

ÖSTERREICHS JUST TRANSITION PLAN: WEGWEISER IN EINE FAIRE KLIMANEUTRALE ZUKUNFT?

Im August 2022 hat die Europäische Union den von Österreich eingereichten territorialen Plan für einen gerechten Übergang¹ genehmigt und eine erste Finanzierungstranche aus dem Fonds für einen gerechten Übergang (JTF)² freigegeben. Der Plan geht in der Entwicklung eines Governance-Rahmens zur Gestaltung des grünen Strukturwandels weiter als bisherige Initiativen und beschreibt erstmalig für ein offizielles österreichisches Dokument wesentliche Stränge einer aktiven Transformationspolitik. Dennoch gibt es Lücken und Verbesserungsbedarf im Zuge der Umsetzung.

Von
Michael Soder
und
Norbert Tempel

Hintergrund

Der Übergang zu einer klimaneutralen Wirtschaft ist eines der wichtigsten politischen Ziele der Europäischen Union. Mit dem Grünen Deal³ soll Europa bis 2050 der weltweit erste klimaneutrale Kontinent werden.

Kommission einen Mechanismus für einen gerechten Übergang⁵ vorgeschlagen, der unter anderem auch die Einrichtung eines spezifischen Just-Transition-Fonds (JTF)⁶ vorsieht. Die entsprechende Verordnung ist seit Juni 2021 in Kraft.

Es war von Anfang an klar, dass der Übergang zur Klimaneutralität nur gelingen kann, wenn er fair erfolgt und alle betroffenen Bevölkerungsgruppen einbindet.

Im Kern geht es beim Grünen Deal um nichts Geringeres als den Umbau der fossilen energetischen Basis unseres Arbeitens, Produzierens und Konsumierens. Dieser Umbau betrifft damit alle Lebensbereiche und ist keine rein technische oder ökonomische, sondern vor allem auch eine soziale Herausforderung. CO₂-Neutralität bedeutet insbesondere für jene Branchen, Geschäftsmodelle und Unternehmen, die stark von der Nutzung fossiler Energieträger abhängig sind, Anpassungen oder sogar Neuorientierung.⁴

Bereits im zentralen Green-Deal-Dokument wurde festgeschrieben, dass der Übergang nur gelingen kann, wenn er fair erfolgt und alle betroffenen Bevölkerungsgruppen einbindet (Just Transition). Es war von Anfang an klar, dass der damit verbundene Strukturwandel hin zu einer nachhaltigen CO₂-neutralen Wirtschaftsweise die Interessen aller Beschäftigten betrifft, ganz besonders aber jene, die in emissionsintensiven Branchen tätig sind. Um diese „Just Transition“ zu finanzieren, hat die

Kernelemente des Just-Transition-Fonds (JTF)

In der Verordnung zur Einrichtung des Fonds für einen gerechten Übergang werden Ziele, Umfang und Finanzierung von Maßnahmen zur Bewältigung des Strukturwandels definiert. Ziel des Fonds ist es, die sozioökonomischen Auswirkungen des Übergangs zur Klimaneutralität zu bewältigen und die wirtschaftliche Diversifizierung und Umstellung in jenen Gebieten und Sektoren zu unterstützen, die aufgrund ihrer Abhängigkeit von fossilen Brennstoffen oder treibhausgasintensiven industriellen Prozessen am stärksten vom Übergang betroffen sind. Dazu stehen für 2021-2027 insgesamt 17,5 Mrd € zur Verfügung – 7,5 Mrd € aus dem mehrjährigen Finanzrahmen 2021-2027 und 10 Mrd € aus dem Europäischen Aufbauminstrument (für den Zeitraum 2021-2023). Die Aufteilung der Mittel erfolgt nach einem spezifischen Verteilungsschlüssel. Auf Österreich entfallen insgesamt 135,8 Mio €, die für die in der Verordnung festgelegten Maßnahmen verwendet werden können (u.a. Umschulung von Arbeitnehmer:innen,

Österreichs Just Transition Plan: Wegweiser in eine faire klimaneutrale Zukunft?

aktive Eingliederung von Arbeitssuchenden, Investitionen in KMU, erschwingliche saubere Energie, Dekarbonisierung des lokalen Verkehrs, Förderung der Kreislaufwirtschaft, Forschungs- und Innovationstätigkeiten etc.). Vom Gesamtbudget müssen 45% der Mittel für Maßnahmen für Arbeitnehmer:innen und Arbeitssuchende zur Verfügung gestellt werden.

In der Verordnung zur Einrichtung des Fonds für einen gerechten Übergang werden Ziele, Umfang und Finanzierung von Maßnahmen zur Bewältigung des Strukturwandels definiert.

Der JTF ist die erste Säule des „Mechanismus für einen gerechten Übergang“⁸, dazu kommen noch weitere Finanzierungsquellen, sodass insgesamt EU-weit 55 Mrd € im Zeitraum 2021-2027 zur Verfügung stehen. Dennoch ist offensichtlich, dass diese Förderungssumme bei weitem nicht ausreichen wird, um alle betroffenen Regionen und Sektoren entsprechend zu unterstützen. Allein für die Unterstützung des Strukturwandels in den Kohleregionen Deutschlands wird die Bundesregierung bis 2038 40 Milliarden Euro zu Verfügung stellen⁹. Offensichtlich ist, dass die EU-Mitgliedstaaten budgetär die Hauptlast der notwendigen sozial-ökologischen Transformation tragen müssen. Das erfordert eine massive Ausweitung der öffentlichen Investitionen und eine ent-

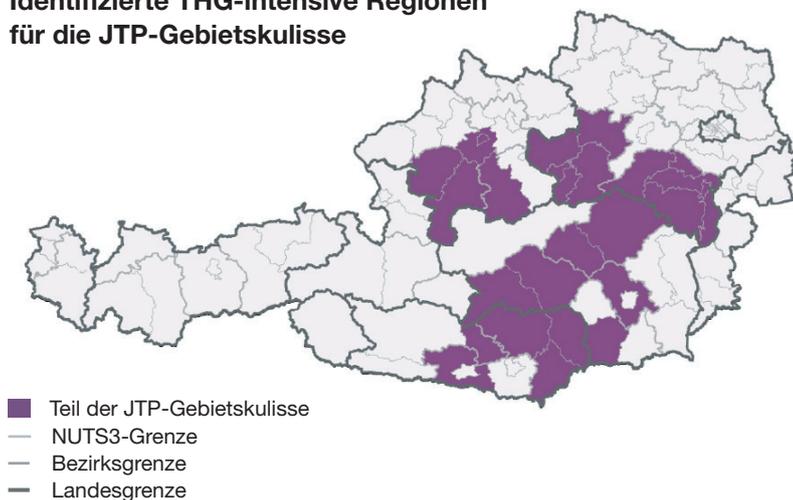
sprechende Änderung der EU-Fiskalregeln (Stichwort: goldene Investitionsregel).

Zentrale Vorgabe für die Mitgliedstaaten ist die Ausarbeitung territorialer Pläne für einen gerechten Übergang (Just-Transition-Pläne) für die in Frage kommenden Gebiete. Der österreichische Plan wurde im Rahmen der Österreichischen Raumordnungskonferenz (ÖROK) erstellt.

Grundsätzliche Bewertung des österreichischen JT-Plans

Der von der EU-Kommission mit Anfang August 2022 genehmigte Just Transition Plan Österreichs geht in der Entwicklung eines Governance-Rahmens zur Gestaltung des grünen Strukturwandels weiter als bisherige Initiativen. So beschreibt der Plan erstmalig für ein offizielles österreichisches Dokument wesentliche Stränge einer aktiven Transformationspolitik. Der Just Transition Plan (JTP) identifiziert dazu die Notwendigkeit des Vorantreibens der strukturellen (betrieblichen) Umstellung sowie jene der Diversifizierung von Produkten, Dienstleistungen inkl. begleitender beschäftigungspolitischer Maßnahmen. Anspruch des JTP ist die notwendige Umstellung rasch, erfolgreich und sozial verträglich zu gestalten.

Identifizierte THG-intensive Regionen für die JTP-Gebietskulisse



Erweiterte Gebietskulisse

In Österreich spielt die Erzeugung fossiler Brennstoffe kaum mehr eine Rolle und auch der Ausstieg aus dem Kohlestrom wurde bereits vollzogen. Insofern liegt die Herausforderung im Übergang zu einer klimaneutralen Wirtschaft in den THG-intensiven¹⁰ Wirtschaftszweigen Papier und Druck, chemische und pharmazeutische Erzeugung, Metallerzeugung und -bearbeitung und Verarbeitung mineralischer Rohstoffe. Im Länderbericht 2020¹¹ hat die EU-Kommission erstmals eine Festle-

Österreichs Just Transition Plan: Wegweiser in eine faire klimaneutrale Zukunft?

Österreich konnte in den Verhandlungen mit der EU-Kommission eine beträchtliche Erweiterung der Gebietskulisse (JTP-Region) durchsetzen.

gung der Regionen mit hoher CO₂-Intensität vorgenommen, die beim Übergang zur Klimaneutralität vor schwerwiegenden sozio-ökonomischen Herausforderungen stehen und daher für eine Unterstützung durch den Fonds für einen gerechten Übergang in Frage kommen. Diese Regionen liegen in der Steiermark und in Oberösterreich. Positiv ist, dass Österreich in den Verhandlungen mit der EU-Kommission eine beträchtliche Erweiterung dieser Gebietskulisse (JTP-Region) durchsetzen konnte. Die nunmehr vereinbarte JTP-Region umfasst Gebiete in Niederösterreich, Kärnten, Oberösterreich und der Steiermark. Sie ist dadurch gekennzeichnet, dass die THG-Intensität der Wirtschaft um 85% über dem österreichischen Durchschnitt liegt und ein überdurchschnittlich hoher Anteil der Beschäftigten in den THG-intensiven Wirtschaftssektoren arbeitet.

Insgesamt sind in der JTP-Region über 71.000 Personen in den THG-intensiven Branchen beschäftigt und damit vom Übergang in eine klimaneutrale Wirtschaft betroffen, wie u.a. Abbildung zeigt:

Die erweiterte Gebietskulisse ist jedenfalls eine wichtige Verbesserung im Vergleich zum ursprünglichen Kommissionsvorschlag. Allerdings weist der JTP einen gravierenden Konzeptionsfehler dadurch auf, dass einzelne städtische Gebiete aus den Fördergebieten ausgenommen wurden. Dies ist umso fragwürdiger, da große CO₂-Emittenten der Industrie in urbanen Zentren, z.B. Linz oder Steyr, angesiedelt sind. Begründet wird das damit, dass diese Gebiete wirtschaftlich sehr leistungsfähig sind und damit keine Unterstützung aus dem Fonds benötigen.

Vorantreiben der strukturellen (betrieblichen) Umstellung und Diversifikation

Der erste im JTP benannte Strang des Vorantreibens des Strukturwandels betont die Dringlichkeit und Notwendigkeit, rasch die Umstellungen anzugehen und umzusetzen. Gelingt dies nicht, drohen bedeutende Wertschöpfungs- und Beschäftigungsverluste in den betroffenen Regionen mit all den damit verbunden sozialen Kosten. Im schlimmsten Fall kann ein zu spätes Engagement der Unternehmen, der Regionen und der Politik zu einem Verlust der Wettbewerbsfähigkeit in

Daten zur JTP-Gebietskulisse: THG-intensive Industrien in der JTP-Region

BRANCHE	Anteil der JTP-Region an THG-Emissionen* in der Branche in AT	Anteil der Branche an den THG-Emissionen des sekundären und tertiären Sektors in JTP-Region	Beschäftigte in JTP-Region	Anteil der Beschäftigten im sekundären Sektor in JTP-Region
Papier & Druck	60%	22%	10.217	4%
Chemische & pharmazeutische Erzeugung	34%	10%	7.678	3%
Metallerzeugung & -bearbeitung	40%	14%	43.558	19%
Verarbeitung mineralischer Rohstoffe	36%	11%	9.729	4%
Gesamt	43%	58%	71.182	31%

*basierend auf dem Energieverbrauch

Quelle: Territorialer Plan für einen gerechten Übergang Österreich 2021-2027, S. 27

Es braucht eine öffentliche Unterstützung für eine begleitende Gestaltung des lokalen Arbeitsmarkts, damit der Wandel in den Regionen rasch und sozial verträglich erfolgen kann.

den betroffenen Regionen führen. Der Versuch, in absterbenden Produktionsnischen überholte Geschäftsmodelle durch Verzögern und Verschleppen der notwendigen Umstellungen kurzfristig Profite zu erzielen, ist langfristig zum Scheitern verurteilt und gefährdet auf lange Sicht Wohlstand, Wertschöpfung und Beschäftigung. Der JTP erkennt, dass gerade im Bereich der KMUs noch nicht durchgängig Bewusstsein, Akzeptanz und Bereitschaft zur Dekarbonisierung besteht und er rechnet damit, dass die notwendige Transformation zum Marktaustritt betroffener Unternehmen führen wird. Umgekehrt bietet ein rasches und ambitioniertes Vorgehen in der Umstellung Wettbewerbsvorteile, z.B. durch neue Produkte und Dienstleistungen, Effizienzgewinne, Umsatzsteigerungen und Imageverbesserungen. Gerade letztere helfen auch Regionen und Unternehmen für hochqualifizierte Arbeitskräfte attraktiv zu bleiben und sie sichern langfristig die wirtschaftlichen Entwicklungsmöglichkeiten in der Region ab. Der JTP erwähnt in diesem Zusammenhang Leitbetriebe in der THG-intensiven Industrie, wie z.B. voestalpine oder die Zellstoff Pöls AG, welche bereits eigene Dekarbonisierungsstrategien verfolgen. Jedoch sind diese Großunternehmen nicht im Förderkreis des Just Transition Fonds erfasst.

Die Entwicklung und Umsetzung betrieblicher Dekarbonisierungsstrategien bzw. Dekarbonisierungs-Roadmaps stellt eine langjährige Forderung des Österreichischen Gewerkschaftsbunds und der Arbeiterkammer dar. Der dezidierte Verweis des JTP auf die absolute Notwendigkeit solcher betrieblichen Strategien unterstreicht die Forderung der österreichischen ArbeitnehmerInnenvertretungen für eine verpflichtende Einführung unter betrieblicher Mitbestimmung dieser.

Die notwendige systemische und regionalpolitische Dimension einer Just Transition

Der JTP erkennt und benennt die für die Gestaltung der Transformation notwendige systemische Perspektive. Als eines der ersten offiziellen Dokumente in Österreich im Kontext der Transformationspolitik orientiert es sich an die Dokumente der Vereinten Nationen und der Europäischen Union, z.B. der Arbeitsdokumente für die Entwicklung von „Transition Pathways“. Bisher wurde wirtschaftspolitisch oft in einer linearen Branchen- oder Sektorenlogik gedacht und gehandelt. Die Dekarbonisierung verlangt aber nicht weniger als den Umbau der energetischen Basis von Wirtschaft und Gesellschaft. So sind zum Beispiel Treibhausgas (THG)-intensive Branchen in ein umfassendes wirtschaftliches Netzwerk oder „Ökosystem“ eingebettet, einschließlich vor- und nachgelagerten Sektoren (z.B. Zulieferer, Maschinen- und Werkzeugbau) und verbundener Dienstleistungen (z.B. Speditionen, industriennahe Dienstleistungen, Gastronomie) als auch Bildungs- und Forschungseinrichtungen. Die Vernetzung und Dichte eines Ökosystems zeigt sich auch an unterschiedlich ausgeprägten Beschäftigungsmultiplikatoren. Der österreichische JTP geht für die energieintensiven Branchen von einem Multiplikator zwischen zwei und acht Arbeitsplätzen bei einem Nachfragerückgang von einer Million Euro aus. Die dadurch entstehenden notwendigen betrieblichen Umstellungsprozesse haben jedenfalls Auswirkungen auf den (regionalen) Arbeitsmarkt. Diese können negativer Natur (z.B. Beschäftigungsverluste, Ab- und Entwertung von Qualifikationen) oder positiver Natur (z.B. neue Beschäftigungschancen) sein. Es braucht daher eine öffentliche Unterstützung für eine begleitende Gestaltung des lokalen Arbeitsmarkts, damit der Wandel in den Regionen rasch und sozial verträglich

Die Situation gefährdet nicht nur das Erreichen der Klimaziele, sondern auch den Wirtschaftsstandort in Österreich

erfolgen kann. Die im JTP enthaltenen Ausführungen zur begleitenden Gestaltung des Arbeitsmarkts sind durchaus fortschrittlich, was fehlt ist ein klares Bekenntnis zum Ausbau sozialpartnerschaftlicher Arbeitsstiftungen, die sich bereits in der Vergangenheit für die Bewältigung tiefgreifender Veränderungen auf dem Arbeitsmarkt (z.B. durch den Beitritt Österreichs zur Europäischen Union) bewährt haben. Damit sollen Weiterbildungs- und Ausbildungsoffensiven gerade auch in jenen Branchen angestoßen werden, in denen durch den ökologischen Strukturwandel mit steigender Beschäftigung gerechnet werden kann („Bauen und Sanieren“, „Erneuerbare Wärme“, „Erneuerbarer Strom“). Ein wichtiges Element ist dabei eine ausreichende Existenzsicherung während der Bildungsmaßnahmen.

Eine lückenhafte Governance der Transformationspolitik in Österreich

Der JTP betont ebenso die Notwendigkeit der Kohärenz mit anderen relevanten nationalen, regionalen oder territorialen Strategien und Plänen. An sich kann der JTP diese Kohärenz von seiner Perspektive ausgehend darstellen. Im Sinne der Gestaltung einer österreichischen Transformationspolitik trifft dies jedoch sicherlich nicht zu, denn viele der im JTP benannten wesentlichen Gesetze und Initiativen, wie z.B. das Klimaschutzgesetz (KSG), der nationale Energie- und Klimaplan (NEKP), das Energieeffizienzgesetz (EEffG) fehlen bis heute oder müssen aufgrund der absehbaren Zielverfehlung dringend nachgeschärft werden. Damit sieht sich Österreich im Sinne einer umfassenden Transformationspolitik einem Flickwerk aus einzelnen nicht aufeinander abgestimmten oder veralteten Gesetzen, Maßnahmen und Strategien gegenüber. Von einer tatsächlichen Kohärenz einer Transformationspolitik kann daher kei-

nesfalls gesprochen werden. Gerade in Phasen des Umbruchs und der Veränderung wären aber klar vorgezeichnete und verpflichtende Entwicklungs- und Transformationspfade und ein kohärenter Rahmen dringend notwendig, um das Investitionsverhalten als auch die Qualifizierungen darauf ausrichten zu können und Unsicherheit für strukturelle Entscheidungen zu reduzieren. Darüber hinaus gefährdet diese Situation nicht nur das Erreichen der Klimaziele, sondern mittelfristig auch den Wirtschaftsstandort und damit verbunden Beschäftigung und Wertschöpfung in Österreich.

Die fehlende Kohärenz in Österreichs Transformationspolitik äußert sich zwangsläufig auch im JTP selbst. So ist derzeit schon absehbar, dass die Mittel des Just Transition Fonds für die Bewältigung des Umbaus nicht ausreichen werden. Hier braucht es ebenso enorme nationale Bemühungen. Die Mittel aus dem Just Transition Fonds können hier nur als zusätzliche Unterstützung zu nationalen Anstrengungen gesehen werden. Ebenso bleibt die Frage der tatsächlichen Zuständigkeit und die explizite Zuweisung von Verantwortlichkeiten unbeantwortet. Damit droht der Mittelabruf ebenso einer Zersplitterung und Willkürlichkeit zu folgen, was die Effektivität der Mittelverwendung aus Perspektive einer gesamthaften Transformationspolitik gefährdet.

Im Gegenteil bräuchte es eine Bündelung von Zuständigkeiten und Verantwortlichkeit. Im internationalen Diskurs werden hierzu Transformationsagenturen, Transition Centers oder Transition Towns diskutiert. Es braucht regionale Zentren, welche als Informations-, Beratungs-, und Koordinationsstellen fungieren, um Entwicklungsprozesse zu fördern, Informations- und Suchkosten für Unternehmen, Gemeinden und Beschäftigte

Österreichs Just Transition Plan: Wegweiser in eine faire klimaneutrale Zukunft?

zu reduzieren und die Projektentwicklung zu unterstützen. Solche Anlaufstellen brauchen auch ein starkes Element der Mitbestimmung und des Einbezugs von Sozialpartnern und anderen regionalen Stakeholdern.

Die Einbeziehung auch der regionalen Sozialpartner in jeder Phase der Umsetzung des Plans muss gewährleistet sein.

Von zentraler Bedeutung ist die Einbindung der Sozialpartner in die Erstellung und Umsetzung der konkreten Maßnahmen. Dafür gibt es auch ein klares Mandat: In den Strukturfonds-Verordnungen ist die Einbeziehung der Sozialpartner auf allen Ebenen und in allen Phasen verpflichtend festgeschrieben. Da der JFT Teil des operationellen Programms des ESF+ (Europäischer Sozialfonds Plus) und des EFRE (Europäischer Fonds für regionale Entwicklung) ist, sind auf nationaler Ebene entsprechend der anzuwendenden Verordnungen zur Abwicklung der Strukturfonds die Sozialpartner einzubeziehen. Und da die konkrete Erstellung der Programme regional erfolgen wird, ist eine Einbeziehung auch der regionalen Sozialpartner in jeder Phase der Umsetzung, also insbesondere bei

der Festlegung der Schwerpunkte, der Erarbeitung der konkreten Maßnahmen, bei der Beschlussfassung über das Programm als auch beim anschließenden Monitoring und der Evaluierung zu gewährleisten.

Fazit

Grundsätzlich stellt der JTP einen wichtigen Schritt in die richtige Richtung in der österreichischen Transformationspolitik dar. Jedoch geht er noch nicht weit genug und kann die bestehenden Lücken in der Governance-Struktur nicht von sich ausfüllen. Wesentlich für den Erfolg des JTPs ist eine aktive Einbindung der Sozialpartner bei der Entwicklung, Überwachung und Evaluierung der Maßnahmen. Es gilt daher rasch weiterzuarbeiten und die Lücken zu füllen, damit Österreich auf dem Weg in eine klimaneutrale Zukunft rasch vorankommt.

Michael Soder, AK Wien
michael.soder@akwien.at

Norbert Templ, AK Wien
norbert.templ@akwien.at

+	-
Systemische Perspektive „Ökosysteme“	Weiteres Stück im Flickwerk „österreichischer Transformationspolitik“
Starke Betonung der regional- und beschäftigungspolitischen Handlungsebene	Unzureichende Governance der durch den JTP (mit-)finanzierten Projekte
Klare Benennung von aktuellen Herausforderungen und Leerstellen	Fehlende Verantwortlichkeiten, Verpflichtungen und Koordinierung über das Programm hinaus
	Wesentliche THG-Emittierende Regionen z. B. Städte sind von der Förderung ausgenommen

- 1 2022-08-03_JTP_final.pdf (oerok.gv.at), abgerufen am 29.8.2022.
- 2 JTF - ÖROK (oerok.gv.at), abgerufen am 29.8.2022.
- 3 Europäischer Grüner Deal | EU-Kommission (europa.eu), abgerufen am 29.8.2022.
- 4 Strukturwandel und Beschäftigung in der Klimakrise - A&W-Blog (awblog.at), abgerufen am 29.8.2022.
- 5 Der Mechanismus für einen gerechten Übergang: Niemand darf zurückgelassen werden | EU-Kommission (europa.eu), abgerufen am 29.8.2022.
- 6 Siehe Fn. 2.
- 7 EUR-Lex - 32021D1129 - EN - EUR-Lex (europa.eu), abgerufen am 29.8.2022.
- 8 Siehe Fn. 5.
- 9 Kohleausstieg und Strukturwandel (bundesregierung.de), abgerufen am 29.8.2022.
- 10 Der Indikator THG-Intensität misst die Treibhausgasemissionen bezogen auf die Bruttowertschöpfung im sekundären und tertiären Sektor.
- 11 2020-european_semester_country-report-austria_de.pdf (europa.eu), S. 82f., abgerufen am 29.8.2022.



BESTELLEN!

Unter
<https://wien.arbeiterkammer.at/Newsletter.html>

können Sie den EU-Infobrief
kostenlos bestellen.

infobrief eu & international: EUROPA UND INTERNATIONALES IN KRITISCHER UND SOZIALER PERSPEKTIVE

Der EU-Infobrief erscheint 4x jährlich im digitalen Format und liefert eine kritische Analyse der Entwicklungen auf europäischer und internationaler Ebene.

Die Zeitschrift der Abteilung EU & Internationales der AK-Wien fokussiert dabei Themen an der Schnittstelle von Politik, Recht und Ökonomie. Anspruch ist nicht nur die Prozesse in den europäischen Institutionen zu beschreiben, sondern auch Ansätze zur Überwindung des Neoliberalismus zu entwickeln. Kurze Artikel informieren in prägnanter Form über aktuelle Themen. Langbeiträge geben den Raum für grundlegende Analysen, Buchbesprechungen bieten eine kritische Übersicht einschlägiger Publikationen.