

# **Kommunale Versorgung: mitbestimmt, sozial, klimaneutral?**

**- Vorläufige Befunde -**

Ver.di/HBS-Dienstleistungstagung am 5./6. November 2024, Berlin

Andrea Müller  
F.A.T.K./ Universität Tübingen

# Forschungsprojekt „Kommunale Versorgung“

„Kommunale Versorgung: mitbestimmt, sozial, klimaneutral?

Gelingensbedingungen für den sozial-ökologischen Umbau“

Projektteam: Prof. Dr. Hans-Jürgen Bieling, Andrea Müller, Maria Pfeiffer

Hans Böckler  
Stiftung

Mitbestimmung · Forschung · Stipendien

## Kommunen & kommunale Unternehmen

- In den Bundesländern Brandenburg, NRW, BaWü und Saarland
- „Vorreiter“-Kommunen bzw. -Unternehmen
- explorativ

## Drei Bereiche

- ÖPNV
- Energieversorgung
- Abfallwirtschaft

## Empirische Basis

- Rd. 80 Interviews mit PR/BR, Leitungsebene, Fachspezialist\*innen und Gruppendiskussionen mit Beschäftigten
- 15 Betriebsfallstudien, davon 6 Intensivfallstudien
- Dokumentenanalyse
- 11 Interviews mit überbetrieblichen Expert\*innen



# Zwei Untersuchungskomplexe

- I. „There are no jobs on a dead planet“ (EGB) – wie kann die Klimawende gelingen?  
→ Kommunen und kommunale Infrastrukturunternehmen als „Schlüsselakteure“ in der sozial-ökologischen Transformation?
- II. Auswirkungen des ökologischen Umbaus auf Beschäftigte und ihre Arbeit  
→ Rolle der Beschäftigten und der betrieblichen Interessenvertretung  
→ Gewerkschaftliche Machtressourcen in der Transformation?

# Kommunale Unternehmen als „Schlüsselakteure“?

Technologische Dimension	Soziale Dimension	Demokratische Dimension
<i>Infrastrukturen der Klimawende</i> (z.B. Ausbau Erneuerbare Energien, Netzausbau, Speicher, Wasserstoff etc.)	Infrastrukturen ermöglichen „sozialen bzw. kollektiven Konsum“	Demokratische Steuerung über die Kommune, Umsetzung von <i>GR-Beschlüssen</i>
Infrastrukturen als Voraussetzung für Transformation von <i>Wirtschaftsunternehmen</i>	Umsetzer der Daseinsvorsorge Idealtypisch: „Meta-Mission“ – Priorität auf <i>Gemeinwohl</i> und gleichwertigen Lebensverhältnissen	Dialog mit der <i>Bürgerschaft</i> : von Kooperation und voneinander Lernen bis Konflikt und Klagen
Test <i>neuer Technologien</i> , Kooperation mit Wissenschaft	<i>verlässlicher Versorger</i> vor Ort, fördert lokale Wertschöpfung & <i>relevanter Arbeitgeber</i> , auch in strukturschwachen Regionen	Unternehmensebene: Gemeinderats- und Betriebs-/Personalratsmitglieder im <i>Aufsichtsrat</i>
Selbst THG-Emittenten → hohe <i>Einsparpotenziale</i> (Stilllegung von Mülldeponien, Kohlekraftwerken, PV auf eigenen Anlagen, Sektorenkopplung u.a.)	<i>sozialer Arbeitgeber</i> : hohe tarifvertragliche Deckungsrate, sichere Arbeitsplätze, Gesundheitsförderung etc.	Betriebliche Ebene: i.d.R. gut etablierte <i>Mitbestimmung</i>

# Anforderungen an Infrastrukturunternehmen

Nachwirkungen alter Herausforderungen: „Privat vor Staat“, Jahrzehntelanges Auszehren des ÖD

## Neue Herausforderungen: Gleichzeitigkeiten, Verschränkungen, Gegenbewegungen

- 3 D's – Dekarbonisierung, Digitalisierung, Demografie
- Weitreichender Aus-, Um-, Neu- und Rückbau von Infrastruktur
- Entwertung alter und Schaffung neuer Berufsbilder, hohe Qualifizierungsbedarfe (z.B. Elektrotechnik, IT, Umgang mit Wasserstoff)
- Personalaufbau, teils Personalabbau sowie Verrentungswelle in Zeiten des Arbeits- und Fachkräftemangels

## Gesetzliche und politische Zielsetzungen → ← größte Umsetzungshemmisse:

- Wie Investitionen finanzieren?
- Fach- und Arbeitskräftemangel

## Krisen als „intervenierende Variablen“ – Hemmnisse bzw. Treiber des Umbaus

(Corona, Krieg in Ukraine, Rechtsruck, Folgen des Klimawandels)

## Auswirkungen der Transformation auf Arbeit und Beschäftigung

- Beschäftigungszuwachs ÖPNV, Stadtwerke, Erneuerbare (insbes. Windenergie)
- Verunsicherung in Teilbereichen (z.B. Gaskraftwerke/-netze)
- Arbeits- und Fachkräftemangel & z.T. kurzfristiges Reagieren auf (Krisen-)Anforderungen  
→ hohe Belastung der vorhandenen Belegschaften
- Druck auf Arbeitsbedingungen (Drehen an der „Effizienzschraube“, Zeitdruck etc.)

## Umgang der Beschäftigten mit Veränderungen

- Daseinsvorsorge ist sinnstiftend → hohe Identifikation, „Produzentenstolz“
- Zukunft gestalten („Visionäre“, Spezialisten-Zirkel)
- Skepsis, doch kaum vollständige Ablehnung
- Beitrag zur Klimawende leisten, aber mit „gesundem Menschenverstand“ → Pragmatismus
- Verunsicherung, Unbehagen, Neugier angesichts noch nicht absehbarer Veränderungen
- Kolleg\*innen als Rückhalt in Krisenzeiten

# Was hat Personal- bzw. Betriebsratsarbeit mit Klimaschutz zu tun?

Klimaschutz und SÖT stehen nicht im Vordergrund, aber viele Aspekte der PR/BR-Arbeit haben (indirekt) Einfluss darauf.

## Klimaanpassung

- Sonnenschutz / Hitzereduktion, kostenlose Getränke
- Häufigere Pausen, frühere Anfangszeiten (z.B. bei Müllabfuhr)

## Begleitung von betrieblichen Transformationsprozessen

- Beschäftigungssicherung, Wechsel auf andere Stellen, Umschulungen etc.
- Begleitung baulicher Maßnahmen: Umbau Werkstätten, Betriebshöfe, Ausbau EE, Modernisierung Kraftwerke etc.
- Schutz vor wachsendem Leistungsdruck, ausreichende Personaldecke
- Betriebliche Berufsbildungsmaßnahmen, Weiterbildung („Green Skills“)

## Ökologische Dimension sozialer Maßnahmen

- Jobticket, Jobrad (+/-), Sharing Angebote, betriebliche Ladeinfrastruktur
- flexible Arbeitszeitmodelle, Home Office, hybrides Arbeiten
- alles rund um „Gute Arbeit“ → attraktiver Arbeitgeber → Arbeits-/Fachkräfte zur Umsetzung der Transformation

## Partizipation

- Information, Einbindung und Mitsprache der Beschäftigten in Veränderungsprozessen, aber: rechtliche Grenzen
- Begleitung Vorschlagswesen, Ideenmanagement

# Gewerkschaftliche Machtressourcen in der Transformation

Machtressourcen*	Stärkung	Schwächung	Potenzielle Allianzen
<b>Strukturelle Macht</b>	- Arbeitnehmer:innen-Arbeitsmarkt (Arbeits- und Fachkräftemangel aufgrund Demografie, aber auch Dekarbonisierung)	- Finanzierung bei kommunalen Unternehmen z.T. von politischen Entscheidungen abhängig	- mit Fachverbänden, evtl. KAVen politisch eintreten für bessere finanzielle Ausstattung (insb. ÖPNV)
<b>Organisationsmacht</b>	- Gewerkschaft als Schutzmacht in Krisen- und Transformationszeiten - Kampagnen, Streiks, erfolgreiche Tarifrunden - Allianzen als temporäre Verstärker der Organisationsmacht - Evtl. erfolgreiche Mitgliedergewinnung durch Beschäftigungszuwachs zur Bewältigung der Klimawende in (kommunalen) Unternehmen mit Tarifbindung, etablierter betrieblicher Mitbestimmung, relativ hohem Organisationsgrad	- evtl. Gewerkschaftsskepsis wg. Krise/Transformation/rechten Diskursen - Beschäftigungsverlust in organisationsstarken Unternehmen (z.B. Atom- u. Kohleausstieg; Automobilindustrie) - Beschäftigungszuwachs in EE-Untern. - Arbeitnehmer:innen-Arbeitsmarkt → Konditionen selbst aushandeln	- „Wir fahren zusammen“ (ver.di + FfF) - Bündnis sozialverträgliche Mobilitätswende - regionale Transformationsräte (?) - lokale Bündnisse
<b>Institutionelle Macht</b>	- BetrVG (z.B. Ergänzung §87 BetrVG, DGB-Reformvorschlag), PersVGs - evtl. Klimagesetze, Lieferkettengesetz (LkSG), SDGs - Tarifverträge generell, Transformationstarifverträge, AltersteilzeitTV, u.a. im Besonderen - Betriebs-/Dienstvereinbarungen - Nachhaltigkeitsberichterstattung (ESG)	- Bislang geringe rechtliche Verankerung von Umwelt- u. Klimaschutz - Spielräume werden kaum genutzt (z.B. Arbeits- u. Gesundheitsschutz → Klimaanpassung)	- Jurist:innen (s. Autor:innen DGB-Reformvorschlag BetrVG) - regionale Bündnisse (z.B. Bündnis Saarland - Verantwortung – Lieferketten) - Forschung (z.B. Dittmar 2023)
<b>Gesellschaftliche Macht</b>	- Parallellaufende Interessen von Beschäftigten und Gesell. bzw. gesell. Gruppen - Kommunale Unternehmen als „Schlüsselakteure“ der Verkehrs- und Energiewende („unser Stadtwerk“) - Argument Systemrelevanz, Transformationsrelevanz - Zusammenhänge Arbeitsbedingungen und Klimaschutz komm.	- Gegenläufige Interessen von Beschäftigten und Gesell. bzw. gesell. Gruppen (z.B. Lüzerath) - Rechtsruck - klimapolitischer Rollback („Greenlash“)	- FfF, Umweltorganisationen - Sozialverbände - lokale Organisationen/Gruppen
<b>Politische Macht</b>	- Lobbyarbeit bei Landes- und Bundespolitik - Gremienarbeit (z.B. Kohlekommission) - Aktionstage (z.B. bei Verkehrsministerkonferenz)	- Rechtsruck - klimapolitischer Rollback („Greenlash“) - Regierungswechsel	- Politisch eintreten für bessere finanzielle Ausstattung (insb. ÖPNV) (s.o.)

Gemeinwohlorientierung, Umsetzungsfähigkeit, relativ hohes Maß an demokratischer Steuerung und Mitbestimmung

- Stadtwerke / kommunale Unternehmen haben das Potenzial, wichtige Akteure in der sozial-ökologischen Transformation und Teil einer Art *dezentraler „Mission Economy“* (vgl. Mazzucato 2021) zu sein
- Anerkennung der System- und Transformationsrelevanz → Chance der Aufwertung von Tätigkeiten in der öffentlichen Daseinsvorsorge und Rekommunalisierung?

Damit Potenziale realisiert werden können, müssen jedoch bestimmte Voraussetzungen erfüllt sein:

- Hinreichende Finanzierung → Investitionsoffensive?
- Gewinnung und Bindung von Arbeits- und Fachkräften → Aus- u. Weiterbildungsoffensive, Qualifizierung von Quereinsteiger\*innen, verlässliche Kinderbetreuung, Fachkräftezuwanderung, Verbesserung der Arbeitsbedingungen u.a.

PR/BR und Gewerkschaften spielen wichtige Rolle als Wahrer der Beschäftigteninteressen, Schutzmacht und Vermittler, insbes. während der Transformationsprozesse.

- Aktive Gestaltung? Potenzial für eine sozial-ökologische Arbeitnehmer\*innen-Bewegung?

# Referenzen

- BDEW/EY (2024): Fortschrittsmonitor Energiewende 2024.  
[https://www.bdew.de/media/original\\_images/2024/04/24/fortschrittsmonitor\\_2024\\_zCu1QX7.pdf](https://www.bdew.de/media/original_images/2024/04/24/fortschrittsmonitor_2024_zCu1QX7.pdf)
- Dittmar, N. (2023): Tarifpolitik in der ökologischen Transformation? Paper für die GIRA-Jahrestagung 2023, 2./3. November, Berlin.
- Dörre, K./Liebig, St./Lucht, K./Sittel, J. (2024): Klasse gegen Klima? Transformationskonflikte in der Autoindustrie. In: Berliner Journal für Soziologie, 34, S. 9-46.
- Haywood, L./Janser, M./Koch, N. (2021): The Welfare Costs of Job Loss and Decarbonization– Evidence from Germany's Coal Phase Out. IZA DP No. 14464.
- KCW (2024): Kurzstudie zum Personalbedarf im kommunalen ÖPNV bis 2030/35. Beauftragt durch Klima-Allianz Deutschland und ver.di, Berlin.
- PWC (2022): Fachkräftemangel im öffentlichen Sektor. <https://www.pwc.de/de/branchen-und-markte/oeffentlicher-sektor/pwc-fachkraeftemangel-im-oeffentlichen-sektor.pdf>
- Mariana Mazzucato, 2021: Mission Economy. A Moonshot Guide to Changing Capitalism. Penguin Random House, UK.
- Schmalz, St./Dörre, K. (2014): Der Machtressourcenansatz: Ein Instrument zur Analyse gewerkschaftlichen Handlungsvermögens, Industrielle Beziehungen, 21 (3), S. 217-237.
- Schmidt, W./Müller, A. (2022): Staff councils and their power resources – Workplace representation in German municipalities. In: Employee Relations, 45(1), S. 106-120.

Der Klimawandel nimmt Fahrt auf.

Mach Dich schlau!

+1,5 °C

1890

-0,1°C

1923

0,0°C

Wir können ihn bremsen!

+2,7 °C Klima E-Bus

+4,0 °C

Vielen Dank!



# Zielsetzungen und Hemmnisse

Branche	Gesetzliche und politische Zielsetzungen	Hemmnisse
ÖPNV	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Bis 2030: ein Drittel mehr Busse und Bahnen im Einsatz, Verdoppelung Fahrgästzahlen im ÖPNV / ein Viertel mehr Güter über die Schiene transportiert</li> <li>- CVD, 06/19/SaubFahrzeugBeschG (08/21): 65% der neu beschafften Fahrzeuge bis 2030 emissionsarm bzw. emissionsfrei</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Chronische Unterfinanzierung, Abhängigkeit von kommunaler Kassenlage bzw. Quersubventionierungen</li> <li>- Arbeitsbedingungen</li> <li>- Bis 2035 fehlen 168.500 bis 181.500 Fahrdienststellen (Rente + Verdoppelung Fahrgästzahlen) (KCW 2024:38)</li> </ul>
Energie	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Bis 2030: Anstieg des Anteils erneuerbarer Energien am Bruttostromverbrauch auf mindestens 80 Prozent, bis 2035 100% (EEG 01/23)</li> <li>- Reform des Bundesimmissionsschutzgesetzes (BImSchG) → beschleunigte Energiewende u.a.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Energiekrise hat Stadtwerke z.T. in Schieflage gebracht + Quersubventionierungen (z.B. ÖPNV) → begrenzter Handlungsspielraum vs. hoher Investitionsbedarf</li> <li>- Geringe Planungssicherheit für langfristige Investitionen</li> <li>- Stadtwerke: Mangel an Fachkräften quer durch alle Berufe</li> <li>- 540.000 unbesetzte Stellen im Kontext Energiewende, (inkl. Handwerksbetriebe), 151.000 Stellen für Informatiker*innen und Ingenieur*innen (BDEW/EY 2024)</li> </ul>
Abfall	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Kreislaufwirtschaftsgesetz (KrWG 2012/2024)</li> <li>- CVD, 06/19: 65% der neu beschafften Fahrzeuge bis 2030 emissionsarm bzw. emissionsfrei</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Zum Teil ausgeprägter Fach- und Arbeitskräftemangel auch in der Abfallwirtschaft (u.a. fehlende Berufskraftfahrer*innen)</li> </ul>