

Das europäische Rahmenwerk für einen gerechten Übergang zur Klimaneutralität

*Arthur Corazza**

1. Einleitung

Der Klimawandel und die Umweltzerstörung stellen eine ernsthafte Bedrohung dar – bereits heute und mehr noch für künftige Generationen. Klimabedingte Extremereignisse wie Überschwemmungen, Hitzewellen, Dürren und Waldbrände, die menschliches Leid und materielle Verluste verursachen, treten immer häufiger auf, wie die Berichte des wissenschaftlichen Weltklimarates (IPCC) belegen.¹ In der Europäischen Union erreichen entsprechende wirtschaftliche Verluste im Schnitt bereits über 12 Mrd. EUR pro Jahr und könnten sich auf zusätzliche 175 Mrd. EUR pro Jahr (1,38 % des BIP) belaufen, sollte die globale Erwärmung 3 °C über dem vorindustriellen Niveau erreichen.² Die Auswirkungen des Klimawandels belasten besonders jene Menschen und Regionen, die sich bereits in sozial und wirtschaftlich benachteiligten Lagen befinden,³ womit die Klimakrise riskiert, bestehende sozio-ökonomische und regionale Ungleichheiten - besonders auf globaler Ebene - zu vergrößern.

Klima- und Umweltschutz ist ein gesellschaftlicher Imperativ und kann insgesamt zum Wohlergehen künftiger Generationen beitragen, so sieht es mittlerweile ein Großteil der Bevölkerung in der EU. 93% der Europäer*innen betrachten den Klimawandel als ernstes Problem und 90% (mindestens drei Viertel in jedem Mitgliedstaat) stimmen überein, dass um bis 2050 Klimaneutralität in der EU zu erreichen, die Treibhausgasemissionen auf ein Minimum reduziert (und die verbleibenden Emissionen ausgeglichen) werden sollten.⁴ 85% der Europäer*innen sind der Ansicht, dass der Klimaschutz dazu beitragen kann, Gesundheit und Wohlbefinden zu verbessern. Ebenso viele sehen ihn als Chance für Innovationen, Investitionen und Beschäftigung.⁵ Im Zusammenhang mit Russlands Invasion der Ukraine halten 86% der Europäer*innen die Verringerung der Öl- und Gaseinfuhren sowie Investitionen in erneuerbare Energien nicht zuletzt für wichtige Faktoren für die Sicherheit in der EU insgesamt.⁶

Mit dem europäischen Grünen Deal hat die EU, seit Beginn der von der Leyen Kommission im Dezember 2019, eine breit angelegte Strategie, um das Ziel der Klimaneutralität bis 2050 zu erreichen und zu einer nachhaltigen, gerechteren und wohlhabenderen Gesellschaft zu werden. Um die im europäischen Klimagesetz festgeschriebenen Ziele zu erfüllen und so die Belastbarkeitsgrenzen unseres Planeten nicht zu überschreiten, definiert diese Strategie politische Maßnahmen und Investitionen in vielen Bereichen, etwa Klimaschutz, Energie, Verkehr, Umwelt, Industrie, Finanzen, Forschung und Innovation. Angesichts Russlands Angriffskriegs gegen die Ukraine und der hohen Energiepreise hat

* Sozio-ökonomischer Analyst, Europäische Kommission (GD EMPL). Der Autor trägt die alleinige Verantwortung für den Inhalt dieses Artikels. Darin geäußerte Ansichten und Darstellungen sind allein dem Autor zuzuschreiben und reflektieren nicht notwendigerweise die offizielle Meinung der Europäischen Kommission.

¹ IPCC (2022), *Climate Change 2022: Impacts, Adaptation and Vulnerability. Contribution of Working Group II to the Sixth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change.*

² Europäische Kommission (2021), *Climate change impacts and adaptation in Europe (PESETA IV)*, Gemeinsame Forschungsstelle, Sevilla.

³ García-León, D. et al. (2021), *Current and projected regional economic impacts of heatwaves in Europe*, *Nature Communications* 12, 5807.

⁴ Spezial-Eurobarometer 513 (März-April 2021). In Österreich erreichen die entsprechenden Werte 88% und 85%.

⁵ Spezial-Eurobarometer 526 (April-Mai 2022). In Österreich erreichen die entsprechenden Werte 74% und 79%.

⁶ Ibid. In Österreich erreicht der entsprechende Wert 77%.

die Kommission am 18. Mai 2022 außerdem den REPowerEU Plan vorgeschlagen, um Europas Abhängigkeit von fossilen Brennstoffen aus Russland so schnell wie möglich zu reduzieren. Schon 2022 wird zwangsläufig die Gasversorgung diversifiziert, zum Energiesparen ermutigt und aufgefordert, und der Ausbau von nachhaltiger Energie beschleunigt. Am Arbeitsmarkt sowie für soziale und Verteilungsfragen erfordert dieser Wandel Maßnahmen, um Fairness und Gerechtigkeit sicherzustellen, eröffnet aber langfristig auch Potenzial, Europas Arbeitswelt fairer zu gestalten sowie soziale Sicherheit und Teilhabe im Lichte neuer Risiken nachhaltig zu verbessern (siehe Abschnitt 2.1).

Der faire und gerechte Übergang („just transition“) ist ein integraler Bestandteil des europäischen Grünen Deals. Dieser betont, dass niemand im Zuge des grünen Wandels zurückgelassen und keine Region vernachlässigt werden soll. Die europäische Säule sozialer Rechte, mit ihren 20 Prinzipien, bietet der EU dabei einen Kompass, das Soziale Europa weiter zu stärken.⁷ Um diese Prinzipien in die Tat umzusetzen, hat sich die EU für 2030 drei Kernziele gesetzt, nämlich in den Bereichen Beschäftigung, Fortbildung sowie Armut und soziale Ausgrenzung. Diese sind nun auch in nationale Ziele übertragen.⁸ Ergänzend zu den diversen Maßnahmen, Initiativen und Unterstützungen der EU für einen gerechten Übergang (siehe Abschnitt 2.2), haben die 27 Mitgliedsstaaten am 16. Juni 2022 einstimmig einen EU-Rahmen beschlossen, um einen gerechten Übergang zur Klimaneutralität sicherzustellen (siehe Abschnitt 3). Diese Ratsempfehlung bietet den einzelnen Staaten Handlungsempfehlungen für Maßnahmen, mit Fokus auf Beschäftigungs-, Weiterbildungs- und Sozialpolitik zur sozial gerechten Bewältigung der Klimakrise. Dieses Policy-Papier beschreibt somit auf Basis der Evidenz das bestehende europäische Rahmenwerk, um die Klimakrise sozial gerecht zu überwinden.

2. Hintergrund

2.1. Evidenzbasis

Während die sozialen und wirtschaftlichen Konsequenzen der COVID-19 Pandemie und die hohen Energiepreise seit 2021 signifikante Herausforderungen darstellen, zeigt sich im längerfristigen Rückblick, dass effektiver Klimaschutz mit sozialem Fortschritt in der EU insgesamt einhergehen kann. So lagen die EU-27 Treibhausgasemissionen im Jahr 2020 um 31% niedriger als 1990, teilweise bedingt durch COVID-19 (2019: 25%).⁹ Gleichzeitig hat die Beschäftigungsrate bis 2020 zugelegt (von 67% im Jahr 2012 auf rund 72%) und der von Armut oder sozialer Ausgrenzung bedrohte Bevölkerungsteil ist zurückgegangen (auf 21,5%).¹⁰ Insbesondere die Zahl der „grünen Jobs“ stieg seit 2000 bereits um 43%, etwa um 92% im Bereich erneuerbare Energie (bis 2019).¹¹ Wirtschaftszweige, die zusammen fast 90% aller Emissionen verursachen, machen weniger als 25% der Beschäftigung aus und sind in bestimmten Regionen konzentriert¹² – ein Indikator für die potenziell ungleiche Verteilung von Kosten und Vorteilen aus dem Transformationsprozess in Abwesenheit von entsprechenden Maßnahmen.

In den kommenden Jahren können auf Europas Arbeitsmarkt - mit den richtigen begleitenden Maßnahmen - im Zuge des grünen Wandels circa 884 000 zusätzliche Arbeitsplätze geschaffen werden,

⁷ Die europäische Säule sozialer Rechte umfasst die folgenden drei Kapitel (mit insgesamt 20 Prinzipien): Chancengleichheit und gleichberechtigter Zugang zum Arbeitsmarkt; Faire Arbeitsbedingungen; Sozialschutz und Inklusion.

⁸ Bis 2030 sollen mindestens 78% der EU-27 Bevölkerung (im Alter von 20 bis 64 Jahren) erwerbstätig sein; jedes Jahr sollen mindestens 60% aller Erwachsenen an Fortbildungen teilnehmen; die Zahl der von Armut oder sozialer Ausgrenzung bedrohten Menschen soll bis 2030 um mindestens 15 Millionen verringert werden. (Österreichs 2030-Ziele sind respektive 79,9%, 62% und 204,000).

⁹ Bericht der Kommission, EU-Fortschrittsbericht über den Klimaschutz 2021 (COM(2021) 960 final).

¹⁰ Soziales Scoreboard <https://ec.europa.eu/eurostat/de/web/european-pillar-of-social-rights/indicators/social-scoreboard-indicators> [4.9.2022]

¹¹ Quelle: Eurostat [env_ac_egss3] („grüne Jobs“ im Sektor Umweltgüter und –dienstleistungen im engeren Sinn)

¹² Europäische Kommission (2019), Sustainable growth for all: choices for the future of Social Europe, Employment and Social Developments in Europe 2019, 4. Juli 2019, S. 175.

so die Schätzung für ein Szenario in dem u.a. die EU ihre Emissionen erfolgreich um 55% reduziert.¹³ Insbesondere entstehen dabei neue Jobs in Sektoren wie dem Baugewerbe, den erneuerbaren Energien und der Kreislaufwirtschaft. Dieser Trend wirkt dank neuen Arbeitsplätzen mit mittlerer Qualifikation auch der Arbeitsmarktpolarisierung infolge von Automatisierung und Digitalisierung entgegen. Anpassungen in betroffenen Sektoren und Unternehmen erfordern aber auch neue Geschäftsmodelle und Umstrukturierungen, die Arbeitsplatzverluste mit sich bringen können (oder müssen im Fall von Stilllegungen), etwa im Bergbau, in der Energieerzeugung mit fossilen Brennstoffen und in Teilen des Automobilsektors.¹⁴ In betroffenen Gemeinden, Regionen und Sektoren kann die Zusammenarbeit zwischen den Behörden, Sozialpartnern und weiteren Gruppen dazu beitragen, betroffenen Menschen eine aktive Stimme und neue Perspektiven zu ermöglichen, etwa durch aktive Arbeitsmarktpolitik, Fort- und Weiterbildung und adäquaten Sozialschutz. Regionaler Strukturwandel kann und wird im Lichte lokaler Umstände und Bedürfnisse so proaktiv und gemeinsam gestaltet werden.

Gute Arbeitsbedingungen und Chancengleichheit sind entscheidend, um eine faire Teilhabe am Wandel hin zu einer nachhaltigen und resilienten Wirtschaft zu ermöglichen. Es bestehen etwa Risiken für die Sicherheit und Gesundheit am Arbeitsplatz in gewissen oft „grünen Jobs“, beispielsweise in der Kreislaufwirtschaft, im Baugewerbe (z. B. Asbest) und in der Forstwirtschaft.¹⁵ Darüber hinaus bergen die Auswirkungen des Klimawandels, wie die zunehmende Häufigkeit und Intensität von Wetterextremen (z. B. von Hitzewellen, Waldbränden, Stürmen, Überschwemmungen), Risiken für die Sicherheit und den Gesundheitsschutz in manchen Berufe (z. B. im Bauwesen, in der Landwirtschaft) und beeinträchtigen die Arbeitsproduktivität, besonders in Regionen Südeuropas.¹⁶ Was den Zugang zu „grünen Jobs“ betrifft, so machen Frauen weltweit nur 32% der Arbeitskräfte im Bereich erneuerbare Energien aus (28% der MINT-Arbeitsplätze in diesem Bereich).¹⁷ Entsprechend angepasste Arbeitsmarkt- und Bildungspolitik können somit dazu beitragen, dass der grüne Wandel bestehende soziale Risiken und Ungleichheiten nicht verschärft, sondern dabei hilft, diese zu reduzieren.

Die Gesundheit und Lebensqualität können von guter Klima- und Umweltpolitik profitieren, etwa durch eine bessere Luftqualität, gesündere Böden und verbessertes Konsumverhalten. Allerdings besteht auch die Gefahr, dass im Zuge des Wandels Armut und sozio-ökonomische Ungleichheiten verschärft werden. Schon vor dem starken Anstieg der Energiepreise betraf Energiearmut etwa 7,5% der Bevölkerung in der EU (2020).¹⁸ Je nach Land und Einkommensgruppe bestehen erhebliche Unterschiede, wobei oft Haushalte mit niedrigen und auch mittleren Einkommen betroffen sind.¹⁹ Frauen, insbesondere Alleinerziehende und ältere Frauen, sind dabei besonders betroffen.²⁰ Energiearmut, die sich aus einer Kombination von niedrigem Einkommen, einem hohen Anteil von Energiekosten am verfügbaren Einkommen und schlechter Energieeffizienz ergibt²¹, ist seit geraumer Zeit eine Herausforderung in der EU, besonders aber bei hohen und volatilen Energiepreisen. Im Bereich Transport und Mobilität können erhöhte Kosten (und andere Faktoren wie geringe Verfügbarkeit) Verkehrsarmut zugrunde liegen, wenn ein sozial und materiell notwendiges Niveau an Mobilität oder Verkehrsdienstleistungen unmöglich wird.

¹³ Asikainen, T. et al. (2021), The future of jobs is green, Publications Office of the European Union, Luxembourg.

¹⁴ Siehe Gyorgy, E., Jaksic, K., Siebern-Thomas, F., „Auf dem Weg in eine grünere Zukunft: Niemanden zurücklassen beim Übergang zur Klimaneutralität“, Begleitband des BMAS, Deutschlands Vorsitz im Rat der Europäischen Union (Juli/Dezember 2020).

¹⁵ Europäische Kommission (2019), Sustainable growth for all: choices for the future of Social Europe, Employment and Social Developments in Europe 2019, 4. Juli 2019, S. 185.

¹⁶ García-León, D. et al. (2021), Current and projected regional economic impacts of heatwaves in Europe, *Nature Communications* 12, 5807.

¹⁷ IRENA (2019), Renewable Energy: A Gender Perspective. International Renewable Energy Agency, Abu Dhabi.

¹⁸ EU-Statistik über Einkommen und Lebensbedingungen (EU-SILC), 2020

¹⁹ Siehe 2022 Europäisches Semester: Länderberichte, Annex 6 (Beschäftigungspolitische und soziale Folgen des ökologischen Wandels).

²⁰ Europäisches Parlament (2018), Gender perspective on access to energy in the EU, Publications Office.

²¹ Europäische Kommission (2019), Sustainable growth for all: choices for the future of Social Europe, Employment and Social Developments in Europe 2019, 4. Juli 2019, Kapitel 5.

Mit den richtigen Begleitmaßnahmen kann Klimaschutz trotzdem mit einer Erhöhung von Einkommen einhergehen und zur Verringerung von Ungleichheiten und Armut beitragen. Die Verteilungswirkung von Lenkungsabgaben – etwa CO²-Bepreisung und Energiesteuer – hängt weitgehend davon ab, wie Einkommensteuersenkungen und die Rückführung von Steuereinnahmen durch Transfers ausgerichtet sind, z. B. auf Menschen und Haushalte mit niedrigen und mittleren Einkommen.²² Faire Steuer- und Sozialsysteme, und die entsprechende Kommunikation derer, können auch politisches Vertrauen und Akzeptanz für notwendige Maßnahmen zum Klimaschutz stärken, wie etwa das Verursacherprinzip und die Internalisierung von Umweltkosten.²³ Längerfristig und komplementär dazu können Investitionen des öffentlichen und privaten Sektors in die Energieversorgung, den Wohnbau und Verkehrssysteme, gemeinsam mit angepassten Konsumverhalten und Lebensstilen, die Kosten für essenzielle Dienstleistungen und Wohnen deutlich senken.

2.2. Das bestehende EU-Rahmenwerk für einen gerechten Übergang

Auf EU-Ebene umfassen Maßnahmen und Initiativen zur Erreichung von Klima-, Energie- und Umweltzielen ein breites Repertoire, etwa die Förderung von Anreizen für Produktion und Konsum sowie EU-weite Vorschriften. Die Kommission schätzt, dass in der EU in diesem Jahrzehnt zusätzliche Investitionen in Höhe von ca. 350 Mrd. EUR pro Jahr allein im Energiesystem benötigen werden, um ihr Emissionsreduktionsziel für 2030 zu erreichen (und dazu weitere 130 Mrd. EUR für andere Umweltziele).²⁴ Am 14. Juli 2021 stellte die Kommission das „Fit for 55“ Paket vor, um das rechtlich bindende Ziel, die Emissionen bis 2030 um 55% im Vergleich zu 1990 zu senken, umzusetzen. Das Paket enthält eine Vielzahl an Gesetzesvorschlägen, zum Beispiel den Emissionshandel für Brennstoffe in Gebäuden und im Straßenverkehr einzuführen und Energiesteuern mit Klimaschutz in Einklang zu bringen, Ziele im Bereich erneuerbare Energie und Energieeffizienz zu erhöhen, sowie CO²-Emissionsnormen für Personenkraftwagen und leichte Nutzfahrzeuge gemeinsam mit dem Ausbau von Infrastruktur für alternative Kraftstoffe zu stärken. Das Paket ergänzt zahlreiche sektorale Strategien, Vorschläge und Initiativen in weiteren Bereichen (z. B. Umwelt, Industrie, Finanzen) und Investitionen im Rahmen des EU-Budgets (und von NextGenerationEU - siehe unten).

Fairness und Solidarität sind zentrale Grundsätze des europäischen Grünen Deals und in viele Klima-, Energie- und Umweltvorschriften bereits integriert. Zum Beispiel die im „Fit for 55“ Paket entworfenen Klima- und Energiemaßnahmen beachten soziale Aspekte etwa in der Energiebesteuerung und der Energieeffizienz durch die Berücksichtigung von energiearmen Haushalten sowie in der Lastenteilung zwischen Mitgliedsstaaten. Im Rahmen des EU-Emissionshandelssystems (EU-EHS) findet auch eine gewisse Umverteilung der Emissionszertifikate statt und der zugehörige Modernisierungsfonds nützt Einnahmen aus dem EU-EHS, um einkommensschwächere Mitgliedstaaten zu unterstützen. Darüber hinaus bieten EU-Rechtsvorschriften im Energiebereich den Mitgliedstaaten Instrumente und Flexibilität, um den Schutz von energiearmen und vulnerablen Haushalten zu gewährleisten. Diese tragen zur Erleichterung des grünen Wandels bei, bieten aber auch die Möglichkeit, den notwendigen sozialen Schutz in Krisenfällen sicherzustellen, wie ihn beispielsweise die erhöhten Energiepreise seit Herbst 2021 erfordern.²⁵

Außerdem sollen die Mitgliedsstaaten ihre Strategien und Maßnahmen zum Erreichen ihrer jeweiligen Klima- und Energieziele in nationalen Energie- und Klimaplänen (NEKPs) vorstellen. Diese NEKPs ermitteln u.a. die von Energiearmut betroffenen Haushalte und sollen ggf. Maßnahmen präsentieren,

²² Arbeitsdokument zur Begleitung des Vorschlags für eine Empfehlung des Rates zur Sicherstellung eines gerechten Übergangs zur Klimaneutralität (SWD(2021) 452 final), siehe S. 16, Figure 2.

²³ Klenert, D. et al. (2018), Making carbon pricing work for citizens. *Nature Climate Change* 8, 669–677.

²⁴ Mitteilung der Kommission, Mehr Ehrgeiz für das Klimaziel Europas bis 2030 – In eine klimaneutrale Zukunft zum Wohl der Menschen investieren (SWD(2020) 176 final).

²⁵ Mitteilung der Kommission, Steigende Energiepreise – eine ‚Toolbox‘ mit Gegenmaßnahmen und Hilfeleistungen (COM(2021) 660 final). Zudem hat die Kommission Leitlinien für die Anwendung steuerlicher Maßnahmen auf übermäßige Gewinne erlassen (COM(2022) 108 final).

die zur Bewältigung sozialer Herausforderungen erforderlich sind. In 5 von 27 NEKPs wird ein spezifisches und zeitgebundenes Ziel für die Senkung von Energiearmut festgelegt und insgesamt 19 enthalten entsprechende Maßnahmen.²⁶ In einer Analyse der NEKPs erkennt die Kommission zwar Indikatoren und Maßnahmen zur Bekämpfung der Energiearmut an, gelangt aber zu dem Schluss, dass die Pläne insgesamt keine klaren Prioritäten für einen gerechten Übergang setzen, etwa was den Investitionsbedarf für Umschulung und Weiterbildung sowie zur Unterstützung von Arbeitsmarktanpassungen betrifft.²⁷

Im Bereich Beschäftigung, Soziales und Bildung tragen auf EU-Ebene ebenfalls eine Vielzahl an Maßnahmen und Instrumenten direkt und indirekt zu einem fairen grünen Wandel bei. Neben dem rechtlichen Besitzstand der EU zu Regelungen, die Arbeits- und Lebensbedingungen in der EU generell - inklusive der „grünen“ Wirtschaft - verbessern²⁸, bietet ein Korpus an Handlungsempfehlungen den nationalen Regierungen und Behörden im Rahmen der Kompetenzverteilung in der EU die Möglichkeit, ihre Maßnahmen zu verbessern. Unter anderem schließt dies Empfehlungen zu politischen Maßnahmen mit ein (z. B. Jugendbeschäftigung, berufliche Aus- und Weiterbildung, individuelle Lernkonten, „Microcredentials“, Zugang zu Sozialschutz) sowie Qualitätsrahmen, die gemeinsame Standards setzen (z. B. Antizipation von Veränderungen und Umstrukturierungen, Lehrlingsausbildung, Praktika). Um Wirtschafts- und Beschäftigungspolitik in der EU zu koordinieren, bietet das Europäische Semester den gemeinsamen Rahmen und setzt dabei seit 2019 einen verstärkten Fokus auf ökologische Nachhaltigkeit.²⁹ Zusätzlich schafft die Kommission auch Plattformen und Fora, über die diverse Akteure (Unternehmen, Gewerkschaften, Behörden) gemeinsam Strategien und Projekte erarbeiten und umsetzen. Beispiele sind der Pakt für Kompetenzen (z. B. in Automobil-, Bau- und Energiebranchen) und die neue Industriestrategie mit gezielten Allianzen (z. B. zu Batterien, Wasserstoff).³⁰

Den Mitgliedstaaten steht eine Reihe an Finanzierungsinstrumenten zur Verfügung, um Maßnahmen für einen gerechten Übergang zu gestalten. Im Rahmen von NextGenerationEU trägt die Aufbau- und Resilienzfazilität (723,8 Mrd. EUR bis 2026) durch die gemeinsame Finanzierung über die Kapitalmärkte zu einem nachhaltigen Wiederaufbau nach den Verwerfungen der COVID-19 Pandemie bei. Die vorgesehenen Klimaschutzausgaben sind auf insgesamt 198 Mrd. EUR geschätzt, was etwa 40% der Gesamtmittelausstattung der nationalen Wiederaufbaupläne entspricht, und 222 Mrd. EUR tragen zur sozialen und territorialen Kohäsion bei.³¹ Der 2021 errichtete Mechanismus für einen gerechten Übergang richtet u.a. einen Fonds für 19,2 Mrd. EUR („Just Transition Fund“) bis 2027 ein, der jene Regionen, die am stärksten von der Energiewende betroffen sind, gezielt unterstützt. Einige Maßnahmen werden auch im Rahmen weiterer Programme und Initiativen durchgeführt, etwa durch die Fonds der Kohäsionspolitik wie den Europäischen Sozialfonds Plus (insgesamt 99,3 Mrd. EUR für 2021-2027) und andere Finanzierungsmöglichkeiten.³²

Das „Fit for 55“ Paket enthält außerdem einen Vorschlag der Kommission zur Einrichtung eines Klima-Sozialfonds, welcher direkt mit der vorgeschlagenen Einführung eines Emissionshandelssystems für Brennstoffe in Gebäuden und im Straßenverkehr verbunden ist. Der vorgeschlagene Fonds würde darauf abzielen, die Auswirkungen dieses Systems auf finanziell schwächere Haushalte, Verkehrsnutzer und Kleinstunternehmen abzufedern, da diese vergleichsweise stark von den Preissteigerungen für

²⁶ Siehe 2022 Europäisches Semester: Länderberichte, Annex 6 (Beschäftigungspolitische und soziale Folgen des ökologischen Wandels).

²⁷ Mitteilung der Kommission, Eine EU-weite Bewertung der nationalen Energie- und Klimapläne (COM(2020) 564 final).

²⁸ Z. B. EU-weite Regelungen zu angemessenen Mindestlöhnen; Sicherheit und Gesundheitsschutz bei der Arbeit; Einbeziehung der Arbeitnehmer*innen (auf nationaler und länderübergreifender Ebene).

²⁹ Siehe Mitteilung der Kommission, Jahresbericht zum nachhaltigen Wachstum 2022 (COM(2021) 740 final).

³⁰ Siehe respektive COM(2020) 274 final und COM(2021) 350 final.

³¹ Bericht der Kommission, Überprüfungsbericht über die Durchführung der Aufbau- und Resilienzfazilität (COM(2022) 383 final). Für die 25 zu diesem Zeitpunkt angenommenen nationalen Pläne. Insgesamt sind bereits über EUR 110 Mrd. an Zuschüssen und Darlehen an die Mitgliedstaaten ausgeschüttet, siehe [Recovery and Resilience Scoreboard \(europa.eu\)](https://ec.europa.eu/economy_finance/recovery-and-resilience-scoreboard) (Stand 28. August 2022)

³² Für eine komplette Übersicht, siehe Arbeitsdokument zur Begleitung des Vorschlags für eine Empfehlung des Rates zur Sicherstellung eines gerechten Übergangs zur Klimaneutralität (SWD(2021) 452 final), Annex 3.

fossile Brennstoffe betroffen wären. Laut Kommissionsvorschlag würde der Fonds 72,2 Mrd. EUR aus dem EU-Haushalt für den Zeitraum 2025-2032 bereitstellen (der Betrag entspricht 25% der erwarteten Einnahmen aus dem neuen Emissionshandel). Ergänzend zu bestehenden Mechanismen würde der Fonds somit Solidarität zwischen und innerhalb der Mitgliedstaaten fördern und das Risiko der Energie- und Verkehrsarmut verringern. Die Verhandlungspositionen des Parlaments (vom 22. Juni 2022) und des Rates (vom 28. Juni 2022) bieten den Ausgangspunkt für die weiteren Verhandlungen über den Fonds, wie auch über das „Fit for 55“ Paket insgesamt und damit zusammenhängende Initiativen.

Am 14. September 2022 schlug die Kommission Notfallmaßnahmen auf den europäischen Energiemärkten vor, um den jüngsten dramatischen Preissteigerungen entgegenzuwirken.³³ Die Maßnahmen zielen unter anderem darauf ab, die Stromnachfrage zu verringern (um mindestens 5% während ausgewählter Spitzenpreiszzeiten) und somit Stromkosten für Verbraucher zu senken. Damit knüpft die Kommission an bereits vereinbarte Maßnahmen zur Gasspeicherung sowie zur Senkung der Gasnachfrage an (und ergänzt den oben erwähnten REPowerEU Plan). Weitere Maßnahmen sollen Überschusserlöse des Energiesektors umverteilen, nämlich durch eine befristete Erlösobergrenze für „inframarginale“ Stromerzeuger (180 EUR/MWh) sowie durch einen befristeten Solidaritätsbeitrag basierend auf Überschussgewinnen im Erdöl-, Erdgas-, Kohle- und Raffineriebereich. Die Einnahmen würden von den Mitgliedstaaten erhoben und insbesondere an schutzbedürftige Haushalte, stark betroffene Unternehmen und energieintensive Branchen weitergegeben werden. Außerdem würden die vorgeschlagenen Maßnahmen erstmals regulierte, unter den Kosten liegende Strompreise ermöglichen. Darüber hinaus kündigte die Kommission weitere Schritte an, um die Liquidität der Marktteilnehmer zu verbessern, den Gaspreis zu senken und die Gestaltung des Strommarkts langfristig zu reformieren.

3. Neue Handlungsempfehlungen für einen gerechten Übergang zur Klimaneutralität

Die Empfehlung des Rates zur Sicherstellung eines gerechten Übergangs zur Klimaneutralität bietet vor diesem Hintergrund einen übergreifenden EU-Rahmen, um den ökologischen Wandel fair zu gestalten und niemanden zurückzulassen. Durch die einstimmige Annahme der zuständigen Minister*innen³⁴ am 16. Juni 2022 verpflichten sich die 27 Mitgliedsstaaten politisch (nicht rechtlich bindend), die Empfehlungen in nationale Regelwerke und Maßnahmen umzusetzen. Dieser Rahmen bietet den Mitgliedsstaaten somit Flexibilität, die detaillierte Ausgestaltung von Maßnahmen an ihre diverse Umstände - Institutionen und Praktiken, Herausforderungen und Kapazitäten - anzupassen.

Die Ratsempfehlung enthält umfassende Maßnahmen im Bereich Beschäftigungs-, Weiterbildungs- und Sozialpolitik, sodass Menschen und Haushalte, die am stärksten vom Wandel betroffen sind, vor allem jene in prekären Lagen, mit Unterstützung rechnen können. Somit sollen der Klimaschutz und Begleitmaßnahmen dazu beitragen, nicht nur bestehende Sozialstandards im Lichte der Klimakrise abzusichern, sondern den Grünen Deal und die 20 Prinzipien der europäischen Säule sozialer Rechte im Zuge der Transformation in die Realität umzusetzen. Die Empfehlung besteht aus insgesamt drei Bausteinen mit jeweils konkreten Handlungsempfehlungen.

- 1) In der Empfehlung werden die Mitgliedstaaten aufgefordert, **umfassende und kohärente Maßnahmenpakete** anzunehmen und umzusetzen, um die beschäftigungs- und sozialpolitischen Aspekte des Übergangs zu adressieren und in allen Politikbereichen, insbesondere in der Klima-, Energie- und Umweltpolitik, zu fördern. Diese Maßnahmenbündel sollen in enger Zusammenarbeit

³³ Vorschlag für eine Verordnung des Rates über Notfallmaßnahmen als Reaktion auf die hohen Energiepreise, COM/2022/473 final.

³⁴ Im Rat „Beschäftigung, Sozialpolitik, Gesundheit und Verbraucherschutz“ am 16. Juni 2022.

<https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2022/06/16/council-takes-action-to-ensure-green-transition-is-fair-and-inclusive/>

mit den Sozialpartnern ausgearbeitet und umgesetzt werden. Das vom Rat beschlossene Maßnahmenpaket umfasst die folgenden Bereiche:

- **Aktive Unterstützung hochwertiger Arbeitsplätze**, insbesondere durch Arbeitsvermittlung und zielgerichtete Beschäftigungsprogramme, Einstellungs- und Übergangsanreize; Förderung des Unternehmertums (einschließlich der Sozialwirtschaft und „grüner“ Aktivitäten) und Arbeitsplatzschaffung in besonders betroffenen Regionen; Gewährleistung von Gesundheit und Sicherheit am Arbeitsplatz, auch im Lichte neuer Risiken, und effektive Durchsetzung relevanter Vorschriften zu Arbeitsbedingungen; umfassende Beteiligung der Arbeitnehmerseite (z. B. von Betriebsräten), etwa bei der Antizipation des Wandels und der Bewältigung von Umstrukturierungsprozessen wo sie stattfinden; sowie nicht zuletzt durch sozial und ökologisch verantwortliche Verfahren bei der Vergabe öffentlicher Aufträge;
- **Allgemeine und berufliche Bildung und lebenslanges Lernen**, insbesondere durch nationale Kompetenzstrategien und Partnerschaften von Interessensträgern, um dem Fachkräftemangel entgegenzuwirken; vorausschauende Analyse von Arbeitsmarkt- und Qualifikationstrends zur Ausrichtung von Lehrplänen; hochwertige allgemeine und berufliche Bildung (zugänglich, erschwinglich und inklusiv), die für den grünen Wandel relevante Fähigkeiten und Kompetenzen vermitteln; Förderprogramme für Lehrstellen, bezahlte hochwertige Praktika und „Job-Shadowing“; Weiterbildung während des gesamten Arbeitslebens, z. B. durch Zugang zu bezahltem Ausbildungsurlaub und Berufsberatung sowie individuelle Lernkonten³⁵ und qualitätsgesicherte Kurse („Microcredentials“)³⁶;
- **Faire Steuer- und Sozialschutzsysteme**, insbesondere durch die Verlagerung der Steuerlast vom Faktor Arbeit (speziell niedrigen und mittleren Einkommen) auf Faktoren, die zu Klima- und Umweltzielen beitragen; Anpassung der Sozialschutzsysteme zur Einkommenssicherung, u.a. durch innovative „Job-to-Job“ Übergangsregelungen, und hochwertige Sozial-, Gesundheits- und Langzeitpflege im Lichte der Klimakrise; direkte Einkommensbeihilfen (gezielt und befristet) zur Abmilderung von negativen Einkommens- und Preisentwicklungen, z. B. durch die Verwendung von Mitteln aus Energie- und Umweltsteuern und dem EU-EHS; faire Anpassung an den Klimawandel und seine Folgen durch verbessertes Risikobewusstsein, Risikominderung und Risikotransferlösungen, z. B. durch leistbare Versicherungslösungen;
- **Zugang zu leistbaren essenziellen Dienstleistungen und Wohnraum**, insbesondere durch die Mobilisierung öffentlicher und privater Investitionen in erneuerbare Energie und Energieeffizienz, um Energiearmut zu lindern, z. B. durch Renovierungen im sozialen Wohnungsbau³⁷; Verbraucherberatung zum Energiesparen; Stärkung der Energieverbraucher durch Selbstversorgungsinitiativen (z. B. Bürger- und Erneuerbare-Energie-Gemeinschaften³⁸) und Bildungskampagnen; unterstützende Maßnahmen im Bereich Mobilität und Verkehr, z. B. zur erhöhten Verfügbarkeit von emissionsarmen öffentlichen Verkehrsmitteln und zur Nutzung nachhaltiger Formen privater Mobilität; Anreize für nachhaltigen Konsum (z. B. Ernährung) und Möglichkeiten zur Kosteneinsparung in der Kreislaufwirtschaft, z. B. durch Unterstützung von sozialer Innovation und lokalen Initiativen, der Sozialwirtschaft und der weiteren Sensibilisierung für ökologische Nachhaltigkeit.

³⁵ Siehe Empfehlung des Rates vom 16. Juni 2022 über individuelle Lernkonten (2022/C 243/04).

³⁶ Siehe Empfehlung des Rates vom 16. Juni 2022 über einen europäischen Ansatz für Microcredentials für lebenslanges Lernen und Beschäftigungsfähigkeit (2022/C 243/02).

³⁷ Gegebenenfalls im Einklang mit der Mitteilung der Kommission „Leitlinien für staatliche Klima-, Umweltschutz- und Energiebeihilfen 2022“ (C/2022/481).

³⁸ „Bürgerenergiegemeinschaft“ ist definiert in Artikel 2 Absatz 11 der Richtlinie (EU) 2019/944 mit gemeinsamen Vorschriften für den Elektrizitätsbinnenmarkt und zur Änderung der Richtlinie 2012/27/EU. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/?uri=CELEX%3A02019L0944-20220623>

- 2) **Bereichsübergreifende Ansätze** unterstützen laut der Empfehlung die Entwicklung, Umsetzung und Überwachung der oben zusammengefassten politischen Maßnahmen:
- Ein **gesamtgemeinschaftlicher Ansatz**, um den grünen Wandel auf demokratische Weise voranzutreiben, insbesondere durch die aktive Einbeziehung der Menschen und der Zivilgesellschaft³⁹, der Sozialpartner (z. B. im Rahmen von sozialem Dialog, ggf. Tarifverhandlungen, Industriepolitik), und der lokalen und regionalen Gebietskörperschaften; durch die integrierte Koordination aller Verwaltungsebenen und zwischen allen betroffenen Politikbereichen, sowie die Stärkung der operativen Kapazitäten der öffentlichen Dienste, insbesondere der Arbeitsverwaltungen; Unterstützung eines gerechten Übergangs in Drittländern, etwa durch die Berücksichtigung der internationalen Auswirkungen von Maßnahmen, Zusammenarbeit mit Interessenträgern und globale Partnerschaften⁴⁰;
 - Ein **evidenzbasierter Ansatz** zu sozial- und arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen, insbesondere durch die schrittweise Harmonisierung von Definitionen, Konzepten und Methoden (z. B. zu Energiearmut); transparente ex-ante und ex-post Bewertungen der Beschäftigungs-, Sozial- und Verteilungseffekte als Teil von Klima-, Energie- und Umweltreformen und -maßnahmen; Forschungs- und Innovationsmaßnahmen (z. B. durch die Horizont-Europa Missionen „Anpassung an den Klimawandel“ und „klimaneutrale und smarte Städte“); durch das öffentliche Vorstellen von Ergebnissen aus Bewertungen, der Vorausschau und der Überwachung, sowie dem Austausch mit den Sozialpartnern, der Zivilgesellschaft und anderen Interessenträgern.
- 3) **Öffentliche und private Mittel** sollen optimal genutzt werden, um kosteneffiziente Investitionen und finanzielle Unterstützung für die oben genannten Maßnahmenpakete und einen gerechten Übergang zur Verfügung zu stellen, insbesondere anhand von:
- **Reformen und Investitionen** im Rahmen der Aufbau- und Resilienzpläne (NextGenerationEU) und weiterer **Instrumente und Finanzierungsoptionen auf EU-Ebene**, etwa die Fonds der Kohäsionspolitik, der Mechanismus für einen gerechten Übergang, InvestEU, das Horizont Europa Programm, das Instrument für technische Unterstützung, Erasmus+, der Europäische Fonds für die Anpassung an die Globalisierung zugunsten entlassener Arbeitnehmer, das LIFE-Programm, der Innovationsfonds und der Modernisierungsfonds;⁴¹
 - **Angemessene nationale Ressourcen**, u.a. durch die verbesserte Qualität öffentlicher Ausgaben, die Mobilisierung privater Finanzmittel und die Verwendung zusätzlicher öffentlicher Einnahmen, insbesondere aus dem EU-EHS, und durch die Berücksichtigung von Beschäftigungs-, Sozial- und Verteilungsaspekten bei der umweltgerechten Haushaltsplanung;
 - **Austausch bewährter Verfahren**, insbesondere zwischen den Mitgliedsstaaten, bei der Planung von EU-Fonds und der Entwicklung relevanter nationaler Strategien und Projekte.

Ergänzend zu den Handlungsempfehlungen für die Mitgliedsstaaten, begrüßt der Rat mit dem Text zudem **weitere geplante Schritte der Kommission** im Sinne des fairen Wandels, nämlich:

³⁹ Etwa durch den Europäischen Klimapakt, siehe Mitteilung der Kommission, Europäischer Klimapakt (COM(2020) 788 final).

⁴⁰ Initiativen für nachhaltige Entwicklung und den globalen gerechten Übergang werden v.a. im Rahmen der 2019-2024 Priorität „Ein stärkeres Europa in der Welt“ ausformuliert. Siehe auch die Mitteilung der Kommission, Menschenwürdige Arbeit weltweit für einen globalen gerechten Übergang und eine nachhaltige Erholung (COM(2022) 66 final).

⁴¹ Für eine komplette Übersicht, siehe Arbeitsdokument zur Begleitung des Vorschlags für eine Empfehlung des Rates zur Sicherstellung eines gerechten Übergangs zur Klimaneutralität (SWD(2021) 452 final), Annex 3.

- Den **Austausch mit Interessengruppen**, den betroffenen Menschen und Gemeinschaften, sowie den Austausch bewährter Verfahren weiter zu fördern, auch im Kontext industriepolitischer Initiativen⁴², mit Schwerpunkt auf die am stärksten betroffenen Regionen und Sektoren;
- Die weitere **Unterstützung der Mitgliedstaaten** bei der Verbesserung von Maßnahmen, etwa mit Blick auf die Beschäftigungs-, Sozial- und Verteilungsaspekte bei der Konzeption, Umsetzung, Überwachung und Bewertung von nationalen Plänen und langfristigen Strategien, ggf. auch im Rahmen der künftigen Überprüfung des Governance-Systems für die Energieunion und für den Klimaschutz;⁴³
- Eine Prüfung bei der anstehenden Überarbeitung spezifischer **Regelungen zu staatlichen Beihilfen** (der Allgemeinen Gruppenfreistellungsverordnung⁴⁴), ob eine Lockerung der Vorschriften zur Beihilfe für soziale Unternehmen und für die Einstellung benachteiligter oder stark benachteiligter Arbeitnehmer gerechtfertigt ist;
- Eine **gestärkte Daten- und Evidenzbasis** (z. B. durch administrative Daten; Daten der Sozialpartner, der Industrie und der Zivilgesellschaft im Einklang mit Datenschutzvorschriften; öffentliche Meinungsdaten) und methodologische Leitlinien für Wirkungsanalysen; sowie eine verbesserte Kenntnis und Messbarkeit von Schlüsselkonzepten, insbesondere „grüner“ und „nachhaltiger“ Arbeit, in enger Zusammenarbeit mit den Mitgliedstaaten;
- Das **Monitoring und die vorausschauende Analyse von Energiearmut**, einschließlich sozialer und Verteilungsaspekte, etwa im Rahmen der neuen Koordinierungsgruppe „Energiearmut und schutzbedürftige Verbraucher“; weitere Forschungsarbeiten zu essenziellen Dienstleistungen, ggf. auch durch die Entwicklung des Konzepts der „Verkehrsarmut“.

Die Umsetzung der Handlungsempfehlungen findet vor allem auf nationaler und regionaler Ebene statt, sodass Lösungen an die Bedürfnisse der örtlichen Gegebenheiten maßgeschneidert werden können. Um die Umsetzung dieser ambitionierten, rechtlich nicht bindenden Empfehlungen zu verfolgen, wird die Kommission ihr Monitoring im Rahmen des bestehenden europäischen Governance-Systems betreiben und den Austausch mit den Mitgliedstaaten fortsetzen. Das Europäische Semester dient zur Koordination von Wirtschafts- und Beschäftigungspolitik in der EU, wodurch die Kommission sozioökonomische Auswirkungen beobachtet und ggf. länderspezifische Empfehlungen vorschlägt. Darüber hinaus sollten die Mitgliedstaaten während der Aktualisierung ihrer nationalen Energie- und Klimapläne auf diese einstimmig beschlossenen Handlungsempfehlungen zurückgreifen.

4. Ausblick

Russlands Angriffskrieg gegen die Ukraine, hohe Energiepreise und Inflation, die COVID-19 Pandemie und ihre Folgen – die EU ist weiterhin mit erheblichen und akuten Herausforderungen konfrontiert. Im Winter 2022-2023 wird die Versorgungssicherheit von Gas, Strom und Treibstoffen, die Notwendigkeit des Energiesparens und der Zugang zu leistbarer Energie vielen Menschen und Familien Sorge bereiten. Trotz alledem, der Umgang mit der Klima- und Umweltkrise bleibt, mit ihren bereits eintretenden und langfristigen Konsequenzen, eine politische Priorität. So sieht es ein Großteil der Bevölkerung in der

⁴² Etwa im Rahmen der gemeinsamen Gestaltung von Wegen für den Übergang in 13 industriellen Ökosystem (z. B. Baugewerbe, energieintensive Industrie, Mobilität). Siehe Mitteilung der Kommission „Aktualisierung der neuen Industriestrategie von 2020: einen stärkeren Binnenmarkt für die Erholung Europas aufbauen“ (COM(2021) 350 final).

⁴³ Verordnung (EU) 2018/1999 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 11. Dezember 2018 über das Governance-System für die Energieunion und für den Klimaschutz.

⁴⁴ Verordnung (EU) Nr. 651/2014 der Kommission vom 17. Juni 2014 zur Feststellung der Vereinbarkeit bestimmter Gruppen von Beihilfen mit dem Binnenmarkt in Anwendung der Artikel 107 und 108 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union.

EU und deshalb ist das Ziel der Klimaneutralität bis 2050 rechtlich verankert. Vor diesem Hintergrund gilt es, akute und langfristige Prioritäten durch Synergien miteinander zu vereinen und Abwägungen zu treffen, etwa durch den noch rascheren Umstieg auf erneuerbare Energie, um die Sicherheit und strategische Autonomie Europas zu gewährleisten. Wie dieser Artikel zeigt, ist der grüne Wandel auch eng mit Verteilungsfragen verzahnt, kann aber mit den richtigen Maßnahmen im Sinne des europäischen Grünen Deals fair verlaufen und insgesamt ein großes Transformationspotential zur Gestaltung einer nachhaltigen, gerechteren und wohlhabenderen Gesellschaft eröffnen.

Die Rolle der EU im europäischen Grünen Deal, wie in Abschnitt 2.2 und 3 beschrieben, ist vielseitig und in das Mehrebenen-System der EU-Verträge, den politischen Kontext und gängige Praktiken eingebettet. Die Kommission kann dabei insbesondere die politische Agenda und Zielvorgaben gestalten, arbeitet Vorschläge zu gemeinsamen Regelwerken auf Basis der Evidenz und von Stakeholder-Inputs aus, überwacht deren Umsetzung, mobilisiert Investitionen und verteilt Mittel im Sinne von EU-weiten Prioritäten, und bietet Akteuren aus Wirtschaft und Gesellschaft Plattformen, um an gemeinsamen Zielen zu arbeiten. 2023 werden die nationalen Regierungen, basierend auf dem EU-Rahmenwerk und im „Europäischen Jahr der Aus- und Weiterbildung“, neue Aktionspläne von hoher Relevanz für den gerechten Übergang formulieren: nationale REPowerEU Pläne im Kontext von Russlands Angriffskrieg und nationale Energie- und Klimapläne im Hinblick auf die erhöhte Klimaambition für 2030. Proaktive Stimmen aus der gesamten Gesellschaft – Bürger*innen und Zivilgesellschaft, Sozialpartner und andere Interessensvertretungen, Länder und Gemeinden, Wissenschaft und Forschung – und deren Einbeziehung sind in Prozessen wie diesen zentral, um die Klimakrise effektiv, gerecht und demokratisch überwinden zu können.