teils noch recht junge Kraftwerke (Inbetriebnahme 2013-2015). Die Kraftwerke sind somit noch nicht abgeschrieben. Eine entschädigungslose Stilllegung würde hier einen massiven Vertrauensverlust bedeuten.

Besonders eklatant ist dieses Verhalten mit Blick auf die Auswirkungen für die Beschäftigten einzustufen. Entschädigungslose Stilllegungen sorgen im Zweifelsfall dafür, dass die Kraftwerksbetreiber ihren tarifvertraglichen Pflichten gegenüber den Beschäftigten nicht mehr nachkommen können. Das gilt ebenso für den Tagebau.

Die gesetzliche Regelung sollte deshalb eine Verlängerung des Ausschreibungsregimes bis 2030 vorsehen und gesetzliche Stilllegungen, falls notwendig, nur inklusive einer angemessenen Entschädigungsregelung vorsehen.

Was sagt die KWSB-Empfehlung:

„[...]Für die verbleibende Kapazität soll im Rahmen einer Ausschreibung eine freiwillige Stilllegungsprämie für Stilllegungen angeboten werden. Je attraktiver die entsprechenden Bedingungen im Rahmen des KWKG sind, desto höher sind die erwarteten CO₂-Einsparungen und desto niedriger sind die für Stilllegungsprämien erforderlichen Steuermittel.

Bei Überzeichnung der Ausschreibung für die freiwillige Stilllegungsprämie erfolgt der Zuschlag anhand eines Kriteriums, das die Emissionseinsparung abbildet. [...]

Für den Fall, dass eine einvernehmliche Lösung mit den Betreibern von Steinkohlekapazitäten nicht jeweils zeitgerecht erfolgt ist, empfiehlt die Kommission eine ordnungsrechtliche Lösung mit Entschädigungszahlungen im Rahmen der rechtlichen Erfordernisse entsprechend dem oben genannten Reduktionspfad umzusetzen. [...]“ (S. 64 KWSB-Abschlussbericht)

4. Beschleunigten Steinkohleausstiegs durch die Hintertür ablehnen

§ 50 KVBG

Der Referentenentwurf sieht die Möglichkeit vor, den Steinkohleausstieg in den Jahren 2026, 2029 und 2032 zu überprüfen und Stilllegungen nach 2030 um jeweils drei Jahre nach vorne zu ziehen, damit das Abschlussdatum 31.12.2035 erreicht werden kann.

Allerdings zeigt sich in der genauen Ausgestaltung des Referentenentwurfs, dass der Ausstieg der Steinkohle durch die Wechselwirkung mit den Festlegungen im Bereich der Braunkohle und der fragwürdigen Regelungen der entschädigungslosen Stilllegungen schon Anfang der 2030er Jahre, quasi durch die Hintertür, vollzogen werden könnte.



Der DGB fordert deshalb, dass sicherzustellen ist, dass wenigstens die modernen Steinkohlekraftwerke nicht vor 2035 stillgelegt werden.

5. Anpassungsgeld an Beschäftigungsverhältnis vor Ort anpassen

§ 51 KVBG / § 127a (3) 2 Nr.1a und § 252 (1) Nr.1a SGB VI

Die getroffenen Regelungen zum Anpassungsgeld werden vom DGB ausdrücklich begrüßt.

Allerdings muss sichergestellt werden, dass die vorgesehenen Regelungen auch für dienstleistende Betriebe gelten, die in unmittelbarer Geschäftsbeziehung zu Braunkohleanlagen und – tagebauen und Steinkohleanlagen stehen. Dabei handelt es sich um Betriebe, z.B. aus der Metall- und Elektroindustrie, dem Bereich der Industriereinigung oder den Verwaltungen, die in direkten Werkvertragsbeziehungen zu den Kraftwerken oder dem Braunkohletagebau stehen. Sie sind häufig auf dem entsprechenden Werksgelände tätig und arbeiten oft ausschließlich für diese Unternehmen, weshalb auch diese Beschäftigten in Bezug auf das Anpassungsgeld eine entsprechende sozialverträgliche Absicherung erhalten müssen.

Darüber hinaus ist eine Anpassung der Jahresfrist notwendig, um der, an die Stilllegung anschließenden, Rekultivierung Rechnung zu tragen.

Der Formulierungsvorschlag des DGB lautet wie folgt:

§ 51 Anpassungsgeld

(1) Zur sozialverträglichen schrittweisen Reduzierung und Beendigung der Kohleverstromung kann aus Mitteln des Bundeshaushalts Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern in den Braun- und Steinkohleanlagen, Tagebaue, Veredlung und Verwaltungsfunktionen sowie Tochter- und Partnerunternehmen, die mindestens 58 Jahre alt sind und aus Anlass eines Zuschlags nach §§ 22 Absatz 1 in Verbindung mit § 41 oder einer Anordnung der gesetzlichen Reduktion nach § 35 Absatz 1 in Verbindung mit § 41 bis zum 31. Dezember 2043 ihren Arbeitsplatz verlieren, vom Tag nach der Beendigung des Arbeitsverhältnisses für längstens fünf Jahre Anpassungsgeld als Überbrückungshilfe bis zur Anspruchsberechtigung auf eine Rente wegen Alters aus der gesetzlichen Rentenversicherung gewährt werden. Rentenminderungen, die durch die vorzeitige Inanspruchnahme einer sich an das Anpassungsgeld anschließenden Rente wegen Alters entstehen, können durch die Zahlung entsprechender Beiträge gemäß § 187a des Sechsten Buches Sozialgesetzbuch direkt an die gesetzliche Rentenversicherung ausgeglichen werden.

6. KWK-Förderung zukunftsgerecht anpassen

Durch den Kohleausstieg wird nicht nur die Versorgungssicherheit des Stromsektors vor Herausforderungen gestellt, sondern auch die des Wärmesektors. Diesem Umstand muss eine zukunftsgerichtete KWK-Förderung Rechnung tragen. KWK-Anlagen und Fernwärme spielen mit Hinblick auf die urbane Energiewende eine tragende Rolle. Die vorgeschlagene KWK-Förderung ist jedoch nicht ausreichend, um die Zukunft der Fernwärme abzusichern, geschweige denn bedarfsgerechte Ersatzinvestitionen anzureizen.

Hierbei ist insbesondere der Kohleersatzbonus zu nennen. Auf der Grundlage des vorliegenden Referentenentwurfs wird der Ausstiegspfad für Steinkohlekraftwerke, und dadurch sind eben vor allem



KWK-Anlagen betroffen, sehr schnell und sehr steil verlaufen. Das bedeutet, dass viele KWK-Anlagen in einer sehr kurzen Zeitspanne umgerüstet werden müssen. Die dargelegte Höhe des Kohleersatzbonus ist dafür nicht ausreichend.

Um die Regelungen der KWK-Förderung planungssicher zu gestalten und einen Investitionsstau zu vermeiden, sollte die Bundesregierung sich auch in Bezug auf diese Regelungsinhalte für eine Abstimmung auf europäischer Ebene einsetzen. Der Beihilferechtliche Vorbehalt aus Art. 9 Kohleausstiegsgesetz sollte entsprechend erweitert werden.

Was sagt die KWSB-Empfehlung:

„Die Stilllegung von Kohlekraftwerken kann grundsätzlich auch Kraftwerke betreffen, die in relevantem Umfang zur Erzeugung von Wärme genutzt werden und auch einen wesentlichen Beitrag zur Emissionsminderung in den anderen Sektoren leisten. Die sichere Wärmeversorgung (Fern- und Prozesswärme) muss dabei gewährleistet sein. Die Verlängerung und Fortentwicklung des Kraft-Wärme-Kopplungs-Gesetzes spielen dabei eine zentrale Rolle. [...]“ (S. 65 KWSB-Abschlussbericht)

„[...] Künftig sollen KWK-Anlagen hin zu modernen, flexiblen Strom-Wärme-Systemen weiterentwickelt werden, zu denen neben KWK-Anlagen auch Speicher, Fernwärmenetze, Wärmepumpen, Power-to-Heat-Anlagen sowie solar- oder geothermische Anlagen gehören. Deshalb sollen auch über 2022 hinaus bis 2030 stabile Rahmenbedingungen für Investitionen in moderne KWK-Systeme geschaffen werden, damit sich die KWK kompatibel zum Sektorziel 2030 für die Energiewirtschaft entwickeln kann. In diesem Rahmen sollten bis zum Jahr 2026 die weitere Umstellung von Kohle- auf Gas-KWK attraktiver ausgestaltet sowie Innovationen für die Kompatibilität mit grünen Gasen gefördert werden. Zudem sind regulatorische Rahmenbedingungen für die Förderung neuer Wärmenetze bzw. die Anpassung bestehender Wärmenetze an die neuen Anforderungen zu schaffen.“ (S.68 KWSB-Abschlussbericht)

7. 65-Prozent Ziel für erneuerbare Energien ernst nehmen

Die Abschaltung der Kohle allein reicht nicht aus, um die Klimaziele zu erreichen. Gleichzeitig muss der Ausbau der erneuerbaren Energien zielgerichtet vorangetrieben werden. Nur mit dieser Kombination können die Klimaziele erreicht und gleichzeitig auch neue Arbeitsplätze im Energiesektor geschaffen werden. Diese Verbindung hat auch die KWSB in ihrem Abschlussbericht deutlich gemacht. Leider hinkt die gesetzliche Umsetzung in Bezug auf den Ausbau der erneuerbaren Energien jedoch deutlich hinterher. Konkret sind folgende Maßnahmen unerlässlich:

- Streichung des 52 GW-Deckels für PV
- Keine pauschalen Einschränkungen der Flächenkulisse von Wind Onshore
- Repowering durch separate Ausschreibungen und verkürzte Planungen
- Beschleunigung des EE-Ausbaus durch eine Vereinfachung des Planungsrechts
- Streichung der missbräuchlich genutzten Regelung für Bürgerenergiegesellschaften und Schaffung eines neuen Akzeptanzmechanismus, der die Beteiligung der Bürgerinnen und Bürger ermöglicht
- Anhebung des Offshore-Ziels für 2030 auf 20 GW sowie , unter Berücksichtigung der langen Planungshorizonte innerhalb der Branche, aufzeigen eines Ausbaukorridors nach 2030
- Generelle Anhebung der Ausbaukorridore im EEG, um die Klimaziele in 2030 und die angestrebte Treibhausgasneutralität in 2050 erreichen zu können



Was sagt die KWSB-Empfehlung:

„Eines der zentralen Instrumente zur Erreichung der Klimaziele ist der weitere Ausbau der erneuerbaren Energien. Damit das im Koalitionsvertrag vereinbarte 65-Prozent-Ziel erreicht werden kann, braucht es verlässliche Rahmenbedingungen für Investitionen in erneuerbare Energien. Die Kommission empfiehlt außerdem, dass die jährlichen Zubau-Mengen für erneuerbare Energien im Einklang mit dem 65-Prozent-Ziel bis 2030 angepasst werden, und im Besonderen auch die Reviere und Steinkohlekraftwerksstandorte für den Ausbau der erneuerbaren Energien zu nutzen. Mittels innovativer Technologien können die Reviere zu Modellregionen für die Energiewende werden.“ (S. 65 KWSB-Abschlussbericht)

8. Strompreiskompensation verlässlich umsetzen

§ 24a (2) EnWG und § 49 (5) KVBG

Die vorgesehene Änderung im Energiewirtschaftsgesetz zur Entlastung privater und gewerblicher Stromverbraucher bleibt hinter den Empfehlungen der KWSB zurück und muss verlässlich umgesetzt werden. Zum einen wird nur die Möglichkeit geschaffen entsprechende Mechanismen zur Strompreiskompensation zu schaffen. Diese werden jedoch nicht verbindlich umgesetzt. Zum anderen wird das empfohlene jährliche Volumen von mindestens zwei Mrd. Euro nicht aufgegriffen.

Die Notwendigkeit der verlässlichen Umsetzung gilt insbesondere mit Blick auf geschlossene Wertschöpfungsketten auch für die empfohlenen Regelungen der KWSB für energieintensive Unternehmen.

Was sagt die KWSB-Empfehlung:

„Es ist ein Ausgleich zu schaffen, der Unternehmen und private Haushalte vom Strompreisanstieg entlastet, der durch die politisch beschleunigte Reduzierung und Beendigung der Kohleverstromung entsteht. Die Kommission hält es daher für erforderlich, ab 2023 für private und gewerbliche Stromverbraucher einen Zuschuss auf die Übertragungsnetzentgelte oder eine wirkungsgleiche Maßnahme zur Dämpfung des durch die beschleunigte Reduzierung der Kohleverstromung verursachten Strompreisanstieges zu gewähren. Aus heutiger Sicht ist zum Ausgleich dieses Anstiegs ein Zuschuss in Höhe von mindestens zwei Mrd. Euro pro Jahr erforderlich. Das exakte Volumen der Maßnahme wird im Rahmen der Überprüfung im Jahr 2023 ermittelt. Die Maßnahme ist im Bundeshaushalt zu verankern und beihilferechtlich abzusichern. Eine zusätzliche Umlage oder Abgabe auf den Strompreis erfolgt nicht. Die Bundesregierung soll sich dafür einsetzen, ein beihilferechtskonformes Instrument zu entwickeln, um zusätzlich zu den zuvor genannten Instrumenten die energieintensiven Unternehmen, die Strom aus dem Netz beziehen, aber nicht von einer Senkung der Netznutzungsentgelte profitieren, von Preissteigerungen zu entlasten, die durch die politisch beschleunigte Reduzierung und Beendigung der Kohleverstromung entstehen.“ (S. 66 KWSB-Abschlussbericht)

9. Transformationsprozesse umfassend überprüfen

§ 48 KVBG

Die KWSB hat ein klares Monitoring für eine Evaluierung der Wirkungen der Maßnahmen vorgeschlagen. Diese Evaluierungen sollen 2023, 2026, 2029 und 2032 in Hinblick auf einige Faktoren (z.B. Versorgungssicherheit, Strompreise, Klimaschutzziele) durchgeführt werden. Allerdings bleibt der Referentenentwurf hier weit hinter den Empfehlungen der KWSB zurück. Diese hebt auch Indikatoren wie den Aufbau neuer Beschäftigung / Wertschöpfung, die Einbindung von Sozialpartnern und



der regionalen Weiterentwicklung hin zu zukunftsfähigen Energieregionen hervor. Auch die Tatsache, ob der Ausbau der Erneuerbaren mit dem Kohleausstieg Schritt hält, muss hier überprüft werden. Die vollumfängliche Liste kann im Abschlussbericht der KWSB in Kapitel 6 gefunden werden. Hier besteht in der Liste der zu berücksichtigenden Indikatoren für ein konsequentes Monitoring der Transformationsprozesse somit noch deutlicher Handlungsbedarf.

10. Auswirkungen auf industrielle Wertschöpfungsketten berücksichtigen

Die KWSB hat in ihrem Abschlussbericht darauf hingewiesen, dass im Zusammenhang des Kohleausstiegs die Rohstoffversorgung der Gipsproduktion sichergestellt werden muss. Der Wegfall von REA-Gips muss durch eine zusätzliche umweltverträgliche Naturgipsgewinnung ausgeglichen werden. Im Rahmen der Überprüfungen in § 48 KVBG sollte dieser Aspekt berücksichtigt werden.

Was sagt die KWSB-Empfehlung:

„Um die Wertschöpfungsketten der Gipsindustrie zu erhalten, sind Maßnahmen zu ergreifen, um den fortschreitenden Wegfall an REA-Gips durch eine zusätzliche umweltverträgliche Gewinnung von Naturgips auszugleichen.“ (S. 86 KWSB-Abschlussbericht)