

STUDIE

Im Auftrag des BUDG-Ausschusses



## A Just Transition Fund

Fonds für einen gerechten Übergang –  
Der bestmögliche Beitrag des EU-  
Haushalts zum notwendigen  
Übergang von fossilen Brennstoffen zu  
nachhaltiger Energie



Fachabteilung für Haushaltsfragen  
Generaldirektion Interne Politikbereiche der Union  
PE 651.444 – April 2020

DE



# Fonds für einen gerechten Übergang – Der bestmögliche Beitrag des EU- Haushalts zum notwendigen Übergang von fossilen Brennstoffen zu nachhaltiger Energie

## Abriss

Am 14. Januar 2020 veröffentlichte die Europäische Kommission ihren Vorschlag für einen Mechanismus für einen gerechten Übergang, mit dem Gebiete unterstützt werden sollen, in denen schwerwiegende sozioökonomische Herausforderungen in Zusammenhang mit dem Übergang zur Klimaneutralität bestehen. In diesem Bericht wird eine umfassende Analyse zur Frage vorgenommen, wie die EU mit den ihr zur Verfügung stehenden Mitteln am besten für einen „gerechten Übergang“ in allen ihren Gebieten und für alle Bürgerinnen und Bürger sorgen kann. Er enthält eine Übersicht und eine kritische Evaluierung des Vorschlags der Kommission sowie, auf der Grundlage von bewährten Verfahren anderer Initiativen für den gerechten Übergang, Empfehlungen für mögliche Änderungen.

Dieses Dokument wurde vom Haushaltsausschuss des Europäischen Parlaments in Auftrag gegeben. Frau Eider Gardiazabal Rubial wurde damit beauftragt, die Studie zu begleiten.

### **AUTORINNEN UND AUTOREN**

Frau Aliénor CAMERON, Bruegel

Dr. Grégory CLAEYS, Bruegel

Frau Catarina MIDÓES, Bruegel

Dr. Simone TAGLIAPIETRA, Bruegel

### **VERANTWORTLICHER BEAMTER**

Herr Kaare BARSLEV (abgeordneter nationaler Sachverständiger)

Fachabteilung für Haushaltsfragen

Europäisches Parlament

B-1047 Brüssel

E-Mail: [poldep-budg@europarl.europa.eu](mailto:poldep-budg@europarl.europa.eu)

### **SPRACHFASSUNGEN**

Original: EN

Übersetzung: FR, DE

### **ÜBER DEN HERAUSGEBER**

Kontakt zur Fachabteilung oder Bestellung des Newsletters:

[poldep-budg@europarl.europa.eu](mailto:poldep-budg@europarl.europa.eu)

Redaktionsschluss: April 2020.

Brüssel, © Europäische Union, 2020.

Dieses Dokument ist im Internet unter folgender Adresse abrufbar:

<http://www.europarl.europa.eu/committees/de/supporting-analyses-search.html>

### **HAFTUNGSAUSSCHLUSS**

Die hier vertretenen Auffassungen geben die Meinung der Verfasser wieder und entsprechen nicht unbedingt dem Standpunkt des Europäischen Parlaments.

Nachdruck und Übersetzung der Veröffentlichung – außer zu kommerziellen Zwecken – mit Quellenangabe gestattet, sofern das Europäische Parlament vorab unterrichtet und ihm ein Exemplar übermittelt wird.

© Titelbild unter Lizenz von Shutterstock.com verwendet.

## INHALT

<b>VERZEICHNIS DER ABKÜRZUNGEN</b>	<b>7</b>
<b>VERZEICHNIS DER TABELLEN</b>	<b>9</b>
<b>VERZEICHNIS DER KARTEN</b>	<b>9</b>
<b>VERZEICHNIS DER ABBILDUNGEN</b>	<b>9</b>
<b>VERZEICHNIS DER INFO-BOXEN</b>	<b>9</b>
<b>ZUSAMMENFASSUNG</b>	<b>10</b>
<b>1. EINLEITUNG</b>	<b>12</b>
<b>2. WAS SOLLTE DER ZWECK EINES EU-WEITEN INSTRUMENTS FÜR EINEN GERECHTEN ÜBERGANG SEIN?</b>	<b>16</b>
2.1 Welchen Herausforderungen muss es Rechnung tragen?	16
2.1.1 In welchen Wirtschaftszweigen werden mit dem Übergang die meisten Arbeitsplätze verloren gehen?	16
2.1.2 Welche Regionen werden von diesen Veränderungen am stärksten betroffen sein?	17
2.1.3 Werden bestimmte Qualifikationsgruppen von Arbeitsplatzverlusten stärker betroffen sein als andere?	20
2.2 Welche Lehren können aus anderen Initiativen für einen gerechten Übergang gezogen werden?	23
2.2.1 Wie sollte eine Initiative für einen gerechten Übergang geleitet werden?	23
2.2.2 Was soll Arbeitnehmenden und Gemeinschaften im Übergang mit einer Initiative für einen gerechten Übergang geboten werden?	25
2.2.3 Wie kann mit wirtschaftspolitischen Maßnahmen ein gerechter Übergang gestaltet werden?	28
2.2.4 Wie sollte eine Initiative für einen gerechten Übergang geplant, beobachtet und überprüft werden?	31
2.3 Wie sollte ein EU-weites Instrument für einen gerechten Übergang strukturiert sein?	33
<b>3. DER GERECHTE ÜBERGANG DER EU IN DER PRAXIS</b>	<b>36</b>
3.1 Welche Lehren können aus der EU-Plattform für Kohleregionen im Wandel gezogen werden?	36
3.1.1 Worin sehen die Interessenträger die Stärken und Schwächen der Plattform?	36
3.1.2 Welches sind infolge des Übergangs die größten Herausforderungen für Interessenträger in ihren eigenen Regionen?	37
3.1.3 Was halten die Interessenträger vom Vorschlag der Kommission für einen JTF?	38
3.2 Hintergrund des Vorschlags der Europäischen Kommission	39
3.3 Details des Vorschlags der Europäischen Kommission	40
3.3.1 Woher kommen die Mittel?	41

---

3.3.2 Wo werden die Mittel ausgegeben?	41
3.3.3 Welche Arten von Vorhaben werden finanziert?	42
3.3.4 Unter welchen Bedingungen wird der Zugang zum Fonds für einen gerechten Übergang gewährt?	42
<b>4. ANALYSE DES JTF-VORSCHLAGS UND MÖGLICHE ÄNDERUNGSVORSCHLÄGE</b>	<b>45</b>
4.1 Anwendungsbereich und Umfang des JTF	45
4.1.1 Warum sollten Änderungen in Betracht gezogen werden?	45
4.1.2 Wie könnte der Vorschlag abgeändert werden?	47
4.2 Kohärenz mit den Kohäsionsfonds	50
4.2.1 Warum sollten Änderungen in Betracht gezogen werden?	50
4.2.2 Wie könnte der Vorschlag abgeändert werden?	52
4.3 Methode der Vorabzuweisung	54
4.3.1 Warum sollten Änderungen in Betracht gezogen werden?	54
4.3.2 Wie könnte der Vorschlag abgeändert werden?	59
4.4 Daten der Ebene NUTS-2 im Vergleich zu Ebene NUTS-3	61
4.4.1 Warum sollten Änderungen in Betracht gezogen werden?	61
4.4.2 Wie könnte der Vorschlag abgeändert werden?	63
<b>5. Schlussfolgerungen</b>	<b>66</b>
<b>LITERATURVERZEICHNIS</b>	<b>68</b>
<b>ANHÄNGE</b>	<b>71</b>
Anhang 1: In Abschnitt 3.2. untersuchte Fälle	71
Anhang 2: Befragung von Interessenträgern der Plattform für Kohleregionen im Wandel	75
Befragte Person 1	77
Befragte Person 2	82
Befragte Person 3	88
Befragte Person 4	90
Befragte Person 5	93
Befragte Person 6	98
Befragte Person 7	105
Befragte Person 8	109
Befragte Person 9	112
Befragte Person 10	118
Anhang 3: Reproduktion der Formel der Vorabzuweisung – Details	122
Reproduktion der Formel: Annahme der Rohdaten, wie sie angegeben sind	122
Vollständige Reproduktion: Neuevaluierung von Rohdaten	125
Vollständige Reproduktion	131

## VERZEICHNIS DER ABKÜRZUNGEN

- ACEA** Vereinigung europäischer Automobilhersteller (Association des Constructeurs Européens d'Automobiles)
- ARC** Appalachen-Regionalausschuss (Appalachian Regional Commission)
- BIP** Bruttoinlandsprodukt
- BNE** Bruttonationaleinkommen
- BWS** Bruttowertschöpfung
- CEF** Fazilität „Connecting Europe“
- CRiT** Kohleregionen im Wandel (Coal Regions in Transition)
- EFRE** Europäischer Fonds für regionale Entwicklung
- EFSI** Europäischer Fonds für strategische Investitionen
- EGD** europäischer Grüner Deal
- EGF** Europäischer Fonds für die Anpassung an die Globalisierung
- EGFL** Europäischer Garantiefonds für die Landwirtschaft
- EIB** Europäische Investitionsbank
- EK** Europäische Kommission
- ELER** Europäischer Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums
- EP** Europäisches Parlament
- EPRS** Wissenschaftlicher Dienst des Europäischen Parlaments (European Parliamentary Research Service)
- ESF+** Europäischer Sozialfonds Plus
- ESI-Fonds** Europäischer Struktur- und Investitionsfonds
- EU-EHS** EU-Emissionshandelssystem
- GWP-Wert** Erderwärmungspotenzial (Global Warming Potential)
- HORECA** Hotel, Restaurant und Catering
- IAO** Internationale Arbeitsorganisation

- IDDR** Institut für nachhaltige Entwicklung und internationale Beziehungen (Institute for Sustainable Development and International Relations)
- IRENA** Internationale Agentur für erneuerbare Energien
- JASPERS** Gemeinsame Hilfe bei der Unterstützung von Projekten in europäischen Regionen
- JRC** Gemeinsame Forschungsstelle (Joint Research Centre)
- JTF** Fonds für einen gerechten Übergang (Just Transition Fund)
- JTM** Mechanismus für einen gerechten Übergang (Just Transition Mechanism)
- KMU** kleine und mittlere Unternehmen
- MFR** Mehrjähriger Finanzrahmen
- NEKP** nationaler Energie- und Klimaplan
- NUTS** Systematik der Gebietseinheiten für die Statistik (Nomenclature of Territorial Units for Statistics)
- OECD** Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung
- POWER** Partnerschaft für Chancen, Beschäftigte und wirtschaftliche Wiederbelebung (Partnerships for Opportunity and Workforce and Economic Revitalisation)
- SRSP** Programm zur Unterstützung von Strukturreformen (Structural Reform Support Programme)
- THG** Treibhausgase

## VERZEICHNIS DER TABELLEN

Tabelle 1: JTF-Zuweisungen und Übertragungen aus EFRE- und ESF+-Mitteln	44
Tabelle 2: Finanzmittel anderer Programme für einen gerechten Übergang	47
Tabelle 3: Überschneidung zwischen den Zielen des JTF und der bestehenden EU-Fonds und Programme	52
Tabelle 4: Volatilität der Zuweisung für Spanien bei unterschiedlichen Einschätzungen der CO2-Intensität auf NUTS-2-Ebene	56
Tabelle 5: Korrelation unter den 5 für die JTF-Zuweisung verwendeten Variablen	57
Tabelle 6: Auswirkungen der Änderungen der Gewichtungen auf die Vorabzuweisung (in Mio. EUR)	58
Tabelle 7: Unterschiede in den Zuweisungen mit Daten auf NUTS-2- bzw. NUTS-3-Ebene	65

## VERZEICHNIS DER KARTEN

Karte 1: Standorte mit „gefährdeten“ Arbeitsplätzen in der EU	18
Karte 2: Beschäftigung in der Automobilindustrie in der EU	19
Karte 3: Regionen, für die in den Länderberichten des Europäischen Semesters das höchste Risiko festgestellt wurde	20
Karte 4: Regionen mit hoher CO2-Intensität nach NUTS-2 im Vergleich zu NUTS-3	62

## VERZEICHNIS DER ABBILDUNGEN

Abbildung 1: Missverhältnisse in den Qualifikationsanforderungen zwischen schon bestehenden nicht grünen Arbeitsplätzen und neu entstehenden grünen Arbeitsplätzen nach Sektoren (%)	22
Abbildung 2: Empfohlene Elemente für ein EU-weites politisches Instrument für einen gerechten Übergang	35
Abbildung 3: Welche Auswirkung besitzen Variablen auf das letztendliche Vorabzuweisungsergebnis?	55

## VERZEICHNIS DER INFO-BOXEN

Info-Box 1: Eine kurze Geschichte des Konzepts des gerechten Übergangs	13
Info-Box 2: Übergangszentren	25
Info-Box 3: Wie wirksam sind Umschulungsmaßnahmen?	28
Info-Box 4: Wie lassen sich wirksame regionale Wiederbelebungsmaßnahmen gestalten?	30
Info-Box 5: Der Fall Alberta in Kanada	32
Info-Box 6: Abschlussbericht der deutschen Kohlekommission	33
Info-Box 7: Europäischer Fonds für die Anpassung an die Globalisierung	59

## ZUSAMMENFASSUNG

### Hintergrund

Die Kommission unter Präsidentin von der Leyen ist die ambitionierte Verpflichtung eingegangen, Europa zum ersten klimaneutralen Kontinent zu machen und gleichzeitig dafür zu sorgen, dass der Übergang zu diesem neuen ökologischen Wachstumsmodell für alle Bürger und alle Gebiete der Europäischen Union gerecht und fair ist. Die Klimapolitik der EU wird sich unterschiedlich auf die Regionen, Gemeinschaften, Sektoren und Arbeitnehmer in Europa auswirken, weshalb sie von sozial- und wirtschaftspolitischen Maßnahmen begleitet werden muss, um sicherzustellen, dass niemand zurückgelassen wird.

Am 14. Januar 2020 veröffentlichte die Kommission im Rahmen des Maßnahmenpakets für den Europäischen Grünen Deal ihren Vorschlag für einen Mechanismus für einen gerechten Übergang. Mit diesem Mechanismus sollen Gebiete unterstützt werden, die im Zusammenhang mit dem Übergang der EU zu einer klimaneutralen Wirtschaft schwerwiegende sozioökonomische Herausforderungen bewältigen müssen. Diese Initiative setzt sich aus drei Säulen zusammen: einem neuen Fonds für einen gerechten Übergang, der Verwendung eines Teils der Mittel von InvestEU für Klimaschutzziele und der Schaffung einer Darlehensfazilität für den öffentlichen Sektor bei der Europäischen Investitionsbank mit Darlehen, die teilweise durch den EU-Haushalt garantiert werden.

Der Fonds für einen gerechten Übergang wird mit „neuen Mitteln“ in Höhe von 7,5 Mrd. EUR aus dem EU-Haushalt finanziert, die durch Mittelübertragungen aus dem Europäischen Sozialfonds Plus (ESF+) und dem Europäischen Fonds für regionale Entwicklung (EFRE) der Mitgliedstaaten sowie durch nationale Kofinanzierung ergänzt werden. Alle Mitgliedstaaten können den Fonds in Anspruch nehmen, nachdem die Kommission ihre territorialen Pläne für einen gerechten Übergang genehmigt hat. Nach der Genehmigung werden die Mittel auf nationaler Ebene vorab zugewiesen. Zu den förderfähigen Projekten zählen Projekte zur sozialen Unterstützung/Umschulung, zur Wiederbelebung der Wirtschaft und zur Wiederherstellung von Flächen.

### Ziel

Ziel dieser Studie ist es, umfassend zu analysieren, wie die EU mit den ihr zur Verfügung stehenden Instrumenten am besten für einen „gerechten Übergang“ in allen ihren Gebieten und für alle Bürger sorgen kann. Zunächst wird beschrieben, was ein Instrument der EU für einen gerechten Übergang im Idealfall leisten sollte, wobei die Herausforderungen, die zu bewältigen sind, bewährte Verfahren aus anderen Initiativen für einen gerechten Übergang in der ganzen Welt und die wichtigsten politischen Instrumente, die es umfassen sollte, betrachtet werden. Zweitens werden die Instrumente vorgestellt, die der EU derzeit zur Verfügung stehen, um Gebiete im Übergang zu unterstützen, und der Vorschlag der Kommission für eine gemeinsame Taskforce beschrieben. Schließlich bewerten wir diesen Vorschlag auf der Grundlage der im ersten Abschnitt genannten wichtigsten politischen Ziele und schlagen Änderungen vor, damit diese Ziele besser erreicht werden können.

### Wichtigste Erkenntnisse

- Auf der Grundlage bewährter Verfahren anderer Initiativen für einen gerechten Übergang ermitteln wir vier Schlüsselmerkmale, die für einen gerechten Übergang am wichtigsten sind: Er muss lokal ausgerichtet sein, gezielte sozial- und arbeitsrechtliche Maßnahmen umfassen, in eine langfristige Strategie für die Dekarbonisierung und Entwicklung der

lokalen Wirtschaft einbezogen werden und regelmäßige Bewertungen und Änderungen ermöglichen.

- Im Kontext der EU schlägt sich dies in drei Hauptzielen für ein Instrument für einen gerechten Übergang nieder:
  1. Starke Mechanismen zur Gewährleistung des sozialen Dialogs und der Einbeziehung der Gemeinschaften während des gesamten Übergangsprozesses;
  2. Kohärenz mit anderen Programmen und Politikbereichen der EU.
  3. Der gesamte Prozess sollte auf der Grundlage klarer Ziele für ein schrittweises Auslaufen und von Dekarbonisierungspfaden strukturiert werden, die mit dem Ziel der Klimaneutralität bis 2050 in Einklang stehen.
- Die von der Kommission vorgeschlagene Verordnung über einen Fonds für einen gerechten Übergang wird im Allgemeinen als positiver Schritt hin zu einem gerechten Übergang für alle angesehen. In der Verordnung über einen Fonds für einen gerechten Übergang analysieren wir im vierten Abschnitt die folgenden Punkte und schlagen Änderungen vor, die von den politischen Entscheidungsträgern in Betracht gezogen werden könnten:
  1. **Anwendungsbereich und Umfang des Fonds für einen gerechten Übergang.** Angesichts des geringen Umfangs wird der Fonds realistischerweise nicht in der Lage sein, alle Ziele einer Initiative für einen gerechten Übergang zu erreichen. Daher könnte es sinnvoll sein, den Umfang der förderfähigen Aktivitäten zu verringern, um den Schwerpunkt auf soziale Unterstützung und Umschulung zu legen.
  2. **Kohärenz mit den Kohäsionsfonds.** Wir erörtern die Möglichkeit, verpflichtende Mittelübertragungen aus dem EFRE einzustellen und die Verordnung zu ändern, damit die Übergangsziele umfassender in die Kohäsionsfonds aufgenommen werden.
  3. **Methode der Vorabzuweisung.** Wir übernehmen die Vorabzuweisungsberechnungen der Kommission und erörtern einige Elemente, die verbessert werden könnten, um die Transparenz dieses Prozesses und die Berücksichtigung des tatsächlichen Bedarfs zu gewährleisten.
  4. **Granularität der Daten.** Derzeit beruht die Vorabzuweisung von Mitteln auf Daten auf NUTS-2-Ebene, es könnte jedoch sinnvoll sein, die Verwendung von Daten auf NUTS-3-Ebene zu erwägen, um den territorialen Bedarf besser zu erfassen und die Kohärenz mit den territorialen Plänen für einen gerechten Übergang zu gewährleisten.

## 1. EINLEITUNG

Europa soll bis 2050 der erste klimaneutrale Kontinent werden. Neben dieser ambitionierten Verpflichtung hat sich die Kommission unter Präsidentin von der Leyen auch deutlich für das Ziel ausgesprochen, für einen „gerechten Übergang“ für alle Bürgerinnen und Bürger und alle Gebiete der Europäischen Union zu sorgen. Vizepräsident Frans Timmermans stellte außerdem unmissverständlich klar, dass es die Verantwortung der EU sei, dafür zu sorgen, dass im Zuge des Übergangs niemand zurückgelassen werde<sup>1</sup>.

Diese zwei Ziele ergänzen sich. Die EU muss ihre Treibhausgasemissionen (THG) deutlich senken, um die existenzielle Gefahr des Klimawandels und der Umweltschädigung, die vom Menschen verursacht wurden, abwenden zu können. Angesichts der Tatsache, dass die auf EU-Ebene umgesetzten klimapolitischen Maßnahmen regressiv sein können (Claeys et al., 2018), und dass wahrscheinlich ist, dass bestimmte Gebiete von dem Übergang wirtschaftlich und sozial stärker betroffen sein werden als andere, muss sich die EU allerdings auch darum bemühen, die Nebeneffekte des Übergangs abzuschwächen. Ohne die richtige flankierende Sozial- und Wirtschaftspolitik könnte der Übergang zur Klimaneutralität die Ungleichheiten in der EU verstärken oder sogar neue erzeugen.

Gebiete, deren Wirtschaftswachstum und Beschäftigungsmöglichkeiten stark von Co<sub>2</sub>-intensiven Industrien abhängen – zu denen an erster Stelle die verbleibenden Kohleregionen der EU zählen – werden die größte Unterstützung benötigen. Diese Gebiete sind der Gefahr von steigender strukturbedingter Arbeitslosigkeit und stagnierendem Wachstum ausgesetzt. Daneben müssen sie sich auch um die Sanierung und Umnutzung ihrer Bergwerke kümmern.

Das darf auf keinen Fall außer Acht gelassen werden: Der Übergang muss für alle Menschen und Gebiete inklusiv sein. Jede Unzulänglichkeit hätte zur Folge, dass der Übergang sozial inakzeptabel, politisch undurchführbar und letztendlich erfolglos wäre. Die Bewegung der *Gilets jaunes* ist ein jüngeres Beispiel für Bürgerinnen und Bürger, die ihre Unzufriedenheit mit einer Regierung kundtun, die nicht in der Lage ist, mit den sozioökonomischen Folgen ihrer klimapolitischen Maßnahmen umzugehen.

Die Idee, dass strukturelle Veränderungen von sozialpolitischen Maßnahmen begleitet werden sollten, ist nicht neu. Sie war Kern des ersten Versuchs, eine gemeinsame Sozial- und Regionalpolitik in Europa zu schaffen. Die Europäische Gemeinschaft für Kohle und Stahl stellte dazu einen Fonds für die Umschulung und berufliche Wiedereingliederung von Arbeitnehmenden aus den Wirtschaftszweigen, die modernisiert wurden, wie dem Kohlebergbau, bereit. Das Konzept des gerechten Übergangs, der konkret mit den sozioökonomischen Auswirkungen strengerer klimapolitischer Maßnahmen in Verbindung gebracht wird, wurde erst in den 1990er-Jahren von nordamerikanischen Gewerkschaften entwickelt. Seitdem wurde die Bedeutung dieses Konzepts erweitert. Das Konzept beschreibt nun die bewusste Anstrengung, den Übergang zu planen, in ihn zu investieren und ihn auf dem Weg zu einer umweltverträglichen und sozial nachhaltigen Wirtschaft zu begleiten. Inzwischen wird der gerechte Übergang in der Präambel zum Übereinkommen von Paris als Notwendigkeit anerkannt. Die Info-Box 1 enthält eine vollständige Definition des gerechten Übergangs und eine Liste der wichtigsten Dokumente, die dem Konzept seine Form gegeben haben.

---

<sup>1</sup> Rede vom 11. Dezember 2019 nach der Vorstellung des europäischen Grünen Deals durch die Kommissionspräsidentin von der Leyen. Siehe [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/de/ip\\_19\\_6691](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/de/ip_19_6691).

Mit dem Ziel, den eigenen gerechten Übergang Europas zu erreichen, legte die Kommission unter Präsidentin von der Leyen gegen Ende 2019 ihren Plan für einen europäischen Grünen Deal (EGD) vor. Dieser politische Fahrplan bestimmt das Vorgehen, mit dem die europäische Wirtschaft zur Klimaneutralität gebracht werden soll, während die soziale und wirtschaftliche Inklusivität des Prozesses sichergestellt wird. Im Januar 2020 wurde der erste konkrete Vorschlag der Kommission im Rahmen des EGD veröffentlicht. Mit diesem Vorschlag soll ein Mechanismus für einen gerechten Übergang geschaffen werden (Europäische Kommission, 2020a, 2020b, 2020c), dessen Ziele darin bestehen, Gebiete zu unterstützen, in denen der Übergang signifikante soziökonomische Störungen verursachen wird. Dieser Vorschlag setzt sich aus drei Säulen zusammen: einem neuen Fonds für einen gerechten Übergang (Just Transition Fund, JTF), der Verwendung eines Teils der Mittel von „InvestEU“ für Klimaschutzziele und der Schaffung einer Darlehensfazilität für den öffentlichen Sektor bei der Europäischen Investitionsbank mit Darlehen, die teilweise durch den EU-Haushalt garantiert werden.

Mit dieser Studie sollen die wichtigsten Herausforderungen für die EU bestimmt werden, um einen sozial und wirtschaftlich gerechten Übergang zur Klimaneutralität bis 2050 zu vollziehen. Außerdem erfolgt auch eine Evaluierung des Vorschlags der Kommission für einen Fonds für einen gerechten Übergang. Zum Zeitpunkt der Abfassung der Studie ist dieser Fonds das am weitesten entwickelte politische Instrument im Rahmen des Vorschlags der Kommission für einen Mechanismus für einen gerechten Übergang.

Zunächst wird beschrieben, welchen Zweck ein Instrument der EU für einen gerechten Übergang im Idealfall haben sollte, wobei die Herausforderungen, denen Rechnung getragen werden muss, die bewährten Verfahren aus anderen Initiativen für einen gerechten Übergang in der ganzen Welt und die wichtigsten politischen Instrumente, die es umfassen sollte, betrachtet werden. Anschließend werden die Instrumente vorgestellt, die der EU derzeit zur Verfügung stehen, um Gebiete im Übergang zu unterstützen. Der Vorschlag der Kommission für einen JTF wird ebenfalls beschrieben. Zuletzt wird dieser Vorschlag auf der Grundlage der im ersten Abschnitt dieser Studie bestimmten wichtigsten politischen Ziele beurteilt, und es werden potenzielle Änderungen erörtert.

#### Info-Box 1: Eine kurze Geschichte des Konzepts des gerechten Übergangs

In den 1950er-Jahren wurde von der Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl der Fonds für die Umschulung und berufliche Wiedereingliederung von Arbeitnehmern eingerichtet, um die Wiederbeschäftigungschancen für Kohle- und Stahlarbeiter zu verbessern, die aufgrund der Entwicklung neuer Technologien entlassen wurden. Obwohl der Begriff des gerechten Übergangs noch nicht existierte, waren die Ziele dieses Fonds auffallend ähnlich zu denjenigen, die heute im Rahmen des gerechten Übergangs vorgesehen sind: Arbeitnehmende umschulen, damit sie sich besser an eine stark veränderte Industrie anpassen können, sie bei der Arbeitsuche in anderen Industriezweigen unterstützen und, wenn diese Maßnahmen erfolglos sind, ihren Umzug in eine Region mit besseren Beschäftigungsmöglichkeiten finanzieren. Dieser Fonds stellte den ersten Versuch einer europäischen Sozial- und Regionalpolitik dar. Mit dem Vertrag von Rom (1957) wurde er in den Europäischen Sozialfonds (ESF) umgewandelt, der in der Anfangsphase auch dazu eingesetzt wurde, Arbeitnehmer zu unterstützen, die ihren Arbeitsplatz in Sektoren, die modernisiert wurden, wie dem Kohlebergbau, verloren hatten (Europäische Gemeinschaften, 2007).

Der Begriff des gerechten Übergangs ist seit den 1990er-Jahren in Gebrauch und wurde von den nordamerikanischen Gewerkschaften in die politische Debatte eingebracht. Der Schwerpunkt dieser Gewerkschaften lag hauptsächlich in der Unterstützung von Arbeitnehmern, die ihren Arbeitsplatz

infolge strengerer Umweltschutzmaßnahmen verloren hatten. So setzte sich der Internationale Gewerkschaftsbund dafür ein, dass bei den internationalen Klimaschutzverhandlungen, konkret bei der jährlichen Konferenz der Vertragsparteien (Conference of the Parties, COP), über die soziale Dimension gesprochen wurde. Bei diesen Verhandlungen begannen die Gewerkschaften, das Argument zu entwickeln, dass der Übergang nicht erfolgreich sein könne, wenn die Arbeitnehmer und deren Gemeinschaften nicht einbezogen würden. Sie betonten außerdem die Tatsache, dass ein starker sozialer Dialog und sozialpolitische Maßnahmen der einzige Weg seien, um den Arbeitnehmern zu zeigen, dass sie sich in diesen Prozess einbringen können, ohne ihre Lebensgrundlage zu gefährden. Politische Maßnahmen für einen gerechten Übergang wurden als Möglichkeit dargestellt, eine Partnerschaft zwischen öffentlichen Stellen auf der einen und Arbeitnehmern und Gewerkschaften auf der anderen Seite zu errichten, damit die Klimaziele erfüllt werden können. Anfang der 2000er-Jahre wurden von diesen Gewerkschaften mehrere Studien veröffentlicht, die das große Potenzial für die Schaffung von Arbeitsplätzen belegten, würden klimapolitische Maßnahmen richtig eingesetzt und die Grundsätze eines gerechten Übergangs darin aufgenommen (Renner et al., 2008).

2015 veröffentlichte die Internationale Arbeitsorganisation Leitlinien für einen gerechten Übergang, in denen sie folgende Grundsätze betont, die den Übergang zu einer ökologisch nachhaltigen Wirtschaft und Gesellschaft leiten sollen: i) Notwendigkeit eines starken gesellschaftlichen Konsenses bei den Zielen und Wegen zur Nachhaltigkeit; ii) Notwendigkeit eines umfassenden politischen Rahmens, der Kohärenz unter den Dimensionen Wirtschaft, Umwelt, Gesellschaft, Bildung/Ausbildung und Arbeit sicherstellt; iii) Notwendigkeit eines ernsthaften und funktionierenden sozialen Dialogs während des gesamten Prozesses auf allen Regierungs- und Verwaltungsebenen.

Diese Bemühungen bewirkten 2016 schließlich die Aufnahme des Konzepts des gerechten Übergangs in die Präambel des Übereinkommens von Paris, in der die „zwingend[e] Notwendigkeit eines gerechten Strukturwandels für die arbeitende Bevölkerung und der Schaffung menschenwürdiger Arbeit und hochwertiger Arbeitsplätze im Einklang mit den national festgelegten Entwicklungsrioritäten“ gewürdigt wird. Auf der COP24 im Jahr 2018 nahmen die Staatschefs die Erklärung von Schlesien für einen gerechten Übergang an, ein Dokument, in dem die Notwendigkeit des sozialen Dialogs und die durch den Übergang entstehenden Beschäftigungsmöglichkeiten betont werden. Mit Aufnahme des Konzepts des gerechten Übergangs in diesen Rahmen wurde ihm eine langfristige Planungsdimension verliehen. Ein gerechter Übergang muss nicht nur die soziale Absicherung der vom Übergang am stärksten betroffenen Arbeitnehmenden und Gemeinschaften sicherstellen, sondern auch Bestandteil eines größeren, langfristigeren Planungsrahmens für den Übergang der Regionen und Länder zu einer CO<sub>2</sub>-neutralen Wirtschaft sein.

Auf EU-Ebene ist das Konzept des gerechten Übergangs auf verschiedene Rechtsdokumente und politische Maßnahmen gestützt. An erster Stelle steht das 2015 von der Juncker-Kommission verabschiedete Paket zur Energieunion, in dem festgestellt wird: „Für eine gerechte und faire Umstellung des Energiesystems wird es daher erforderlich sein, Arbeitnehmer in bestimmten Sektoren umzuschulen oder weiterzubilden, und bei Bedarf auf geeigneter Ebene soziale Maßnahmen zu ergreifen.“ Die Verordnung von 2018, mit der das Governance-System für dieses Paket festgelegt wurde, nennt Änderungen im Investitionsverhalten und bei den Anreizen in sämtlichen Politikbereichen als erforderliche Schritte, um einen sozial akzeptablen und gerechten Übergang zu erreichen.

Die EU hat auch mehrere Initiativen angestoßen, um den gerechten Übergang in Kohleregionen zu unterstützen. Im Rahmen des für die vierte Phase des europäischen Emissionshandelssystems (EU-EHS) geschaffenen Modernisierungsfonds können Projekte mit dem Ziel eines gerechten Übergangs förderfähig werden. Dabei handelt es sich insbesondere um Projekte, die das Ziel haben, „die Wiedereingliederung, Umschulung und Weiterbildung der Arbeitnehmer sowie Ausbildung, Stellenvermittlungsinitiativen und Start-up-Unternehmen im Dialog mit den Sozialpartnern zu

unterstützen". Außerdem wurde eine Plattform für Kohleregionen im Wandel für diese Regionen geschaffen, damit sie ihre Erfahrungen teilen und mehr über EU-Programme und die ihnen zur Verfügung stehenden Hilfen erfahren können. Diese Plattform ist eine vorbereitende Maßnahme vor der Einrichtung des Fonds für einen gerechten Übergang. Im Laufe dieser Studie wurden Befragungen von Interessenträgern dieser Plattform durchgeführt, die in Anhang 2 zu finden sind. In Abschnitt 3.2 sind die wichtigsten Erkenntnisse aus diesen Befragungen zusammengefasst.

## **2. WAS SOLLTE DER ZWECK EINES EU-WEITEN INSTRUMENTS FÜR EINEN GERECHTEN ÜBERGANG SEIN?**

### **2.1 WELCHEN HERAUSFORDERUNGEN MUSS ES RECHNUNG TRAGEN?**

Um das Ziel der Klimaneutralität zu erreichen, muss die Produktion in vielen Wirtschaftszweigen der EU nachhaltiger gestaltet werden. Die Umgestaltungen, die in den verschiedenen Sektoren vollzogen werden müssen, reichen vom Ersatz alter Anlagen durch neuere, effizientere Geräte bis hin zu grundlegenden Änderungen, wie der Umstellung von Verbrennungsmotoren auf elektrische Batterien bei der Automobilherstellung. Es werden auch Investitionen von Akteuren des öffentlichen und privaten Sektors notwendig sein, die viel höher als die aktuell getätigten Investitionen sein werden.

Die durchschnittliche Höhe der jährlich erforderlichen Investitionen, damit das Ziel der EU für 2030 erreicht werden kann, liegt gemäß den meisten Schätzungen zwischen 175 Mrd. EUR und 290 Mrd. EUR, tatsächlich werden es jedoch eher 300 Mrd. EUR sein (Claeys et al., 2019). Die von der Kommission geschätzten Investitionen belaufen sich auf 260 Mrd. EUR pro Jahr, wobei die höchsten Investitionen im Wohnungsbau liegen (125 Mrd. EUR), gefolgt vom Dienstleistungssektor (71 Mrd. EUR), dem Verkehrssektor (21 Mrd. EUR) und dem Energiesektor (34 Mrd. EUR) (Europäische Kommission, 2019).

Durch die für den Übergang notwendigen Veränderungen findet auch auf dem Arbeitsmarkt eine wesentliche Umstrukturierung statt. Selbst wenn die Auswirkungen des Übergangs auf die Beschäftigung netto betrachtet neutral oder sogar leicht positiv<sup>2</sup> ausfallen können, werden dennoch einige Arbeitsplätze verschwinden, einige verändert und andere hingegen neu geschaffen. Dieser Wandel in der Beschäftigung wird bedeutende soziale und wirtschaftliche Auswirkungen haben, die nicht in allen Sektoren, Regionen und Qualifikationsniveaus der Erwerbstätigen gleich spürbar sein werden. Diese Verteilungseffekte stellen gerade denjenigen Aspekt dar, dem ein politisches Instrument für einen gerechten Übergang Rechnung tragen muss, indem es dafür sorgt, dass keine Gemeinschaft und kein Gebiet zurückgelassen wird. In diesem Abschnitt werden die drei Hauptaspekte dieser Frage analysiert: 1) ungleiche Auswirkungen des Übergangs auf verschiedene Wirtschaftszweige, 2) die regionale Dimension von sozioökonomischen Schocks und 3) die Auswirkungen des Übergangs auf das auf dem EU-Arbeitsmarkt geforderte Qualifikations- und Bildungsniveau.

#### **2.1.1 In welchen Wirtschaftszweigen werden mit dem Übergang die meisten Arbeitsplätze verloren gehen?**

Aus sektoraler Perspektive wird es im Übergang Gewinner und Verlierer geben. Im Bericht der Europäischen Kommission zur Beschäftigung und sozialen Lage in Europa (Griffin et al., 2019) wird Bergbau und Gewinnung von Steinen und Erden in Zusammenhang mit fossilen Brennstoffen ziemlich intuitiv als derjenige Sektor genannt, in dem der stärkste Rückgang an Arbeitsplätzen zu verzeichnen sein wird. Es wird auch zu bedenken gegeben, dass die Sektoren Stahl, Zement, Chemikalien und Automobilherstellung einer starken Umstrukturierung unterzogen werden müssen, um Teil einer CO<sub>2</sub>-armen Wirtschaft werden zu können.

---

<sup>2</sup> Studien haben ergeben, dass der Übergang einen geringen, aber dennoch positiven Nettoeffekt auf die Beschäftigung in der EU bis 2050 ausüben wird (siehe zum Beispiel Fragkos und Paroussos, 2018, Griffin et al., 2019, IRENA, 2018 und Eurofound, 2019). Allgemein ist festzustellen, dass die Streichung von Arbeitsplätzen in CO<sub>2</sub>-intensiven Industrien das Wachstumspotenzial in neuen grünen Industrien und insbesondere im Sektor der erneuerbaren Energien eindeutig ausgeglichen wird. In einem Bericht der Gemeinsamen Forschungsstelle (Joint Research Centre, JRC) (Kapetaki et al., 2020) wurde weiter festgestellt, dass die Schaffung von Arbeitsplätzen im Bereich der sauberen Energietechnologien den Verlust von Arbeitsplätzen in den meisten Kohleregionen der EU kompensieren könnte.

Während das Hauptaugenmerk vieler Studien dem Nettoeffekt des Übergangs auf die Beschäftigung in diesen Sektoren gilt, ist es besonders wichtig, auch das Ausmaß der Bruttoverluste an Arbeitsplätzen zu beurteilen – und zwar insbesondere die Verluste von Arbeitsplätzen für geringqualifizierte Arbeitnehmende –, da gerade dort die politischen Maßnahmen für einen gerechten Übergang Unterstützung bieten müssen. Die Schätzung der Bruttoverluste an Arbeitsplätzen infolge des Übergangs ist aus zwei Gründen allerdings besonders komplex. Erstens ist es schwierig, die Effekte anderer bedeutender struktureller Faktoren, wie zum Beispiel Veränderungen im Verhalten oder technologische Veränderungen, zu unterscheiden, die in den kommenden Jahren ebenfalls wesentlichen Einfluss auf den europäischen Arbeitsmarkt ausüben werden. Zweitens werden manche Industrien in der Lage sein, ihre Produktion anzupassen, indem sie auf weniger CO<sub>2</sub>-intensive Prozesse umsteigen, und folglich ihre Arbeitsplätze intern umwandeln können, statt sie abzubauen. Es ist also nicht klar, wie viele Arbeitsplätze infolge dieser Prozesse insbesondere auf regionaler und sektorieller Ebene verloren gehen.

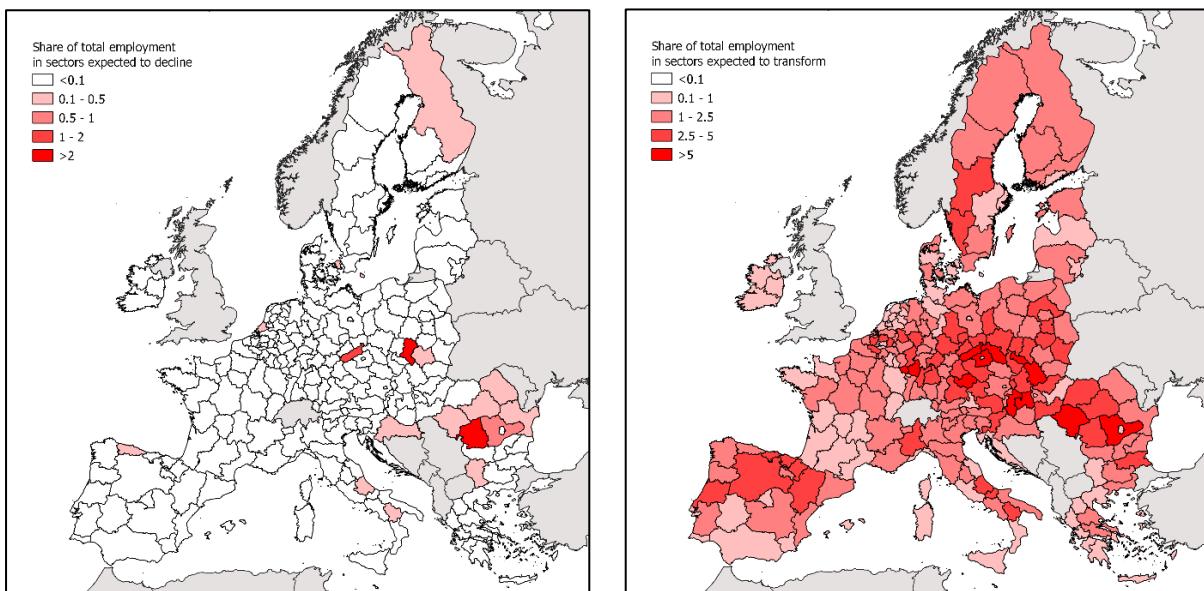
Trotzdem ist es möglich, die Beschäftigung in Sektoren zu quantifizieren, die durch den Übergang „gefährdet“ sind, also solche, bei denen die Wahrscheinlichkeit besteht, dass sie verschwinden oder einer grundlegenden Umstrukturierung unterzogen werden. Die Europäische Kommission (2018) hat drei Sektoren identifiziert, bei denen sie einen Rückgang erwartet, und vier, von denen sie annimmt, dass sie infolge des Übergangs zu einer CO<sub>2</sub>-armen Wirtschaft umstrukturiert werden. Die Wirtschaftszweige mit erwartetem Rückgang sind: 1) Stein- und Braunkohlebergbau, 2) Gewinnung von Erdöl und 3) Erdgas sowie Erbringung von Dienstleistungen für den Bergbau und für die Gewinnung von Steinen und Erden. Auf diese Wirtschaftszweige entfallen jeweils ungefähr 237 000, 55 000 bzw. 46 000 Arbeitsplätze in der EU (Eurostat SUS). Die große Mehrheit (wenn nicht sogar die Gesamtheit) der Arbeitsplätze wird in diesen Sektoren während des Übergangs verloren gehen, sodass für die betroffenen Arbeitnehmenden ein hohes Risiko besteht, arbeitslos zu werden. Die Wirtschaftszweige, bei denen hingegen eine Umstrukturierung erwartet wird, sind: 1) Herstellung von chemischen Erzeugnissen, 2) Herstellung von Glas und Glaswaren, Keramik, Verarbeitung von Steinen und Erden, 3) Metallerzeugung und -bearbeitung und 4) Herstellung von Kraftwagen und Kraftwagenmotoren sowie Anhängern und Sattelanhängern. Obwohl in diesen Wirtschaftszweigen weit mehr Menschen beschäftigt sind als in den Wirtschaftszweigen, für die ein Rückgang erwartet wird – insgesamt 19 Millionen Arbeitsplätze in ganz Europa (Eurostat SUS) –, werden diese Arbeitsplätze nicht alle abgebaut. Manche werden umgewandelt, wodurch Arbeitnehmenden ein Übergang innerhalb des Wirtschaftszweig, in dem sie bereits beschäftigt sind und in dem sie bereits erworbene Fähigkeiten einsetzen können, ermöglicht wird.

## 2.1.2     Welche Regionen werden von diesen Veränderungen am stärksten betroffen sein?

Ein wesentliches Problem liegt darin, dass diese rückläufigen oder sich in Umstrukturierung befindlichen Wirtschaftszweige nicht gleichmäßig über die europäischen Regionen verteilt sind. Auf Regionen, deren Wirtschaftswachstum und Beschäftigungsmöglichkeiten stark von diesen Wirtschaftszweigen abhängen, hat der Übergang folglich einen unverhältnismäßig negativen Einfluss. Sie werden schwerere Arbeitsplatzverluste hinnehmen müssen und wichtige Wachstumsmotoren für ihre Wirtschaft verlieren, ebenso wie Industrien, die ein wichtiger Teil ihrer regionalen kulturellen Identität sind. Auf der Karte 1 ist die regionale Verteilung der Beschäftigung in diesen von der Europäischen Kommission identifizierten Wirtschaftszweigen dargestellt.

### Karte 1: Standorte mit „gefährdeten“ Arbeitsplätzen in der EU

Anteil der Beschäftigung in Wirtschaftszweigen mit erwartetem Rückgang (links) und erwarteter Umstrukturierung (rechts)



Quelle: Bruegel auf der Grundlage von Daten von der Europäischen Kommission (2018) und Eurostat (SUS).

Hinweis: Laut Definition der Europäischen Kommission (2018) wird für folgende Sektoren ein Rückgang erwartet: 1) Stein- und Braunkohlebergbau, 2) Gewinnung von Erdöl und 3) Erdgas. Für folgende Sektoren werden Umstrukturierungen erwartet: 1) Herstellung von Chemikalien und chemischen Erzeugnissen, 2) Herstellung von Glas und Glaswaren, Keramik, Verarbeitung von Steinen und Erden, 3) Metallerzeugung und -bearbeitung und 4) Herstellung von Kraftwagen und Kraftwagenmotoren sowie Anhängern und Sattelanhängern.

Das ist besonders im Steinkohlebergbau der Fall, der komplett stillgelegt werden muss, damit die EU ihre Klimaziele erreichen kann. 2018 gab es verteilt über 21 Mitgliedstaaten und 103 NUTS-2-Regionen immer noch 207 Kohlekraftwerke, die 15 % der europäischen Stromerzeugungskapazität ausmachten. Außerdem waren in 12 Mitgliedstaaten und 41 NUTS-2-Regionen 128 Bergwerke noch immer in Betrieb. Diese Industrie bietet 237 000 Arbeitsplätze, von denen 185 000 im Kohlebergbau angesiedelt sind. Weitere 215 000 Arbeitsplätze hängen indirekt von Kohleaktivitäten ab. Auf Länderebene besteht für Polen die größte Gefahr von Arbeitsplatzverlusten, gefolgt von Deutschland, Rumänien, Bulgarien und Spanien, in dieser Reihenfolge. Auf regionaler Ebene liegt der größte Anteil der Beschäftigung in diesen Sektoren in Schlesien (Polen) und in Sud-Vest Oltenia (Rumänien). Schlesien könnte bis zu 40 000 Arbeitsplätze verlieren, das heißt, ungefähr die Hälfte der Gesamtbeschäftigung in der Region. Weitere drei Regionen in der Tschechischen Republik, Rumänien und Bulgarien könnten im Rahmen des Übergangs jeweils mehr als 10 000 Arbeitsplätze verlieren, also jeweils annähernd ein Drittel aller Arbeitsplätze (Tzimas, 2018)<sup>3</sup>.

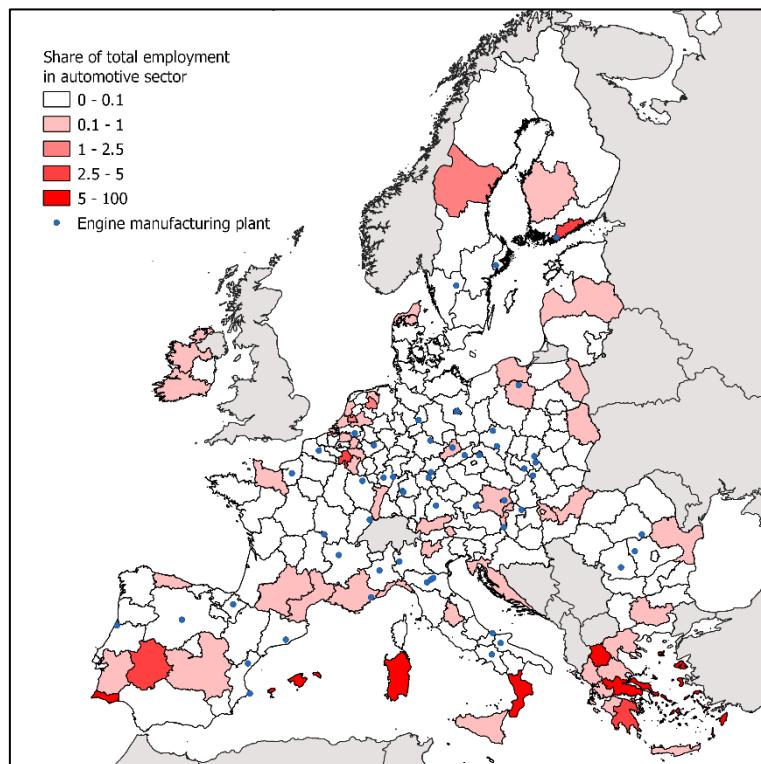
Die Automobilindustrie gehört angesichts der bedeutenden Veränderungen, die in der Produktion vollzogen werden müssen, um die Klimaziele zu erfüllen, auch zu den vom Übergang am stärksten betroffenen Sektoren. Guga und Lefevre (2019) schätzen, dass es zwar möglich sein könnte, alle Arbeitsplätze der Automobilindustrie in der EU zu erhalten und sogar eine Nettozunahme der Beschäftigungszahlen in diesem Sektor zu generieren, dies aber davon abhängt, ob die EU zur Nettoexporteurin von Elektrofahrzeugen werden und die einheimische Batterieproduktion vor Ort erhalten kann. Eine intensive Vorausplanung und bedeutende Investitionen werden notwendig

<sup>3</sup> Diese Zahlen stammen aus einem Bericht aus dem Jahr 2018 und schließen somit das Vereinigte Königreich ein.

sein, um das zu erreichen, genauso wie die Unterstützung Arbeitnehmender, die umgeschult oder umgesiedelt werden müssen, um ihren Arbeitsplatz zu behalten.

Auch wenn das ziemlich vielversprechend klingt, dürfen die regionalen Verteilungseffekte nicht außer Acht gelassen werden. In 14 europäischen Regionen hat die Automobilindustrie einen Anteil von mehr als 20 % der Beschäftigung im verarbeitenden Gewerbe. Fünf dieser Regionen liegen in Deutschland, die anderen in der Tschechischen Republik, in Italien, Ungarn, Rumänien, der Slowakei und in Schweden. Somit besteht für diese Regionen ein höheres Risiko, diese Arbeitsplätze zu verlieren, vor allem, wenn man bedenkt, dass sich die Batteriefertigungsbetriebe möglicherweise nicht in denjenigen Regionen befinden, in denen auch die zu schließenden Werke für Verbrennungsmotoren stehen. Auf der Karte 2 sind die regionalen Anteile der Beschäftigung in der Automobilindustrie und die Standorte von Produktionsanlagen für Verbrennungsmotoren in der EU dargestellt. Diese Werke müssen entweder ihre Produktion umstellen oder sie werden geschlossen, da der Verbrennungsmotor in einer CO<sub>2</sub>-neutralen EU keine Zukunft hat. Damit sind Regionen mit einem Werk für Verbrennungsmotoren stärker von bedeutenden Arbeitsplatzverlusten gefährdet.

Karte 2: Beschäftigung in der Automobilindustrie in der EU



Quelle: Bruegel auf der Grundlage von Daten von ACEA4 und Eurostat SUS

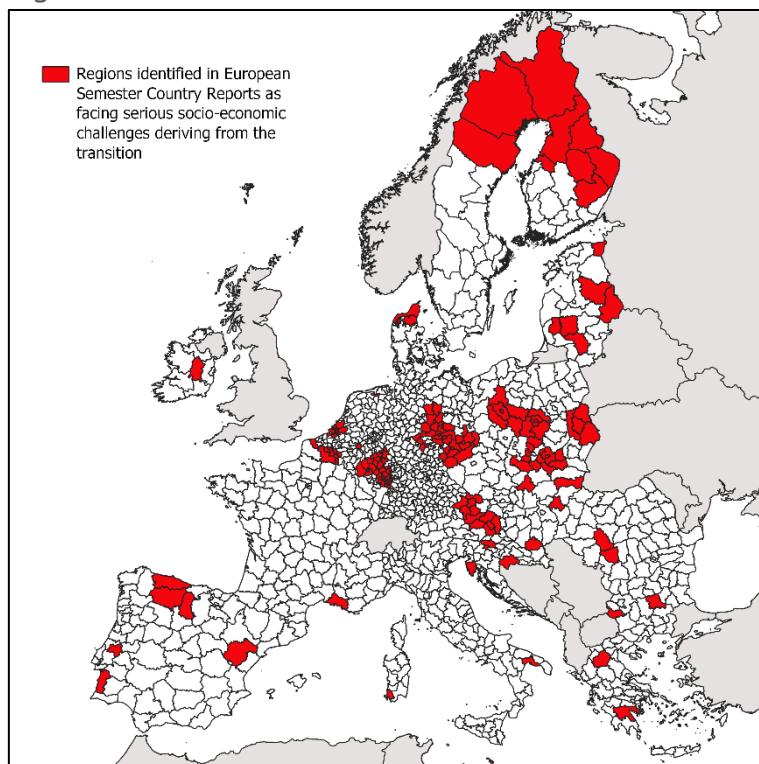
Alle EU-Regionen stehen vor der schwierigen Aufgabe, ihre Wirtschaft in die CO<sub>2</sub>-Neutralität zu überführen. Kurzfristig sind die Stein- und Braunkohleregionen der EU und, weiter gefasst, Regionen, die von der Gewinnung und Produktion von fossilen Brennstoffen abhängen, diejenigen Regionen mit dem höchsten Risiko für große sozioökonomische Schwierigkeiten. Mittel- und langfristig jedoch werden sich viele weitere Regionen aufgrund des Übergangs der Automobil- und Stahlindustrien sowie auch der chemischen und anderen Industrien zu CO<sub>2</sub>-armen Prozessen,

<sup>4</sup> Interaktive Karte: Automobilmontage- und Motorenproduktionswerke in Europa. Siehe: <https://www.acea.be/statistics/article/automobile-assembly-engine-production-plants-in-europe>

auffallend ähnlichen Herausforderungen stellen müssen. Angesichts des Ausmaßes und der Vielfalt der notwendigen Veränderungen ist es sehr schwierig, zu bestimmen, welche Regionen am stärksten betroffen sein werden.

Die bislang beschriebenen Ansätze zur Identifizierung der Regionen mit dem höchsten Risiko für schwere sozioökonomische Schocks infolge des Übergangs beruhen auf einer quantitativen Bewertung. Die Länderberichte im Rahmen des Europäischen Semesters bieten einen eher qualitativen Ansatz auf der Grundlage zahlreicher Kriterien und regionaler Informationen, um in jedem Land die besonders schutzbedürftigen Regionen zu ermitteln. Die angewendeten Kriterien sind von Land zu Land unterschiedlich: Sie enthalten Statistiken zur Beschäftigung in Industrien mit erwartetem Rückgang, zur regionalen Entwicklung, zu Arbeitslosenquoten und Jugendarbeitslosenquoten sowie zur Verteilung der Bevölkerung nach Alter und Geschlecht. Auf der Karte 3 sind die Regionen hervorgehoben, die anhand dieser Methodik ausgewählt wurden.

Karte 3: Regionen, für die in den Länderberichten des Europäischen Semesters das höchste Risiko festgestellt wurde



Quelle: Länderberichte im Rahmen des Europäischen Semesters

In diesem Abschnitt werden die zahlreichen Faktoren hervorgehoben, die für die Ermittlung derjenigen Regionen hinzugezogen werden können, die für sozioökonomische Folgen aufgrund des Übergangs besonders anfällig sind. Auch wenn es bei den verschiedenen Maßnahmen gewisse Überschneidungen gibt, wirkt sich die letztendlich für die politischen Übergangsmaßnahmen gewählte Methodik darauf aus, welche Regionen vorrangig behandelt werden.

### 2.1.3 Werden bestimmte Qualifikationsgruppen von Arbeitsplatzverlusten stärker betroffen sein als andere?

Neben diesen regionalen und sektoriellen Effekten werden Übergangsmaßnahmen auch Auswirkungen auf die Arbeitsmärkte haben, da sie die für verschiedene Qualifikationsniveaus zur Verfügung stehenden Beschäftigungsmöglichkeiten verändern. Es bestehen Anhaltspunkte für eine

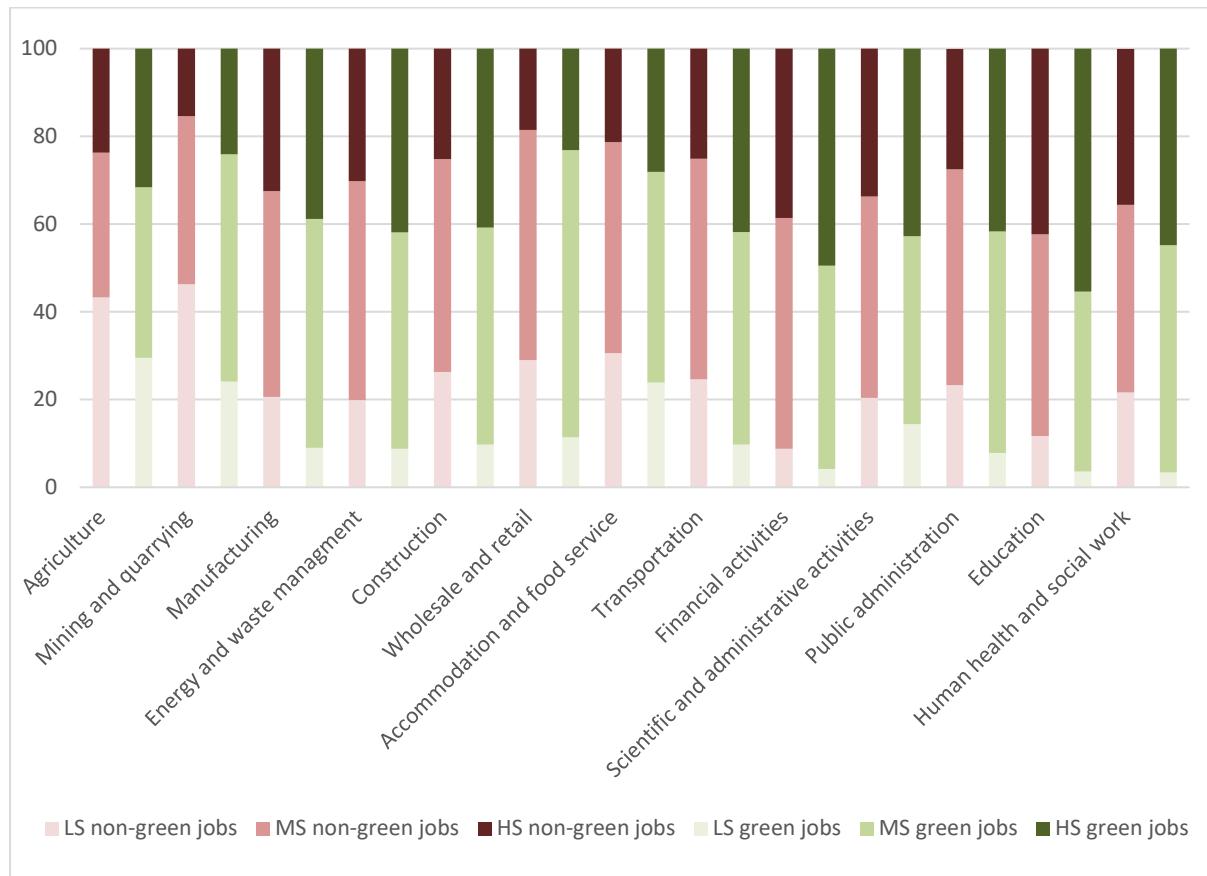
zunehmende Polarisierung der Qualifikationen zwischen nicht grünen Arbeitsplätzen, die mit dem Übergang verloren gehen, und grünen Arbeitsplätzen, die geschaffen werden.

In Abbildung 1 werden die Sektoren dargestellt, bei denen das stärkste Missverhältnis zwischen dem heute für nicht grüne Arbeitsplätze benötigten Qualifikationsniveau und demjenigen der neu entstehenden grünen Arbeitsplätze, besteht. Diese Schätzungen beruhen auf einem von Eurofound entwickelten und in Griffin *et al.* (2019) vorgestellten Modell.

In allen Sektoren wird der Anteil verfügbarer geringqualifizierter Arbeitsplätze zurückgehen, wenn nicht grüne Arbeitsplätze durch grüne ersetzt werden. Auf der anderen Seite wird der Anteil von Tätigkeiten mit hohen und mittleren Qualifikationsanforderungen zunehmen, allerdings je nach Sektor unterschiedlich stark. Die Sektoren, in denen sich der größte Anteil an hochqualifizierten Arbeitsplätzen ergeben wird, sind Bauwesen, Transport und öffentliche Verwaltung. Bergbau und Gewinnung von Steinen und Erden, Groß- und Einzelhandel sowie Gesundheits- und Sozialwesen werden den stärksten Rückgang am Anteil verfügbarer geringqualifizierter Arbeitsplätze verzeichnen. Hier wird aber auch der Anteil an verfügbaren Arbeitsplätzen mit mittleren Qualifikationsanforderungen am stärksten steigen.

Das bedeutet für die Politik, dass Weiterbildung/Umschulung und sozialpolitische Maßnahmen besonders für diejenigen Sektoren notwendig sein werden, in denen das Missverhältnis am größten ist. In Sektoren, in denen geringqualifizierte Arbeitsplätze größtenteils durch Arbeitsplätze mit mittleren Qualifikationsanforderungen ersetzt werden, können Weiterbildung/Umschulung wirkungsvoll sein. In Sektoren, in denen jedoch geringqualifizierte durch hochqualifizierte Arbeitsplätze ersetzt werden, sind Maßnahmen wie Vorruhestand in Verbindung mit Ausbildungsmaßnahmen für junge Arbeitnehmende möglicherweise effektiver.

Abbildung 1: Missverhältnisse in den Qualifikationsanforderungen zwischen schon bestehenden nicht grünen Arbeitsplätzen und neu entstehenden grünen Arbeitsplätzen nach Sektoren (%)



Quelle: Bruegel auf der Grundlage von Daten von Griffin et al. (2019)

Hinweis: LS, MS und HS bedeuten jeweils Low Skill (geringe Qualifikationsanforderung), Medium Skill (mittlere Qualifikationsanforderung) bzw. High Skill (hohe Qualifikationsanforderung).

Die Schätzungen von Griffin et al. (2019) zeigen, dass die durchschnittlichen Qualifikationsanforderungen und Bildungsgrade für grüne Arbeitsplätze gegenwärtig bereits höher sind als für nicht grüne Arbeitsplätze, und dass sich die Schere immer weiter öffnen wird. Tatsächlich steigen die Qualifikations- und Bildungsanforderungen für grüne Arbeitsplätze schneller als der Durchschnitt, was bedeutet, dass die Umschulung von Arbeitnehmenden, die einen nicht grünen Arbeitsplatz verloren haben, kostenintensiver wird und immer mehr Zeit in Anspruch nimmt.

Das wird aber möglicherweise nicht immer so bleiben. Griffin et al. (2019) weisen auch darauf hin, dass höher qualifizierte Arbeit anfänglich zwar mehr von dem Übergang profitieren wird als geringer qualifizierte Arbeit, sich in späteren Phasen des Übergangs aber auch geringer qualifizierte Beschäftigungsmöglichkeiten ergeben werden – konkret in der Abfallwirtschaft und in Sektoren in Zusammenhang mit der Kreislaufwirtschaft. Kurzfristig wird allerdings insbesondere auf regionaler Ebene ein Missverhältnis in den Qualifikationsanforderungen bestehen, das aktive Planung und Eingriffe der öffentlichen Hand erforderlich machen wird.

Die schutzbedürftigsten Gebiete und Bevölkerungsgruppen werden jene sein, in denen sich verschiedene dieser Verteilungseffekte überlagern, das heißt Gebiete, die stark von Sektoren abhängen, bei denen zu erwarten ist, dass im Vergleich zu anderen Sektoren die meisten A

Arbeitsplätze verloren gehen und die einen großen Anteil unqualifizierter Arbeit aufweisen. Ein Instrument für einen gerechten Übergang muss all diesen Herausforderungen Rechnung tragen.

## 2.2 WELCHE LEHREN KÖNNEN AUS ANDEREN INITIATIVEN FÜR EINEN GERECHTEN ÜBERGANG GEZOGEN WERDEN?

Im Umgang mit diesen Herausforderungen ist es nützlich, frühere Erfahrungen mit Initiativen für einen gerechten Übergang zu betrachten, sowohl in den EU-Mitgliedstaaten als auch in anderen Teilen der Welt. In diesem Abschnitt soll eine Übersicht über eine Vielzahl von Fallbeispielen zum gerechten Übergang gegeben und Leitlinien für bewährte Verfahren daraus abgeleitet werden. Anhang 1 enthält eine detaillierte Liste aller in dieser Übersicht erfassten Fälle, zusammen mit einer kurzen Beschreibung ihrer Hauptmerkmale. In diesem Abschnitt erfolgt die Analyse von nationalen, regionalen oder stadtweiten Initiativen sowie von Initiativen auf Unternehmensebene, indem quantitative Folgenabschätzungen, die Arbeit von verschiedenen Expertengruppen, lokale Initiativen für Konsultationen und detaillierte qualitative Fallstudien überprüft werden sowie auch Interessenträger der EU-Plattform für Kohleregionen im Wandel befragt werden. Folgende Aspekte werden untersucht: 1) die Verwaltungsstruktur von Initiativen für einen gerechten Übergang, 2) was solche Initiativen für Arbeitnehmende und Gemeinschaften im Übergang bieten müssen, 3) was sie für die lokalen Volkswirtschaften bedeuten und 4) die Planungs-, Überwachungs- und Überprüfungsprozesse, denen sie unterzogen werden müssen. Für jedes dieser Themen werden einschlägige Beispiele für und Verweise auf andere Initiativen für einen gerechten Übergang angegeben.

### 2.2.1 Wie sollte eine Initiative für einen gerechten Übergang geleitet werden?

Eine der in der Literatur über den gerechten Übergang am häufigsten genannten Botschaften ist, wie wichtig es sei, dass die politischen Entscheidungsträger **vor und während des gesamten Übergangsprozesses die lokalen Interessenträger einbinden**. Es wird dadurch nicht nur möglich, maßgeschneiderte politische Maßnahmen zu entwickeln, mit denen lokale treibende Faktoren berücksichtigt werden können, sondern es stellt auch eine Möglichkeit dar, Vertrauen zwischen den verschiedenen Akteuren des Übergangs aufzubauen. Deshalb **muss lokalen und regionalen Stellen** bei der Entwicklung von politischen Maßnahmen für einen gerechten Übergang in enger Zusammenarbeit mit den betroffenen Arbeitnehmenden und Gemeinschaften **generell der Vorzug gegeben** werden.

Das Verständnis der örtlichen Gegebenheiten ist ein wesentliches Element, da Wechselwirkungen zwischen lokalen Angelegenheiten und den Herausforderungen des gerechten Übergangs auftreten können. So waren beispielsweise 90 % der Arbeitnehmenden, die im Rahmen der Stilllegung von Bergwerken im Vereinigten Königreich in den 1960er- und 1970er-Jahren entlassen wurden, Männer. Laut Berichten führte dies wohl zu einem sekundären Effekt auf dem Arbeitsmarkt der Frauen, der infolge dieser Massenentlassungen unter einem Verdrängungseffekt litt (Botta, 2019). Die geschlechterspezifische Dimension kann je nach Zusammensetzung der Arbeitsmärkte der betroffenen Gebiete mehr oder weniger problematisch sein und muss bei der Ausgestaltung von politischen Maßnahmen für einen gerechten Übergang berücksichtigt werden.

Ein weiteres Beispiel sind die Appalachen, eine der vom Kohleausstieg am stärksten betroffenen Regionen in den USA. Diese Region leidet auch unter einer Opioid-Krise, wobei eine hohe Korrelation zwischen historisch von der Kohle abhängigen Gebieten und anderen Gebieten, die von der Krise am stärksten betroffen sind, besteht. Der Appalachian-Regionalausschuss (Appalachian

Regional Commission, ARC) ist eine öffentliche Stelle, die für den gerechten Übergang für Kohlearbeiter und -gemeinschaften in dieser Region zuständig ist. In seinem Bericht aus dem Jahr 2018 umfasst das Thema des Übergangs und der Weiterentwicklung des Arbeitskräftepotentials in der Region auch Diskussionen über den Kohleausstieg, über die soziale Absicherung für Arbeitnehmende im Übergang sowie über Umschulungsprogramme, aber auch über die Herausforderungen für die Gesundheit und die Möglichkeiten, die Opioid-Abhängigkeit auf systemischer Ebene zu überwinden (ARC, 2018). Diese Themen sind in der Region der Appalachen untrennbar miteinander verbunden, und der gerechte Übergang liegt genau an ihrem Verbindungspunkt.

Bei all diesen Fallstudien stellt sich folgende Frage: Wie können politische Entscheidungsträger angesichts des Gewichts der lokalen Faktoren für einen gerechten Übergangsprozess dafür sorgen, dass sie wirklich einen Bottom-up-Ansatz verfolgen?

Für den politischen Entscheidungsprozess wird dazu normalerweise ein Ausschuss oder eine Arbeitsgruppe eingesetzt, mit dem Mandat, sich **mit den betroffenen Gemeinschaften zusammenzusetzen**, um ihre Besorgnisse anzuhören, die Lage vor Ort besser zu verstehen und eine Beziehung zwischen ihnen und der mit dem Übergang beauftragten Stelle aufzubauen. Ein Beispiel dafür ist die Arbeitsgruppe für den gerechten Übergang für Arbeitnehmende und Gemeinschaften in kanadischen Kohlekraftwerken, eine der ersten dieser Art, die von der kanadischen Regierung im April 2018 eingesetzt wurde. Diese Arbeitsgruppe besuchte fünfzehn verschiedene Gemeinschaften in Alberta, Saskatchewan, New Brunswick und Neuschottland, reiste zu Bergwerken und Anlagen, traf sich mit Arbeitnehmenden, organisierte öffentliche Veranstaltungen, um die betroffene Bevölkerung einzubeziehen, und verfasste schließlich zwei Berichte, in denen die Erfahrungen zusammengefasst und den politischen Entscheidungsträgern für die Region spezifische Empfehlungen erteilt wurden. Im Januar 2019 wurde auch in Schottland ein Ausschuss für einen gerechten Übergang eingerichtet, der sich gegenwärtig in einem ähnlichen Prozess in den am stärksten von Kohle abhängigen Regionen Schottlands befindet. Der erste Bericht soll 2021 vorgelegt werden.

Über diese anfängliche Bestandsaufnahme hinaus muss der Dialog zwischen politischen Entscheidungsträgern und lokalen Interessenträgern kontinuierlich erneut bestätigt und gestärkt werden. Wie es im IDDRI-Bericht über die Umsetzung der Kohlewende beschrieben wird (Sartor, 2018), muss die Regierung in der Lage sein, alle Fragen zu beantworten, die sich den Arbeitnehmenden zu ihrer Zukunft stellen, zum Beispiel, wie sichergestellt wird, dass sie einen neuen Arbeitsplatz oder eine Überbrückung bis zum Ruhestand finden, wie für ihren Lebensunterhalt während des Übergangs gesorgt wird, wer diese Programme bezahlt und wie und insbesondere warum sie der Übergangsbehörde trauen sollten. Eine Möglichkeit, diese Fragen zu beantworten und die Arbeitnehmenden und Gemeinschaften während des Übergangs zu begleiten, besteht in der Errichtung von **lokalen Übergangszentren**, die mit angemessenen Mitteln und qualifiziertem Personal ausgestattet sind und die örtlichen Gegebenheiten verstehen. Die kanadische Arbeitsgruppe für den gerechten Übergang hat herausgefunden, dass in Alberta solche seit 2017 bestehende Zentren von den Gemeinschaften, in denen sie betrieben werden, sehr geschätzt werden. Sie funktionieren als Informationsplattform zwischen potenziellen Arbeitgebern und Arbeitnehmenden und bieten für letztere individualisierte Berufsberatung und Schulungen für die Arbeitsuche.

#### Info-Box 2: Übergangszentren

In Kanada werden Übergangszentren generell von öffentlichen Stellen finanziert, aber mit Mitarbeitenden entweder aus der lokalen Gemeinschaft oder der betroffenen Industrie (z. B. Kohle) besetzt. Sie bilden eine zentrale Informationsstelle für Arbeitnehmende, die infolge eines drohenden Verlustes des Arbeitsplatzes bereits unter Druck stehen. Es wird ihnen Unterstützung beim Zugang zu staatlichen Programmen zur sozialen Absicherung und bei der Suche nach Umschulungs- und Beschäftigungsmöglichkeiten angeboten. Solche Zentren sollten vorzugsweise eröffnet werden, bevor auf dem Arbeitsmarkt schwerwiegende Störungen eintreten. Durchschnittlich bleiben sie drei bis fünf Jahre lang geöffnet, oder aber so lange, bis sie nicht mehr benötigt werden (Arbeitsgruppe für den gerechten Übergang für Arbeitnehmende und Gemeinschaften in kanadischen Kohlekraftwerken, 2018).

Natürlich können auch andere politische Maßnahmen umgesetzt werden, um die Kooperation zwischen öffentlichen Stellen für einen gerechten Übergang und lokalen Gemeinschaften zu stärken, vorausgesetzt, sie legen das Fundament für angemessene, fundierte und kontinuierliche Anhörungen mit allen relevanten Interessenträgern (IAO, 2015) und schaffen die Möglichkeit, dass Arbeitnehmende und Gemeinschaften sich selbst in den Prozess des Übergangs einbringen können.

#### 2.2.2 Was soll Arbeitnehmenden und Gemeinschaften im Übergang mit einer Initiative für einen gerechten Übergang geboten werden?

2015 veröffentlichte die Internationale Arbeitsorganisation einen Bericht mit dem Titel „Guidelines for a just transition towards environmentally sustainable economies and societies for all“, in dem sie eine **aktive Arbeitsmarktpolitik** fordert, um Unternehmen und Arbeitnehmenden dabei zu helfen, die Anforderungen des sich im Zuge des Übergangs verändernden Arbeitsmarkts vorherzusehen, sowie **eine Politik im Bereich der sozialen Schutzes**, um die Krisenfestigkeit und den Schutz der Bevölkerung vor den Auswirkungen wirtschaftlicher und sozialer Schwächen und Schocks zu erhöhen. Wirksame und zielorientierte sozial- und beschäftigungspolitische Maßnahmen, die sich gegenseitig unterstützen, bilden den Grundstein für jeden gerechten Übergang. Die Herausforderung besteht darin, diese Maßnahmen so aufeinander abzustimmen, dass Arbeitnehmende angemessen unterstützt werden und dass keine Ungleichheiten reproduziert oder gar geschaffen werden.

Die kanadische Arbeitsgruppe empfiehlt ein Maßnahmenpaket für die Arbeitsmarktpolitik mit einem Überbrückungsprogramm für Arbeitnehmende, die kurz vor dem Ruhestand stehen, der Einkommensunterstützung für Arbeitnehmende im Übergang, bis sie einen neuen Arbeitsplatz gefunden haben, einem Aus- und Fortbildungsangebot und Hilfe für Wiederbeschäftigung und Mobilität. Die Literatur zu diesem Thema ist in Bezug auf diese Empfehlungen ziemlich konsistent. In einer Studie der OECD (2012) wird die Erkenntnis festgehalten, dass der Anteil älterer Arbeitnehmenden in Umweltverschmutzung verursachenden Industrien allgemein höher ist als in anderen, sodass es sich für diese Arbeitnehmende als problematisch erweist, den Übergang in eine andere Arbeit zu vollziehen. Daneben wird die Notwendigkeit von Überbrückungsprogrammen bis zum Ruhestand betont. In einer jüngeren Studie (Botta, 2019) wird auf die Tatsache hingewiesen, dass sich der Beschäftigungseffekt des Übergangs zu einer CO<sub>2</sub>-armen Wirtschaft wahrscheinlich geografisch konzentrieren wird, da die CO<sub>2</sub>-intensiven Sektoren, wie der Kohlebergbau, zentralisiert und gruppiert werden. Es wird in dieser Studie aber auch darauf verwiesen, dass die durch den Übergang geschaffenen Arbeitsplätze nicht in eben diesen Regionen angesiedelt sein werden.

Deshalb sind Maßnahmenpakete für die Mobilität von Arbeitnehmenden von grundlegender Bedeutung, um ihnen neue Beschäftigungsmöglichkeiten zu eröffnen.

Auf der Grundlage einer Überprüfung von Ausbildungsprogrammen für Arbeitnehmende wird im IDBRI-Bericht empfohlen, dass Programmen für den Transfer von Arbeitnehmern und Umschulungen am Arbeitsplatz Vorzug vor reinen Umschulungsprogrammen gegeben werden soll, und dass letztere, wenn sie eingesetzt werden müssen, an Arbeitnehmende gerichtet sein sollten, bei denen von einem wahrscheinlichen Erfolg ausgegangen werden kann – das heißt allgemein jüngere Arbeitnehmende oder solche, mit einer höheren Schulbildung (Sartor, 2018). Daneben sollten Arbeitnehmende nicht nur einen Einkommensausgleich erhalten, während sie umgeschult werden und/oder nach einer anderen Arbeit suchen, sondern es ist auch wichtig, dass ihre Gesundheits- und die Altersversorgungsleistungen erhalten bleiben (Barrett, 2001). Alle diese Maßnahmen bilden für Arbeitnehmende ein starkes Netz der sozialen Sicherheit und stellen ihnen die Mittel und den Rückhalt zur Verfügung, die sie für den Übergang von ihrer früheren Beschäftigung hin zu neuen und potenziell grüneren Industrien benötigen.

Eine neue Herausforderung für die arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen in Europas gerechtem Übergang ist die Polarisierung der Arbeitsplätze. Laut Bericht der Europäischen Kommission zur Beschäftigung und zur sozialen Lage in Europa aus dem Jahr 2019 wird der Unterschied zwischen den Qualifikationsanforderungen und Bildungsgraden für grüne und nicht grüne Arbeitsplätze mit zunehmender Geschwindigkeit immer größer. Das Problem ist klar: Vom Übergang betroffene Arbeitnehmende müssen nicht nur geschult und umgeschult werden, damit sie in anderen oder neuen Industrien arbeiten können, sie benötigen allgemein auch eine Weiterbildung, um Teil der neuen grünen Wirtschaft zu werden. Daneben sind die europäischen Regionen mit dem größten Beschäftigungsanteil in energieintensiven Industrien und der Automobilherstellung generell auch die mit der niedrigsten Quote an Erwachsenenbildung und lebenslangem Lernen, weshalb es für diese Arbeitnehmenden noch schwieriger wird, zur Berufs- und Schulbildung zurückzukehren.

Um auf dieses Phänomen zu reagieren, müssen starke sozial- und arbeitsmarktpolitische Maßnahmen mit **öffentlich zur Verfügung stehenden und aktualisierten Arbeitsmarktdaten** in allen sich im Übergang befindlichen Gebieten und den benachbarten Regionen einhergehen. Wenn ein klares Bild von den genau benötigten Qualifikationen vorliegt, können lokale Umschulungsprogramme und regionale Mobilitätspakete zielorientierter gestaltet werden. Schottlands Initiative „Partnership for Continuing Employment“ ist ein gutes Beispiel für diese Art zielgerichteter Umschulung. Das Programm wurde eingerichtet, um die Aus- und Weiterbildung von Arbeitnehmenden zu unterstützen, die von der Schließung von Erdöl- und Erdgasanlagen betroffen waren, und ihnen zwei Schulungsoptionen anzubieten: ein individuelles Programm und ein vorgegebenes Programm. Im Rahmen des individuellen Programms konnten Arbeitnehmende Finanzierung für jede von ihnen ausgewählte Schulung in Anspruch nehmen, unter der Bedingung, dass sie sich proaktiv an potenzielle künftige Arbeitgeber wenden müssen, die ihnen bestätigen, dass die ihnen mit der Schulung vermittelten Fähigkeiten den benötigten Anforderungen entsprechen; mit dem vorgegebenen Programm wurden Schulungen von Arbeitnehmenden auf der Grundlage von vorab beurteilten Beschäftigungsmöglichkeiten und einer Evaluierung der Anforderungen des lokalen Arbeitsmarkts finanziert. Für diese Art von Maßnahmen sind Investitionen erforderlich, um die Kapazität der lokalen Behörden zur Erfassung und Verbreitung von Daten sowie zur Zusammenarbeit mit der Privatwirtschaft aufzubauen, die detaillierte Daten zu Beschäftigungs- und Qualifikationsanforderungen offenlegen muss.

Ein interessanter Fall in Bezug auf die Diskussion der Verfügbarkeit von Arbeitsmarktdaten ist Enel, das größte Unternehmen Italiens im Stromsektor und ein europaweit führendes Unternehmen in

Bezug auf die installierte Leistung. Das Unternehmen hat sich das klare Ziel gesetzt, im Bereich der erneuerbaren Energien weltweit führend zu werden, und sich sogar verpflichtet, bis 2050 klimaneutral zu werden (Enel, 2020). Bereits früher, in Zeiten organisatorischer Veränderungen, hat das Unternehmen mit Sozialpartnern und Gewerkschaften zusammengearbeitet, um Übergänge zu vollziehen, die nicht nur wirtschaftlich einträglich, sondern auch sozial gerecht waren. Enel entwickelte 2015 das Projekt *Futur-e*, mit dem Ziel, die Schließung und Umstellung von 23 Wärmekraftwerken und eines Bergwerkes zu leiten. Die Strategie bestand darin, die lokalen Interessenträger einzubeziehen, um einmalige, nachhaltige Entwicklungsgelegenheiten für jeden einzelnen Standort zu identifizieren, die bestehende Infrastruktur so weit wie möglich wiederzuverwenden und alle Beschäftigten der früheren Anlage/des früheren Bergwerks umzuschulen und in einer anderen Einheit, entweder am gleichen oder an einem anderen Standort, wieder einzugliedern. Bis 2019 wurden alle Arbeitnehmenden der betroffenen Standorte auf freiwilliger Basis wiedereingegliedert (Galgócz, 2019). Dieses Resultat war dank zweier Faktoren möglich: Erstens hatte das Unternehmen mit seiner stark gewerkschaftlich organisierten Belegschaft durch regelmäßige Anhörungen und Verhandlungen sowie mit historisch konfliktfreien Beziehungen ein solides Beziehungssystem zwischen den Sozialpartnern aufgebaut; Zweitens waren Umschulung und Wiedereingliederung größtenteils deswegen erfolgreich, weil das Unternehmen offenen Zugang zu weitreichenden Informationen über die Qualifikation und Merkmale seiner Arbeitnehmenden sowie die eigenen Erfordernisse und Beschäftigungsmöglichkeiten besitzt. Somit war es möglich, eine Art perfekten Binnenarbeitsmarkt zu entwickeln, um gestützt auf die Umschulungsmöglichkeiten und der Neueingliederung mancher Arbeitnehmenden an neuen Standorten – bei denen die Gewerkschaften während der Verhandlungen Flexibilität zugestanden – auf die Bedürfnisse der verschiedenen Einheiten zu reagieren.

Der Fall Enel zeigt auch die wichtige Rolle, die Unternehmen in diesem Prozess spielen können, da ihre Stellung und Merkmale es ihnen erlauben, den Übergang zu erleichtern. Abgesehen von den Möglichkeiten, die Enel bezüglich interner Vergütung, Umschulung und Wiedereingliederung von Arbeitnehmenden aufgezeigt hat, können Unternehmen auch Maßnahmen zur bevorzugten Einstellung entlassener Arbeitnehmenden ergreifen und Arbeitnehmenden, für die die Entlassung unvermeidbar war, formelle Bescheinigungen erteilen, damit sie leichter Zugang zu Schulungen oder neuen Beschäftigungsmöglichkeiten haben.

Sowohl in der Initiative „Scottish Partnership for Continuing Employment“ als auch in dem Projekt *Futur-e* von Enel wird betont, wie wichtig es ist, starke arbeitsmarkt- und sozialpolitische Maßnahmen in Zusammenarbeit mit allen Sozialpartnern und in Verbindung mit der Entwicklung von detaillierten und öffentlich zugänglichen Arbeitsmarktdatenbanken zu erarbeiten. Lokale Arbeitsmarktinformationen stellen für die Ausgestaltung wirksamer und zielorientierter arbeitsmarkt- und sozialpolitischer Maßnahmen ein wirkungsvolles Mittel dar. Der ideale gerechte Übergang ist der, bei dem betroffenen Arbeitnehmenden und Mitgliedern einer Gemeinschaft individuell zugeschnittene Entwicklungspfade für eine nachhaltige und menschenwürdige Beschäftigung geboten werden, während starke soziale und arbeitsrechtliche Unterstützung über den gesamten Übergangsprozess hinweg bereitgestellt wird.

### Info-Box 3: Wie wirksam sind Umschulungsmaßnahmen?

Eine systematische Untersuchung der Umschulungsprogramme weltweit durch Kluve et al. (2016) hat ergeben, dass sich nur ungefähr ein Drittel der Umschulungsprogramme sowohl im Sinne der Beschäftigungsquoten als auch der Löhne positiv auf die Arbeitsmarktergebnisse ausgewirkt hat. Diese geringe Erfolgsquote lässt sich möglicherweise mit dem Fehlen von Beschäftigungsmöglichkeiten, einem Missverhältnis zwischen den vermittelten und den von den lokalen Arbeitgebern geforderten Fähigkeiten, unzulänglicher Überwachung und Überprüfung der Schulungsprogramme und dem Fehlen von ergänzenden Hilfestellungen zur Stellensuche, wie Berufsberatung oder das Zusammenbringen von Arbeitgebern und Arbeitnehmenden, erklären (Sartor, 2018).

Es gibt Belege, dass die wirksamsten Umschulungsprogramme diejenigen sind, die regelmäßig überprüft und überarbeitet werden (Kluve et al., 2016), bei denen die konkrete Zielgruppe der Arbeitnehmenden die größten Erfolgsaussichten aufwies (LaLonde und Sullivan, 2010) und die auf konkrete Stellenangebote und Missverhältnisse in den Qualifikationsanforderungen auf dem lokalen Arbeitsmarkt ausgerichtet waren (Sartor, 2018).

## 2.2.3 Wie kann mit wirtschaftspolitischen Maßnahmen ein gerechter Übergang gestaltet werden?

Der erste und vorrangige Schritt zur Dekarbonisierung und Diversifizierung der von fossilen Brennstoffen abhängigen Volkswirtschaften besteht darin, **jegliche Neuinvestitionen in die Infrastruktur für fossile Brennstoffe**, wie Bergwerke oder Kohlekraftwerke, **einzustellen**. Im gleichen Sinne müssen **staatliche Beihilfen für fossile Brennstoffe**, die in der EU auf zwischen 39 Mrd. EUR und 200 Mrd. EUR geschätzt werden (Hayer, 2017), **vollständig auslaufen gelassen werden**, da sie Anreize für weitere Investitionen in fossile Brennstoffe schaffen. Je mehr Investitionen dieser Art getätigt werden, desto höher ist die Gefahr, dass sich eine „Blockadesituation“ entwickelt, in dem Sinne, dass politische Entscheidungsträger und Interessenträger aktiv gegen den Übergang in ihrer Region vorgehen.

Der Fall des Ruhrgebiets in Deutschland in den 1960er- und 1970er-Jahren ist ein gutes Beispiel für eine solche politische Blockade. Mitte der 1950er-Jahre war jeder zehnte Einwohner der Region in der Bergbauindustrie beschäftigt, doch die Arbeitsplätze in der Kohleindustrie wurden Mitte der 1960er-Jahre infolge struktureller Veränderungen halbiert. Als sich die Politik diesen signifikanten Verlusten gegenüber sah, bestand ihr Ziel anfänglich darin, die etablierten Kohle- und Stahlunternehmen zu stützen, und das ist bis in die 1970er-Jahre so geblieben. Die Ursache dafür war eine Koalition aus politischen Entscheidungsträgern, Investoren, führenden Kräften von Gemeinschaften und Arbeitnehmenden, die alle ihr eigenes Interesse am Erhalt des Status quo hatten, unter dem sie jahrzehntelang sichere Arbeitsplätze, hohe Renditen und sogar ein Gefühl von Identität, Stolz und Gemeinschaft besaßen. Erst ab den 1980er-Jahren wurde die Region weniger abhängig von großen Konzernen und begann, sich vielmehr an Start-up- und Technologieunternehmen zu richten, die in Vorhaben des Dienstleistungssektors investierten und sich mit Universitäten und Forschungsstellen vernetzten. Unterstützend wirkten dabei arbeitsmarkt- und sozialpolitische Maßnahmen, mit denen Vorruststand, Umschulungen und Mobilität für Arbeitnehmende ermöglicht wurden. Dadurch wurde zwar ein wesentlicher Teil der Schocks aufgrund der Schließung der Bergwerke und des Kohleausstiegs abgedämpft, trotzdem bestehen in der Region auch heute noch einige Probleme, zum Teil als Folge einer jahrelangen politischen Blockade, mit der vorbeugende Maßnahmen für den Wandel verhindert wurden. Des Weiteren sind Arbeitslosigkeits- und Armutsquoten immer noch deutlich höher als im Bundesdurchschnitt, es existiert eine starke physische und soziale Trennung zwischen armen und

reichen Gebieten, die größten Städte der Region befinden sich in einer finanziell kritischen Lage und die Emscher ist nach jahrelanger Nutzung als offene Abwasserleitung immer noch stark verschmutzt.

Während dieser erste Schritt hin zur Dekarbonisierung einer lokalen Wirtschaft unternommen wird, müssen sich die politischen Entscheidungsträger auch Wege überlegen, um **historisch von fossilen Brennstoffen abhängige Volkswirtschaften weiterzuentwickeln und zu diversifizieren**, damit in den betroffenen Gebieten Arbeitsplätze und Wirtschaftswachstum entstehen können. Im Abschlussbericht empfiehlt die deutsche Kohlekommission mehrere politische Wege, um das zu erreichen: Modernisierung der Energieinfrastruktur, Beschleunigung der Planungsverfahren, Investitionen in Transport, digitale Infrastruktur und lokale Forschung sowie die Entwicklung von „Modellregionen“ zum Austesten von Industrieprozessen und -systemen, die dann, wenn sie erfolgreich sind, an anderen Standorten reproduziert werden können (Kommission „Wachstum, Strukturwandel und Beschäftigung“, 2019). Ebenso empfiehlt die oben erwähnte kanadische Arbeitsgruppe die Identifizierung, Priorisierung und Finanzierung von lokalen Investitionsvorhaben zur Diversifizierung der lokalen Wirtschaft.

Ein Streitpunkt in diesem Zusammenhang ist, ob sich Regionen auf eine einzige Industrie als Ersatz für die verlorenen „umspezialisieren“ sollen, oder ob sie eine Diversifizierung in mehrere andere Industrien vornehmen sollen, die dann jeweils eine geringere Anzahl von Arbeitnehmenden beschäftigen würden. In manchen Fällen war es die Spezialisierung, die sehr wirksam war, während es in anderen eher die Diversifizierung war.

Die spanische Stadt Bilbao und das Historische Bergbauzentrum im französischen Lewarde erzählen beide die Geschichte von relativ erfolgreichen Übergängen durch eine Spezialisierung auf Kultur und Tourismus. Als sich die Stadt Bilbao in den 1970er-Jahren von der Schwerindustrie abkehrte, gründeten die Stadtplaner von Bilbao eine Gesellschaft für städtische Entwicklung, die auf öffentliche Mittel zurückgreifen konnte, um verschiedene strategische Vorhaben zur Erneuerung der Stadt umzusetzen. So wurde schließlich dank des Baus des Guggenheim-Museums und des Musik- und Kongresszentrums Euskalduna die heute so bekannte kulturelle Ausrichtung der Stadt entwickelt. Obwohl der „Bilbao-Effekt“ unter Stadtentwicklern immer noch Debatten auslöst – manche halten die Verjüngung der Stadt für das Ergebnis einer Reihe von Glücksfällen –, so konnte doch gezeigt werden, dass eine Abkehr von der Schwerindustrie durch Kunst und Kultur möglich ist. Das Historische Bergbauzentrum in Lewarde ist vielleicht ein noch besseres Beispiel für diesen Prozess. Nach der Schließung des Bergwerks 1971 wurde es zum heute größten Bergbaumuseum Frankreichs umgebaut, und 2012 wurde das Bergbaubekken in das Unesco-Welterbe aufgenommen. Frühere Bergbauarbeiter sind hier heute als Fremdenführer beschäftigt und wurden gebeten, ihre alte Bergbauausrüstung für die Ausstellungen zu spenden, wodurch lokale Eigenverantwortung für das Projekt gestärkt wurde. Es wurden zwar, insbesondere im Vergleich zu den vorangehenden Verlusten, nur wenige Arbeitsplätze geschaffen, doch das Museum hat der Region einen gewissen wirtschaftlichen Anstoß verliehen.

Einen wirtschaftlich weniger erfolgreichen Übergang erfuhr Genk, in der belgischen Provinz Limburg. Nach den massiven Schließungen von Bergwerken in der Region in den 1960er-Jahren errichtete Ford eine Produktionsanlage, die Firmen entlang der gesamten Wertschöpfungskette anzog und die Stadt zu einem Zentrum der Automobilherstellung machte. Dadurch wurden alle Arbeitnehmenden von Genk wieder eingestellt, und es gab während einer gewissen Zeit ein starkes Wirtschaftswachstum. Anfang der 2010er-Jahre beschlossen die Automobilhersteller jedoch, ihre Werke in Genk aus Kostengründen zu schließen, was die Stadt in eine wirtschaftlich schwierige

Situation brachte. Auch wenn ein Übergang durch Spezialisierung vielsprechend scheint, so besteht doch auch die Gefahr von Rückschlägen, wenn die neu entstandene Industrie nicht von Dauer ist. Das tritt besonders dann ein, wenn auf die Dekarbonisierung der lokalen Wirtschaft hingearbeitet wird. Die nach dem Ausstieg aus CO<sub>2</sub>-intensiven Aktivitäten neu entwickelten Industrien müssen sowohl wirtschaftlich als auch für die Umwelt nachhaltig sein.

Die Beurteilung, welche Industrien und Vorhaben Erfolg haben und in einer Region dauerhaft Arbeitsplätze schaffen und Wirtschaftswachstum erzeugen werden, kann sich als schwierig erweisen. Drei Jahre lang nahm der ARC solche Beurteilungen vor und gewährte für 149 verschiedene Projekte 120 Mio. USD mit dem Ziel, den vom Kohleausstieg betroffenen Gemeinschaften bei der Diversifizierung und dem Wachstum ihrer Wirtschaft zu helfen und ein inklusives und wettbewerbsfähiges Arbeitskräftepotential aufzubauen (ARC, 2018). Die erfolgreichsten Vorhaben waren solche, die in örtlichen Gemeinschaften stark verwurzelt waren, die zu einer bedeutenden wirtschaftlichen Diversifizierung beitrugen und in Partnerschaft mit örtlichen Bildungseinrichtungen und anderen Unternehmen ausgeführt wurden sowie auch solche, die ein offenes und transparentes Arbeitsumfeld boten.

Die Lehren, die aus allen diesen Fällen gezogen werden können, sind, dass es nicht einen einheitlichen, für alle passenden politischen Weg hin zur Dekarbonisierung, Diversifizierung und Entwicklung von lokalen Volkswirtschaften gibt. Der beste Prädiktor für den Erfolg eines Entwicklungsprojekts ist die starke Einbeziehung von lokalen Akteuren und das Potenzial des Projekts, wirtschaftlich, sozial und ökologisch nachhaltig zu sein. Letztendlich bedeutet ein gerechter Übergang, die Dekarbonisierung, Diversifizierung und Entwicklung einer Volkswirtschaft sicherzustellen.

#### Info-Box 4: Wie lassen sich wirksame regionale Wiederbelebungsmaßnahmen gestalten?

Politische Entscheidungsträger können vielen Wegen folgen, wenn es darum geht, Maßnahmen zur Wiederbelebung von Regionen im Übergang zu gestalten. Das IDDRi-Projekt für die Kohlewende benennt einige davon, konkret die Diversifizierung in angrenzende Geschäftsfelder, intelligente Spezialisierung, Stärkung von lokalen Unternehmernetzen, Verbesserung der Infrastruktur vor Ort oder weiche Attraktivitätsfaktoren für Tourismus sowie Aktivitäten der öffentlichen Hand oder landesweit relevanten Innovationen oder Energieprojekten in der Region.

Die Herausforderung besteht darin, dass es nicht einen einzigen, für alle passenden Policy-Mix bezüglich Wiederbelebung gibt, der mit Sicherheit einen erfolgreichen regionalen Übergang zur Folge hat. Tödtling und Tripli (2005) argumentieren sogar, dass die Innovationspolitik erfolgreicher Regionen für leistungsschwache Regionen praktisch irrelevant ist, da der Erfolg allgemein von der bereits zuvor bestehenden Wissensgrundlage einer Region und den Merkmalen ihrer Organisation und Verwaltung bestimmt wird. Im Wesentlichen fehlt es manchen Regionen an Institutionen und Offenheit für Innovation, die es ihnen ermöglichen würden, einen erfolgreichen Übergang zu vollziehen. Diese Merkmale zu entwickeln, gestaltet sich aber als extrem komplex.

Es können jedoch trotzdem Lehren aus der EU-Kohäsionspolitik gezogen werden, die sich mit ihrem Ziel der Unterstützung der harmonischen Entwicklung der EU-Mitgliedstaaten und Regionen der gleichen Problematik stellen muss. Als Darvas et al. (2019) diese Politik evaluierten, stellten sie fest, dass die Regionen mit den besten Resultaten diejenigen waren mit längerfristigen und stärker fokussierten Projekten mit interregionalem Schwerpunkt, wenig nationaler Kofinanzierung, einer stärkeren nationalen Verwaltung und einem höheren Anteil privater und gemeinnütziger Teilnehmenden unter den Begünstigten. Da Wiederbelebungsmaßnahmen vorrangig in Einklang mit den Merkmalen einer Region gestaltet werden sollten, könnten diese Schlussfolgerungen hilfreich sein.

## 2.2.4 Wie sollte eine Initiative für einen gerechten Übergang geplant, beobachtet und überprüft werden?

Der letzte sich aus der Literatur über den gerechten Übergang ergebende Punkt ist, dass die öffentlichen Stellen 1) einen **klaren, langfristigen und verbindlichen Zeitplan für das Auslaufen der CO<sub>2</sub>-intensiven Sektoren in ihrem Land vorgeben sollten**, 2) ihre Maßnahmen für einen gerechten Übergang mit fortschreitender Umsetzung **angemessen beobachten und evaluieren sollten**, 3) darüber **öffentlich berichten sollten** und 4) auf der Grundlage einer sachlichen, wissenschaftlichen Evaluierung von eindeutig definierten Erfolgsindikatoren gewisse **Kurskorrekturen** zulassen sollten.

Das wesentliche Argument für einen klaren, langfristigen und verbindlichen Zeitplan für den Ausstieg liegt gemäß IAO-Leitlinien für einen gerechten Übergang darin, dass Investoren und Interessenträger ein klares politisches Signal gesendet wird und ihnen damit ein Zeitrahmen für die Entwicklung ihrer eigenen Anpassungs- und Übergangspläne vorgeben wird. Arbeitnehmende können so auch die nächsten Schritte betreffend Schulungs- und Beschäftigungsmöglichkeiten planen. Die deutsche Kohlekommission empfiehlt die Vorgabe eines Zeitplans für den Kohleausstieg auf der Grundlage von Kapazitätsschwellenwerten für die Energieerzeugung. Für Deutschland wurde der Schwellenwert für 2022 auf 30 GW Energie aus Kohlekraftwerken und für 2030 auf 17 GW festgelegt. Bis 2035 bzw. bis spätestens 2038 soll die Stromerzeugung aus Kohle vollständig eingestellt werden. Damit wird ein klarer Rahmen vorgegeben, in dem ein gerechter Übergang verhandelt und geplant werden kann. Die deutsche Regierung konnte so eine Vereinbarung mit den von Kohle abhängigen Regionen schließen, indem sie 40 Mrd. EUR als Abfindung für entgangene Gewinne wegen der vorzeitigen Stilllegung von Kohlekraftwerken und Bergwerken bis 2038 bereitstellte (Buck, 2020). Die Einzelheiten dieses Programms für einen gerechten Übergang wurden noch nicht veröffentlicht. Es sollte aber besonders aufmerksam beobachtet werden, da es ein wertvolles Vorbild für andere europäische Regionen sein kann.

Ergänzend zur Festlegung eines Zeitplans für den Ausstieg empfiehlt das IDDRI, dass Regierungen Unternehmen die Auflage machen sollen, Pläne zur Schließung von Anlagen und arbeitspolitische Pläne in Einklang mit den nationalen Zeitvorgaben für den Ausstieg zu entwickeln und zu kommunizieren. Damit könnte Unternehmen ein Anstoß gegeben werden, Wiederbeschäftigungs- und Umschulungsstrategien für die eigene Belegschaft zu planen und sich mit den Sozialpartnern in Bezug auf diese Fragen frühzeitig an einen Tisch zu setzen.

Es ist auch wichtig, verbindliche Ziele festzulegen, weil dadurch eine Art Absicherung vor eventuellen politischen Kehrtwenden infolge von Wahlen geschaffen wird. Ohne sie könnten Sozial- und Arbeitsmarktprogramme ohne Vorwarnung beendet werden, sodass Arbeitnehmende und Gemeinschaften ohne Finanzierung für ihren Übergang dastehen. Das war mit dem „POWER+ Plan“ der Obama-Regierung geschehen, einer Initiative, an der mehrere Behörden beteiligt waren und die dem Rückgang im Kohlesektor entgegenwirken sollte, indem Projekte zur wirtschaftlichen Stabilisierung und sozial- und umweltpolitische Anstrengungen in betroffenen Gebieten finanziert werden sollten. Unter der Trump-Regierung wurde der Plan aber drastisch reduziert und blieb nur noch als ARC-Programm mit wahrscheinlich unzureichender Finanzierung bestehen (Congressional Research Service, 2019).

Zuletzt müssen Programme für einen gerechten Übergang regelmäßig und rigoros durch unabhängige Forscher evaluiert und je nach Ergebnissen dieser Evaluierung angepasst werden. Es gibt deutliche Anhaltspunkte, dass die wirksamsten Schulungsprogramme diejenigen sind, bei

denen ein System mit Folgemaßnahmen zur Beurteilung der Leistung besteht, und die im Laufe der Zeit verbessert werden (Kluve et al., 2016). Wenn Daten zur Wirksamkeit von Maßnahmen für einen gerechten Übergang in verschiedenen europäischen Regionen öffentlich verfügbar gemacht würden, wäre auch ein überregionaler Wissensaustausch möglich. Allgemein ermöglichen eine klare Kommunikation von langfristigen Zielen und wissenschaftlich begründete Evaluierungen von Programmen für einen gerechten Übergang Verbesserungen bei den politischen Maßnahmen und einen präziseren Einsatz von finanziellen Mitteln.

#### Info-Box 5: Der Fall Alberta in Kanada

Die kanadische Region Alberta ist ein besonders interessanter Fall eines gerechten Übergangs, da hier eines der umfangreichsten Maßnahmenpakete beschlossen wurde und sie eine der ersten Regionen weltweit ist, die das Ziel des Kohleausstiegs aus Umweltgründen ausdrücklich verfolgt.

Die Provinzregierung von Alberta richtete im Jahr 2016 ein Übergangsprogramm für Kohlearbeiter (Transition Programme for Coal Workers), das seit Januar 2018 läuft und aus sechs Maßnahmen besteht: Zuschüsse für Kohlearbeiter, um eine neue Beschäftigung zu finden; Zuschüsse für ältere Arbeitnehmende als Überbrückung bis zum Ruhestand; Erstattung der Umzugskosten für Arbeitnehmende, die für eine neue Arbeit umziehen müssen; Bildungsgutscheine für Umschulungen; Bereitstellung von Berufsberatungs- und Arbeitsvermittlungsdiensten; Bereitstellung von Listen mit qualifizierten Vermittlern, die damit beauftragt werden können, Arbeitgeber, Arbeitnehmende und Gewerkschaften bei der Erstellung von Plänen für individuelle Arbeitsstätten zu unterstützen, damit die Arbeitnehmenden im Übergang begleitet werden können. Parallel dazu setzte die Regierung von Alberta noch zwei weitere Maßnahmen um. Erstens schloss sie die als „Off-Coal Agreements“ (Kohleausstiegsvereinbarungen) bekannten Übereinkünfte mit Kapitalgesellschaften, die Kohleanlagen in der Provinz besaßen, und verpflichtete sich, ihnen eine Auszahlung in Höhe von 1,1 Mrd. CAD bereitzustellen, um verlorene Vermögenswerte zu vermeiden. Zweitens schuf sie im März 2018 einen Übergangsfonds für die Kohlegemeinschaft mit 5 Mio. CAD, über den Mittel für Vorhaben bereitgestellt werden, die die wirtschaftliche Entwicklung von Alberta nachhaltig sicherstellen sollen.

Insgesamt wurde Albertas Plan für einen gerechten Übergang von der Bevölkerung weitgehend angenommen, zum Teil auch deswegen, weil auf jeder Stufe der politischen Entscheidungsfindung und des Umsetzungsprozesses lokale Interessenträger involviert waren. So wurden die Entwicklung und Umsetzung von lokalen Strategien durch die örtlichen Übergangszentren ermöglicht, Vereinbarungen – also die „Off-Coal Agreements“ – mit örtlichen Energieversorgungsunternehmen geschlossen und die Bundesregierung einbezogen, indem örtliche Bestimmungen mit den staatlichen Vorschriften vernetzt wurden – wie Flexibilität bei der Arbeitslosenversicherung und Einsatz von Programmen der Bundesabteilung „Western Economic Diversification Canada“. Diese Multi-Level-Governance-Strategie führte zu zwei größeren Erfolgen: Es wurden Absicherungen – in Form der oben bereits genannten „Off-Coal Agreements“ – geschaffen, mit denen verhindert wird, dass künftige Regierungen zu weniger strengen Bestimmungen für den Kohleausstieg zurückkehren können, wodurch eine bestimmte langfristige Gewissheit geschaffen wurde. Das ist von grundlegender Bedeutung, wenn Investoren dazu aufgefordert werden sollen, ihre Industrien in diesen sich im Übergang befindlichen lokalen Volkswirtschaften aufzubauen.

Auch wenn Alberta allgemein als beispielhaftes Modell für einen gerechten Übergang genannt wird und mit diesem Programm die meisten in der Literatur empfohlenen Elemente erfasst werden, hat es auch gewisse Kritik erfahren. Diese betrifft zum Teil den Zeitpunkt der Einführung des Übergangsprogramms für Kohlearbeiter, das erst ein ganzes Jahr nach Unterzeichnung der „Off-Coal Agreements“ durch die Regierung von Alberta angelaufen ist. Das verursachte eine gewisse anfängliche Unzufriedenheit und Misstrauen unter den Kohlegemeinschaften, die den Eindruck hatten, die Regierung stelle ihre Interessen hinter diejenigen der großen Energiekonzerne. Eine weitere Kritik ist, dass weder die Regierung von Alberta noch die Bundesregierung im Plan für einen

gerechten Übergang eine umfassende Strategie für eine grüne Industrie entwickelt hatte, damit frühere Kohlearbeiter in CO<sub>2</sub>-arme Sektoren, wie zum Beispiel erneuerbare Energien, wiedereingegliedert werden können (Hussey und Jackson, 2019). Dadurch sehen sich Arbeitnehmende möglicherweise gezwungen, von gewerkschaftlich kontrollierten, langfristigen Verträgen im Kohlesektor zu nicht gewerkschaftlich kontrollierten, kurzfristigen Verträgen im Bauwesen zu wechseln.

Somit konnten vier Schlüsselmerkmale identifiziert werden, die für den Erfolg eines gerechten Übergangs am wichtigsten sind: Erstens muss der Übergang **lokal ausgerichtet** sein und auf jeder Ebene und bei jedem Schritt des Prozesses die Interessenträger einbeziehen. Zweitens müssen **zielorientierte Maßnahmen für das Gemeinwohl und den Arbeitsmarkt** durchgeführt werden, um Arbeitnehmende und Gemeinschaften in den betroffenen Gebieten zu unterstützen. Drittens müssen lokale Regierungen eine **langfristige Strategie für die Dekarbonisierung, Entwicklung und Diversifizierung** ihrer Volkswirtschaft besitzen. Zuletzt muss auch eine umfassende und langfristige **Kommunikations- und Evaluierungsstrategie** erstellt werden.

### 2.3 WIE SOLLTE EIN EU-WEITES INSTRUMENT FÜR EINEN GERECHTEN ÜBERGANG STRUKTURIERT SEIN?

Angesichts der Herausforderungen, denen ein Instrument der EU für einen gerechten Übergang gerecht werden muss und der oben hervorgehobenen bewährten Verfahren wird im Folgenden die Struktur diskutiert, die ein solches Instrument aufweisen sollte. Ein für diesen Zweck nützliches Rahmenkonzept sind die Empfehlungen der deutschen Kohlekommission für einen gerechten Übergang in Deutschland (Info-Box 6). In Abbildung 2 sind die Grundstruktur und Merkmale der in dieser Studie empfohlenen Struktur für einen EU-weiten gerechten Übergang zusammengefasst.

#### Info-Box 6: Abschlussbericht der deutschen Kohlekommission

Im Juni 2018 setzte die deutsche Bundesregierung die Kommission „Wachstum, Strukturwandel und Beschäftigung“, auch bekannt als Kohlekommission, ein. In dem im Jahr 2019 verabschiedeten Abschlussbericht wird die – bislang – am weitesten entwickelte konzeptuelle und politische Struktur für einen gerechten Übergang für Kohleregionen aufgezeigt, und als solche verdient sie besondere Beachtung. Die Kommission definiert das Ziel eines gerechten Übergangs in Kohleregionen darin, den schrittweisen Wertschöpfungs- und Beschäftigungsverlust durch neue Wertschöpfung und Beschäftigung, insbesondere in der Industrie, zu ersetzen. Dazu empfiehlt die Kommission einen auf vier Säulen beruhenden Aktionsplan:

Schaffung von neuer Beschäftigung und Wertschöpfung, indem Regionen zu „Modellregionen“ entwickelt werden, in denen neue Industrieprozesse und -systeme ausgetestet und weiterentwickelt werden können. Dazu werden drei Maßnahmen vorgeschlagen: i) Modernisierung der Regionen, Ersatz von veralteten Erzeugungsanlagen durch solche, die auf erneuerbaren Energien basieren, und Speichertechnologien; ii) Beschleunigung der Planungsverfahren, Investitionen in Transport, digitale Infrastruktur und lokale Forschung, um die lokale Wettbewerbsfähigkeit zu verbessern; iii) Einrichtung von neuen Bundesregierungsstellen in diesen Regionen.

Entschädigung für die Einstellung des Betriebs von Bergwerken mit Versicherungsmodellen. Damit sollen Regionalregierungen in Kohleregionen vor der Gefahr geschützt werden, dass Tagebau-Bergwerksbetreiber Insolvenz anmelden müssen, was zu hohen Ausgaben der öffentlichen Hand für die Renaturierung führen würde.

Betroffene in Notlagen unterstützen. Dazu wird ein Paket mit Unterstützungs- und Ausgleichsmaßnahmen vorgeschlagen, das auch Umschulungen und Maßnahmen zur Neuzuteilung an neue Arbeitsplätze vorsieht. Für Arbeitnehmende im Alter ab 58 Jahren werden Anpassungsfonds eingesetzt, mit denen der Vorruhestand ohne finanzielle Einbußen ermöglicht

wird. Andere Bestimmungen umfassen Strompreisausgleiche für Haushalte, die Aufnahme des Dialogs zwischen Regionalregierungen und Einwohnerinnen und Einwohnern in der Nähe von Bergwerken sowie einen finanziellen Ausgleich für Kraftwerksbetreiber für die frühzeitige Abschaltung von Kapazitäten in einem Ausschreibungsverfahren.

Überwachung und regelmäßige Überprüfung der Umsetzung der Maßnahmen. Dazu müssen konkrete Kriterien festgelegt werden, die in dem Bundestag vorzulegenden Fortschrittsberichten festgehalten und von einem unabhängigen Expertengremium überprüft werden. Bei Bedarf können später Anpassungen vorgenommen werden.

Es ist darauf hinzuweisen, dass der Prozess der Erstellung dieses Berichts von Konflikten und Auseinandersetzungen zwischen Interessenträgern geprägt war (Clean Energy Wire, 2018). Nach der Veröffentlichung wurde der Bericht nicht von allen deutschen Bundesländern akzeptiert (Clean Energy Wire, 2018), und sogar zwei Jahre später löst er immer noch Debatten aus (Clean Energy Wire, 2020). Darin spiegeln sich die hochumstrittenen Prozesse wider, und es wird deutlich, wie viel Zeit notwendig ist, um eine Einigung unter allen Interessenträgern herbeizuführen.

Auf Grundlage der in Abschnitt 2.2. genannten bewährten Verfahren können hier **drei ergänzende – und allgemein sich gegenseitig stärkende – Ziele** von Strategien für einen gerechten Übergang identifiziert werden: 1) soziale Absicherung, 2) Wiederbelebung der Wirtschaft und 3) Wiederherstellung von Flächen. Sie sollten alle in die allgemeine EU-Strategie für einen gerechten Übergang aufgenommen werden, aber es sollte nicht unbedingt nur ein gemeinsames Instrument für alle drei Ziele vorgesehen sein.

1) Das Ziel der „**sozialen Absicherung**“ soll für eine angemessene Unterstützung der durch den Übergang überflüssig gewordenen Arbeitnehmenden sorgen, damit sie und ihre Gemeinschaften nicht zurückgelassen werden. Aktive sozial- und arbeitsmarktpolitische Maßnahmen sind notwendig, um dieses Ziel zu erfüllen. Pragmatischer ausgedrückt gehören dazu Hilfe bei der Arbeitssuche, Einkommensunterstützung, Überbrückungsprogramme bis zum Ruhestand, Mobilitätspakete und gegebenenfalls Schulungs- und Bildungsprogramme.

2) Das Ziel der „**Wiederbelebung der Wirtschaft**“ soll Gebieten helfen, den Übergang aus ihrer Abhängigkeit von Industrien für fossile Brennstoffe zu meistern. In der Info-Box 4 sind die Herausforderungen für die Gestaltung einer wirksamen Wiederbelebungspolitik beschrieben, da es keine Einheitslösung gibt, die für alle passend wäre. Dieses Ziel kann mit einer Strategie öffentlicher Investitionen und einer territorialen Strategie für Industriepolitik erfüllt werden.

3) Das Ziel der „**Wiederherstellung von Flächen**“ kann erreicht werden, indem Hilfen für die Dekontaminierung, Sanierung und Umnutzung von Standorten bereitgestellt werden. Dabei darf aber nicht gegen das europäische Verursacherprinzip verstößen werden, nach dem derjenige, der einen Standort kontaminiert hat, für seine Säuberung zu sorgen hat. In der Praxis kann sich dieses Ziel auf gewisse Weise mit den anderen überschneiden: So kann zum Beispiel ein Vorhaben, bei dem ein früheres Bergwerk regeneriert und umgenutzt werden soll, Beschäftigungsmöglichkeiten für frühere Kohlearbeiter schaffen. In dieser Klassifizierung handelt es sich aber um ein gesondertes Ziel, weil es unabhängig von sozialen und wirtschaftlichen Zielen erreicht werden muss. Das Hauptziel besteht darin, die durch die Gewinnung fossiler Brennstoffe verursachte Verschmutzung zu beseitigen und den in der Nähe des Standorts lebenden Gemeinschaften eine saubere und sichere Umwelt zu bieten.

Auf der Grundlage der wichtigsten Erkenntnisse aus anderen Initiativen konnten außerdem auch **drei Merkmale** für die Schaffung eines effizienten politischen Instruments für einen gerechten Übergang bestimmt werden. Die drei oben beschriebenen Ziele werden am besten durch ein politisches Instrument unterstützt, das: 1) lokal ausgerichtet ist, 2) mit anderen EU-Programmen und

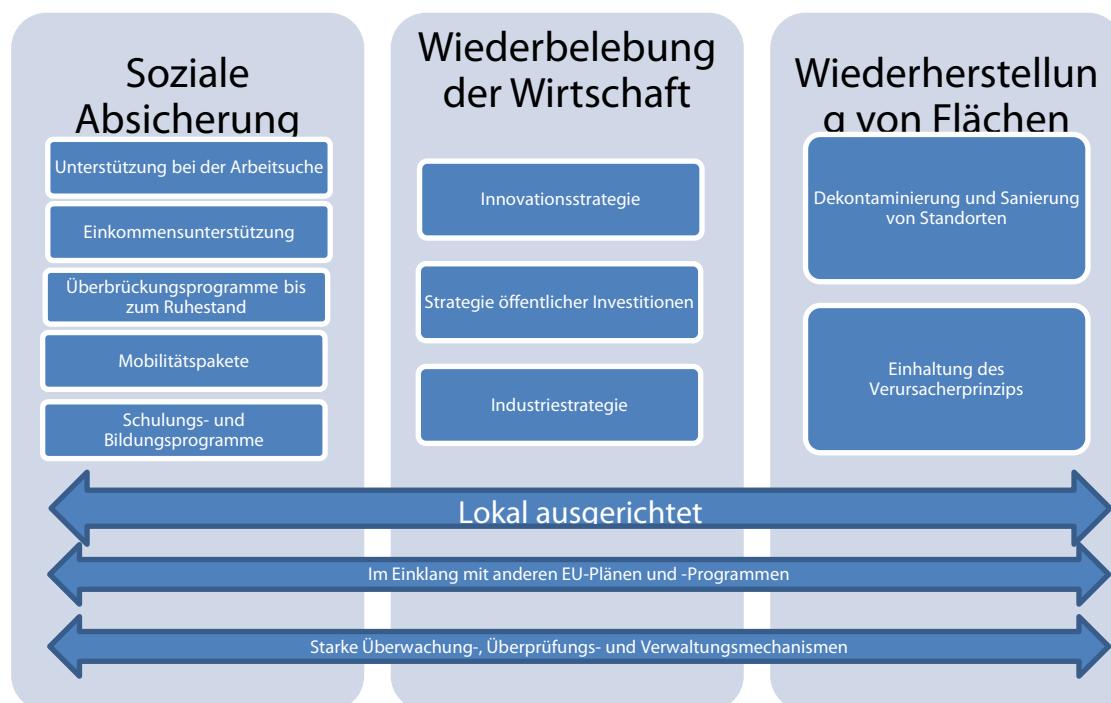
-Politikbereichen im Einklang steht und 3) gestützt auf starke Überprüfungs-, Überwachungs- und Verwaltungsprozesse klare Ziele für den Ausstieg und die Dekarbonisierungspfade vorgibt.

1) Eine Initiative für einen gerechten Übergang muss **lokal ausgerichtet sein**. Das ist angesichts der äußerst unterschiedlichen Merkmale der Regionen der EU im Übergang ganz besonders auf europäischer Ebene zu beachten. Dazu bedarf es der Einrichtung von Mechanismen, die für einen starken sozialen Dialog und die Einbeziehung der in diesen Gebieten lebenden Gemeinschaften sorgen, und zwar sowohl vor als auch während des Übergangsprozesses. Daneben sollte ein EU-weites Instrument bei der Verteilung von finanziellen Mitteln einen hohen Granularitätsgrad ermöglichen, denn die sozioökonomischen Schwierigkeiten könnten stark lokal konzentriert – auf der Ebene einer kleinen Region oder sogar einer Stadt – auftreten.

2) Eine solche Initiative sollte mit anderen Programmen und Politikbereichen der EU **vollständig im Einklang stehen**. Das bedeutet, dass Widersprüche mit anderen Programmen vermieden werden müssen. So sollten zum Beispiel in Regionen, die von einem EU-Fonds für einen gerechten Übergang profitieren, keine anderen EU-Fonds in CO<sub>2</sub>-intensive Sektoren, wie Gewinnung und Erzeugung von fossilen Brennstoffen, investieren, weil dadurch die Ziele des politischen Instruments für einen gerechten Übergang vollständig ausgehebelt würden. Das bedeutet aber auch, dass dieses neue Instrument sich nicht mit anderen Programmen mit ähnlichen Zielen überschneiden darf, konkret den Kohäsionsfonds wie EFRE und ESF+.

3) Der gesamte Prozess sollte auf der Grundlage klarer **Ziele für den Ausstieg** und für die Dekarbonisierungspfade strukturiert werden, die mit dem Ziel der Klimaneutralität bis 2050 in Einklang stehen. Dazu bedarf es einer detaillierten und langfristigen Planung auf territorialer und nationaler Ebene sowie rigoroser und regelmäßiger Überwachungsprozesse mit Zwischenüberprüfungen, um den Prozess im Laufe der Zeit zu verbessern.

Abbildung 2: Empfohlene Elemente für ein EU-weites politisches Instrument für einen gerechten Übergang



Quelle: Bruegel

### **3. DER GERECHTE ÜBERGANG DER EU IN DER PRAXIS**

#### **3.1 WELCHE LEHREN KÖNNEN AUS DER EU-PLATTFORM FÜR KOHLEREGIONEN IM WANDEL GEZOGEN WERDEN?**

Die Arbeit der Kommission, um in allen ihren Gebieten für einen gerechten Übergang zu sorgen, begann nicht erst mit dem Vorschlag für den Mechanismus für einen gerechten Übergang im Jahr 2020. Als vorbereitende Maßnahme wurde eine Plattform für Kohleregionen im Wandel (nachstehend „die Plattform“) eingerichtet, um die Akteure aus Übergangsregionen in der EU zusammenzubringen und ihnen einen institutionellen Rahmen für den Austausch von bewährten Verfahren, Vorhaben und Informationen zu bieten. Um aus diesen wertvollen Erfahrungen lernen zu können, wurde eine Befragung der wichtigsten Interessenträger dieser Initiative durchgeführt. Die Plattform ist seit 2017 in Betrieb. Sechs Arbeitsgruppentreffen und zwei jährliche politische Dialoge wurden seitdem abgehalten. Lokale, regionale und nationale öffentliche Stellen, nichtstaatliche Organisationen, Gewerkschaften, Industrie, Bürgergruppen und die akademische Welt können sich freiwillig als Interessenträger in diese Plattform einbringen.

Um aus diesen wertvollen Erfahrungen lernen zu können, wurden die Interessenträger dieser Plattform im Rahmen dieser Studie befragt. In Anhang 2 sind die Einzelheiten zu diesem Vorgang sowie die erteilten Antworten wiedergegeben. In diesem Abschnitt sollen einige der wichtigsten Lehren zusammengefasst werden, die aus diesen Befragungen gezogen werden können, mit besonderem Schwerpunkt darauf, wie die Kommission ihren Ansatz für den Übergang in den EU-Regionen verbessern kann. Wir betrachten insbesondere drei Fragestellungen:

- Worin sehen die Interessenträger die Stärken und Schwächen der Plattform? Dies kann dabei helfen, die politischen Prozesse hervorzuheben, die für Übergangsregionen nützlich sind.
- Welches sind infolge des Übergangs die größten Herausforderungen für Interessenträger in ihren eigenen Regionen? Dies kann dabei helfen, die wichtigsten Probleme zu identifizieren, denen der JTF Rechnung tragen sollte.
- Was halten die Interessenträger vom Vorschlag der Kommission für einen JTF? Dies ist die direkte Rückmeldung derjenigen Interessenträger, die höchstwahrscheinlich Unterstützung aus diesem Fonds beantragen werden.

##### **3.1.1 Worin sehen die Interessenträger die Stärken und Schwächen der Plattform?**

An erster Stelle wurde die Plattform von allen Befragten sehr gut aufgenommen. Die Initiative wurde im Sinne des Wissensaustauschs sehr positiv eingeschätzt. Die Interessenträger waren in der Lage, bewährte Verfahren, Ideen für Vorhaben und Finanzierungsgelegenheiten vorzustellen und kennenzulernen und aktuelle Auskünfte zu der politischen Entscheidungsfindung in der EU in Bezug auf den Übergang und den Kohleausstieg zu erhalten. Sie betrachteten die Plattform auch als ausgezeichnete Gelegenheit, um sich zu vernetzen, da die Teilnehmenden mit Personen in Kontakt treten können, die in anderen Ländern und Regionen an den gleichen Themen arbeiteten wie sie, aber auch mit Vertretern der EU, die für Programme verantwortlich sind, mit denen ihren Projekten zum Durchbruch verholfen wird. Manche Teilnehmende wiesen darauf hin, dass sie besonders das Angebot technischer Hilfe für ihre Vorhaben seitens der Kommission und der Gemeinsamen Hilfe bei der Unterstützung von Projekten in europäischen Regionen (JASPERS) der EIB schätzten.

Die Möglichkeit der Interessenträger, Rückmeldungen zu geben, wurde sehr geschätzt, insbesondere, da die Plattform sehr reaktiv auf ihre Bedürfnisse einging. Ein Beispiel dafür ist die

Errichtung eines Sekretariats bereits im Jahr 2019, um der Bitte der Teilnehmenden nach einer stärker institutionalisierten Verwaltung der Plattform nachzukommen. Das Sekretariat verwaltet inzwischen alle Plattformaktivitäten und wird von Ecorys, ICLEI, Climate Strategies Europe und dem Wuppertaler Institut für Klima, Umwelt, Energie betrieben.

Zuletzt erwähnten die Teilnehmenden als positiven Aspekt auch die Anerkennung anderer EU-Initiativen, die am Übergang in verschiedenen Gebieten arbeiten, wie das Bürgermeister-Forum für einen gerechten Übergang.

Auf der anderen Seite hatten die Teilnehmenden den Eindruck, manche Aspekte der Plattform seien noch verbesserungswürdig. Neben den regelmäßig geplanten Sitzungen der Plattform, an denen alle Interessenträger teilnehmen können, wurden auch kleinere Ländertreffen veranstaltet. Mehrere Teilnehmende dieser Befragung hatten den Eindruck, es bestehe nicht ausreichend Klarheit oder Transparenz bei diesen Treffen, bei denen manchmal wichtige Entscheidungen getroffen wurden, wie die Auswahl von Projekten. Interessenträger, die nicht einer Behörde eines Landes angehören, können an diesen kleineren Treffen nicht ohne Einladung einer solchen Behörde teilnehmen. Im Allgemeinen hatten manche Teilnehmende den Eindruck, die Art und Weise der Einbeziehung der Interessenträger sei nicht ausreichend strukturiert gewesen, und nichtstaatliche Organisationen, Gewerkschaften und Bürgergruppen seien nur fallspezifisch einbezogen worden. Manche Teilnehmende würden einen stärkeren Mechanismus bevorzugen, damit diese Akteure in die Diskussionen einbezogen werden können.

Ein weiterer von mehreren Teilnehmenden genannter Punkt war, dass auf der Plattform die explizite Nennung des Ausstiegs aus der Kohle in der EU fehlt und immer noch Diskussionen beispielsweise über saubere Kohletechnologien geführt werden.

Es wurde auch ein eher struktureller Aspekt angesprochen. Manche Teilnehmende betonten die Tatsache, dass die Koordinierung zwischen der GD Energie und der GD Regionalpolitik und Stadtentwicklung verbessert werden könnte, insbesondere in der Startphase der Plattform. Die GD Regionalpolitik und Stadtentwicklung besitzt sehr große Erfahrung in der effizienten Arbeit mit regionalen Verwaltungen, weshalb ihre Beteiligung an diesem Prozess von grundlegender Bedeutung ist.

### **3.1.2      Welches sind infolge des Übergangs die größten Herausforderungen für Interessenträger in ihren eigenen Regionen?**

Die bemerkenswerteste Erkenntnis aus den erteilten Antworten auf diese Frage ist, dass die Herausforderungen für die verschiedenen Regionen – sogar innerhalb eines gleichen Landes – sehr stark variieren. Trotzdem gab es einige Themen, die mehrere Regionen betrafen:

- **Rückläufige Monoindustrien.** Es besteht eine starke regionale Konzentration der Beschäftigung in der Gewinnung fossiler Brennstoffe und der Stromerzeugung, die dazu geführt hat, dass die Entwicklung mancher Regionen fast ausschließlich auf Industrien für fossile Brennstoffe beruht. Da diese Industrien nun rückläufig sind – sowohl infolge der strukturellen Dynamik als auch wegen mangelnder Wettbewerbsfähigkeit gegenüber Alternativen und wegen politischer Maßnahmen – stehen die Regionen vor der enormen Herausforderung, tief verwurzelte sozioökonomische Modelle zu verändern. Sie stehen also vor Problemen wie der langfristigen Entvölkerung infolge von Abwanderung der Bevölkerung auf der Suche nach besseren Möglichkeiten sowie der hohen und strukturellen

Arbeitslosigkeit, besonders unter jungen Menschen, und dem Verlust von Beschäftigungsmöglichkeiten und Wohlstand.

- **Umweltschäden infolge der langfristigen Gewinnung von fossilen Brennstoffen.** Zusätzlich zu den sozioökonomischen Herausforderungen müssen diese Regionen auch mit der Schädigung ihrer Landflächen und Gewässer sowie hochgradiger Luftverschmutzung umgehen.
- **Kulturschock.** Für viele dieser Regionen bedeutete die Industrie, die sich dort im Laufe der Zeit entwickelt hatte, sichere und gut bezahlte Arbeitsplätze für die Arbeitnehmenden, aber auch ein Gefühl von Identität, Gemeinschaft und Stolz. Für manche ist der Übergang deshalb besonders schwierig, denn für sie geht ein wesentlicher Teil ihrer regionalen Identität damit verloren.
- **Energiesicherheit.** In vielen Ländern sorgen fossile Brennstoffe für niedrige Energiepreise. Auf regionaler Ebene steht die Energieerzeugung aus fossilen Brennstoffen allgemein in direkter Verbindung mit Fernwärme. Aus diesen beiden Gründen würde eine unmittelbare Abschaltung die Gefahr von Energiearmut erhöhen und möglicherweise zu inneren Unruhen führen.
- **Zeit und Geld.** In den meisten dieser Regionen wird der Übergang viele Jahre und bedeutende Finanzmittel in Anspruch nehmen. Je früher dieser Prozess beginnt, desto eher kann der Übergang schrittweise erfolgen, wodurch einige der dadurch entstehenden sozioökonomischen Schocks abgedeckt würden.

Das waren die von den Interessenträgern am häufigsten genannten Probleme, aber manche Regionen stehen vor besonderen Herausforderungen wegen Sprachbarrieren, fehlender Unterstützung seitens der nationalen Behörden, geschlechtsspezifischer Dynamik und Skepsis in Bezug auf den Klimawandel.

### 3.1.3 Was halten die Interessenträger vom Vorschlag der Kommission für einen JTF?

Der JTF wurde von den meisten Interessenträgern als eine positive Initiative aufgenommen, hauptsächlich, weil damit Länder und Regionen bei der Planung des Übergangs unterstützt werden können. Einige der Befragten standen der in der JTF-Verordnung vorgeschlagenen Anerkennung der Verpflichtung des Europäischen Rates zu Klimaneutralität bis 2050 und dem ausdrücklichen Ausschluss von fossilen Brennstoffen aus der Liste der förderfähigen Aktivitäten sehr positiv gegenüber. Daneben wurde auch die Tatsache sehr geschätzt, dass der Fonds Umschulungen als eine der Hauptsäulen der förderungsfähigen Aktivitäten umfasst, da diese Art von Maßnahmen für jeden gerechten Übergang notwendig ist und für die Regionen hohe Kosten darstellt.

Die nachstehenden Elemente der vorgeschlagenen Verordnung wurden von den Teilnehmenden unterschiedlich bewertet:

- **Territoriale Pläne für einen gerechten Übergang.** Manche Befragte sahen diese Pläne sehr positiv, insbesondere, weil es den Ländern damit möglich wird, die Gebiete im Übergang im Detail zu bestimmen. Außerdem wurden sie als Möglichkeit gesehen, dem JTF trotz der begrenzten finanziellen Ausstattung eine gute Planungsfähigkeit zu verleihen. Die Tatsache, dass die Länder die förderungsfähigen Regionen gemeinsam mit der Kommission auswählten, wurde von manchen Befragten als tragfähiger Kompromiss für beide betrachtet, von anderen aber auch als fehlendes Vertrauen seitens der EU-Behörden. Tatsächlich betrachteten manche Befragte die Erstellung dieser Pläne für die Länder als

relativ ressourcen- und zeitintensiv. Deshalb waren sie der Meinung, mit dem Fonds seien sehr hohe Auflagen verbunden, sodass sich für Länder mit geringeren Verwaltungskapazitäten die Beantragung wahrscheinlich schwierig gestalten werde.

- **Formel der Vorabzuweisung.** Einige Befragte wiesen darauf hin, dass die Bedürfnisse der Länder bezüglich ihres territorialen Übergangs in der Formel für die Vorabzuweisung nicht präzise dargestellt sind.
- **Anwendungsbereich.** Während sich manche Befragte in Bezug auf die breite Auswahl der förderungsfähigen Aktivitäten positiv äußerten und sogar eine Ausdehnung der Liste empfahlen, um den Regionen in ihren Übergangsstrategien noch mehr Flexibilität zu bieten, hatten andere den Eindruck, angesichts der zur Verfügung stehenden Finanzmittel sei es besser, den Aktivitätenbereich einzuschränken.
- **Aufnahme von großen Unternehmen in die territorialen Pläne für einen gerechten Übergang.** Manche Befragte waren der Ansicht, große Unternehmen sollten nicht in die territorialen Pläne für einen gerechten Übergang aufgenommen werden, da die Konzerne eventuell nicht in der Lage oder bereit sein würden, ihre Ausstiegsstrategien schon Jahre im Voraus offenzulegen. So vertraten einige die Ansicht, angesichts der kurzen Frist zur Einreichung sei es unrealistisch und umständlich, sie in die Pläne aufzunehmen. Andere Befragte vertraten die Meinung, große Unternehmen sollten angesichts ihrer bedeutenden eigenen Mittel und des Zugangs zu nationalen Programmen und Fonds für diese Fonds überhaupt nicht förderungsfähig sein.

### 3.2 HINTERGRUND DES VORSCHLAGS DER EUROPÄISCHEN KOMMISSION

Nach der Feststellung, dass die Unterstützung energieintensiver Regionen in ihrem Übergang zur Klimaneutralität für die soziale und politische Durchführbarkeit des Übergangs der EU notwendig ist, war die erste konkrete politische Maßnahme der Kommission unter Präsidentin von der Leyen im Rahmen des europäischen Grünen Deals der Mechanismus für einen gerechten Übergang (JTM). Dieses am 14. Januar 2020 veröffentlichte Maßnahmenpaket baut auf den Erfahrungen und Lehren der Kohleregionen im Wandel (Coal Regions in Transition, CRiT) auf. Das Ziel besteht in der Bereitstellung von finanzieller Unterstützung für Gebiete, die sich infolge des Übergangs zur Klimaneutralität schwerwiegenden sozioökonomischen Herausforderungen stellen müssen, indem EU-Mittel und Mittel aus dem Privatsektor wirksam eingesetzt werden.

Um die von Präsidentin von der Leyen versprochene Finanzierung in Höhe von 100 Mrd. EUR für die Zeitspanne 2021–2027 zu erreichen, stützt sich die Initiative auf drei Hauptsäulen (Europäische Kommission, 2020c):

1. Schaffung eines Fonds für einen gerechten Übergang (JTF): Die Kommission möchte den 2018 für den mehrjährigen Finanzrahmen (MFR) 2021–2027 vorgeschlagenen Gesamtbetrag um „neue Mittel“ in Höhe von 7,5 Mrd. EUR aufstocken. Damit sollen zwischen 30 und 50 Mrd. EUR zusätzliche Finanzmittel für die vom Übergang am stärksten betroffenen Regionen erzielt werden.
2. Verwendung eines Teils der Mittel von InvestEU für den Klimaschutz, um von 2021 bis 2027 Investitionen von insgesamt 45 Mrd. EUR in Vorhaben des gerechten Übergangs zu mobilisieren.

- 
3. Schaffung einer teilweise durch den EU-Haushalt garantierten Darlehensfazilität für den öffentlichen Sektor bei der Europäischen Investitionsbank, um von 2021 bis 2027 zwischen 25 und 30 Mrd. EUR zusätzliche öffentliche Investitionen zu mobilisieren.

Zum Zeitpunkt der Abfassung der Studie war die erste Säule des JTM der Fonds für einen gerechten Übergang (JTF), das am weitesten entwickelte politische Instrument der Kommission in diesem Rahmen. Während die in dieser Studie vorgenommene Evaluierung des JTM als EU-weites politisches Instrument für einen gerechten Übergang die Eignung aller drei Säulen kombiniert einbezieht, ist es noch zu früh, um konkret zu beurteilen, ob die zweite und dritte Säule wirksam sind, da noch nicht ausreichend Details dazu vorliegen. Deshalb konzentrieren sich die daraus folgenden Empfehlungen auf den JTF, ohne seine Rolle innerhalb des weiteren JTM-Rahmens außer Acht zu lassen.

Der erste offizielle Vorschlag für einen Fonds für einen gerechten Übergang wurde vom Ausschuss für Industrie, Forschung und Energie (ITRE) des Parlaments im Oktober 2016 als Änderungsvorschlag zur Reform des EU-Emissionshandelssystems<sup>5</sup> für die Zeit nach 2020 vorgelegt. Der ITRE-Ausschuss empfahl die Finanzierung des Fonds über den Einsatz von 2 % der Einnahmen aus EHS-Versteigerungen – jährlich ungefähr 79 Mio. EUR. Der Vorschlag bezog sich auf den Fonds für Regionen, in denen ein großer Teil der Arbeitnehmenden in CO<sub>2</sub>-intensiven Sektoren tätig ist und das Pro-Kopf-BIP deutlich unter dem EU-Durchschnitt liegt, und richtete ihn fast ausschließlich auf die Bereiche der aktiven Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik aus.

Dieser Vorschlag für einen europäischen Fonds für einen gerechten Übergang wurde im Rahmen der Verhandlungen über den Zwischenbericht des Parlaments vom 7. November 2018<sup>6</sup> für den langfristigen Haushalt für die Zeit nach 2020 erneut vorgetragen. In diesem neuen Vorschlag sollte der Fonds nicht mehr an die Versteigerung von EHS-Zertifikaten gebunden sein, sondern eine eigene Zuweisung in Höhe von 4,8 Mrd. EUR erhalten. Der Ausschuss der Regionen nahm das dann auch in seiner Stellungnahme vom Oktober 2019 auf, indem er um die Einrichtung eines Fonds „für eine faire Energiewende“ mit der gleichen Zuweisung ersuchte, dessen Ziel darin bestehen sollte, die gesellschaftlichen, sozioökonomischen und ökologischen Auswirkungen des strukturellen Wandels in europäischen Kohleregionen abzuschwächen<sup>7</sup>.

Der Rat billigte zuletzt die Schaffung eines Mechanismus für einen gerechten Übergang in seinen Schlussfolgerungen vom 12. Dezember 2019 und forderte, dass Investitionen in Höhe von 100 Mrd. EUR über diesen breiter ausgelegten Mechanismus bereitgestellt werden, mit dem Ziel, maßgeschneiderte Unterstützung der vom Übergang am stärksten betroffenen Regionen und Sektoren durch einen Mechanismus für einen gerechten Übergang sicherzustellen<sup>8</sup>.

### 3.3 DETAILS DES VORSCHLAGS DER EUROPÄISCHEN KOMMISSION

Das im Vorschlag von der Europäischen Kommission genannte Ziel für einen Fonds für einen gerechten Übergang<sup>9</sup> besteht darin, „die Auswirkungen des Übergangs abzufedern, und zwar durch die finanzielle Unterstützung der Diversifizierung und Modernisierung der lokalen Wirtschaft und die Abmilderung der negativen Begleiterscheinungen auf die Beschäftigung“. In diesem Abschnitt wird der

---

<sup>5</sup> Europäisches Parlament (2017). Bericht über den Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates zur Änderung der Richtlinie 2003/87/EG zwecks Verbesserung der Kosteneffizienz von Emissionsminderungsmaßnahmen und zur Förderung von Investitionen in CO<sub>2</sub>-effiziente Technologien.

<sup>6</sup> Europäische Parlament (2018). Zwischenbericht zum Mehrjährigen Finanzrahmen 2021–2027.

<sup>7</sup> Europäischer Ausschuss der Regionen (2019). Stellungnahme zur sozioökonomischen Transformation der Kohle-Regionen in Europa.

<sup>8</sup> Europäischer Rat (2019). Schlussfolgerungen des Europäischen Rates.

<sup>9</sup> Europäische Kommission (2020). Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Einrichtung des Fonds für einen gerechten Übergang (COM(2020)0022). [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/de/fs\\_20\\_50](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/de/fs_20_50)

aktuelle Vorschlag kurz beschrieben. Im nachfolgenden Abschnitt erfolgt die Analyse dieses Vorschlags und es werden mögliche Änderungsvorschläge vorgetragen.

### 3.3.1 Woher kommen die Mittel?

Der Vorschlag der Europäischen Kommission sieht vor, dass der JTF mit „neuen Mitteln“ in Höhe von 7,5 Mrd. EUR ausgestattet werden soll, mit dem der von der Kommission im Mai 2018 vorgeschlagene MFR aufgestockt werden soll (Europäische Kommission, 2018). Die anfänglichen 7,5 Mrd. EUR des Fonds für einen gerechten Übergang sollen durch Mitteltransfers aus anderen EU-Programmen und durch nationale Kofinanzierung ergänzt werden.

Für die Freigabe von 1 EUR vom JTF müssen die EU-Länder mindestens 1,5 EUR und höchstens 3 EUR von ihrer EFRE- oder ESF+-Mittelausstattung für JTF-Vorhaben umverteilen (jeweils bis zu maximal 20 Prozent), und sie müssen auch Vorhaben gemäß den Kohäsionsregeln direkt kofinanzieren. Aus diesem Grund sieht die Kommission vor, dass die Gesamtfinanzierungskapazität des JTF zwischen 30 und 50 Mrd. EUR betragen wird. Dabei ist zu beachten, dass Mittel vom EFRE und ESF+ nicht vom nationalen Finanzrahmen eines Landes übertragen werden, sondern vom Finanzrahmen der Entwicklungskategorie der Region. Die Kohäsionsmittel werden auf die Regionen eines Landes je nach Entwicklungsstand nach drei Kategorien verteilt: stärker entwickelte Regionen, Übergangsregionen und weniger entwickelte Regionen<sup>10</sup>. Stärker entwickelte Regionen erhalten einen geringeren Anteil an der Zuteilung der Kohäsionsfonds für das Land als weniger entwickelte Regionen. Bei der Übertragung vom EFRE und ESF+ in den JTF werden diese Kategorien beibehalten. Das bedeutet, dass Regionen, die in der Kohäsionsfonds-Verordnung als „entwickelt“ eingestuft sind, nur Mittel aus dem EFRE und ESF+ entnehmen dürfen, die anderen „entwickelten“ Regionen im gleichen Land zugeteilt wurden. Das Gleiche gilt für jede der drei Kategorien der regionalen Entwicklung.

In Tabelle 1 sind Mindest- und Höchstbeträge von EFRE-/ESF+-Mitteln (als Wert und als Prozentsatz des Gesamtbetrags) angegeben, die laut Vorschlag der Kommission in den JTF übertragen werden. In Tabelle 1 ist auch der Anteil jedes Landes an der JTF-Zuweisung und am Gesamtbetrag der EFRE- und ESF+-Fonds aufgeführt.

### 3.3.2 Wo werden die Mittel ausgegeben?

Die Mittel werden allen EU-Ländern zur Verfügung stehen. In Anhang 1 des Vorschlags der Kommission (Europäische Kommission, 2020b) wird eine Formel beschrieben, mit der bestimmt werden kann, wie die Mittel gemäß den nachstehenden Faktoren und mit der beschriebenen Gewichtung geografisch verteilt werden:

- CO<sub>2</sub>-Intensität der NUTS-2-Regionen eines Landes (Gewichtung: 49 %)
- Arbeitsplätze im Stein- und Braunkohlebergbau (Gewichtung: 25 %)
- Beschäftigung in der Industrie (Gewichtung: 25 %)
- Torfgewinnung (Gewichtung: 0,95 %)

---

<sup>10</sup> In Anhang XXII zum Vorschlag für eine Dachverordnung für den MFR 2021–2027 sind die Regionenkategorien nach folgenden Kriterien festlegt:

- Stärker entwickelte Regionen: Regionen, deren BIP pro Kopf über 100 % des durchschnittlichen BIP der EU-27 beträgt;
- Übergangsregionen: Regionen, deren BIP pro Kopf zwischen 75 % und 100 % des durchschnittlichen BIP der EU-27 beträgt;
- Weniger entwickelte Regionen: Regionen, deren Pro-Kopf-BIP weniger als 75 % des durchschnittlichen BIP der EU-27 beträgt.

- Ölschieferproduktion (Gewichtung: 0,05 %)

Einem Land dürfen maximal 2 Mrd. EUR zugewiesen werden. Jeder darüber hinausgehende Betrag würde proportional auf die Zuweisungen aller anderen Mitgliedstaaten umverteilt. Gemäß der Verordnung muss die Zuweisung in jedem Mitgliedstaat über den gesamten Zeitraum mindestens 6 EUR pro Kopf darstellen (gemessen an der Gesamtbevölkerung eines Mitgliedstaats). In Spalte 1 der Tabelle 1 ist die Zuweisung des JTF zu Mitgliedstaaten nach dieser Methode angegeben, und in Spalte 7 ist der Anteil der Gesamtmittelzuweisung jedes Landes aufgeführt.

### 3.3.3 Welche Arten von Vorhaben werden finanziert?

Der Vorschlag für eine Verordnung enthält Details zu der Art von Vorhaben, für die die Mittel aufgewendet werden. Ein Teil davon wird in private Vorhaben investiert, insbesondere in KMU, aber die Mitgliedstaaten können die Mittel auch verwenden, um in Humankapital zu investieren. Durch den JTF werden insgesamt 11 Tätigkeiten unterstützt, die (mit Ausnahme der Tätigkeit k), d. h. technische Hilfe) in drei allgemeine Kategorien zusammengefasst werden können:

1. **Wiederbelebung der Wirtschaft:** a) produktive Investitionen in KMU, einschließlich Start-up-Unternehmen, die zur Diversifizierung und Umstellung der Wirtschaft führen; b) Investitionen in die Gründung neuer Unternehmen, auch durch Gründerzentren und Beratungsdienste; c) Investitionen in Forschungs- und Innovationstätigkeiten und Förderung des Transfers fortschrittlicher Technologien; d) Investitionen in den Einsatz von Technologien und Infrastrukturen für erschwingliche saubere Energie, in die Verringerung der Treibhausgasemissionen, in die Energieeffizienz und in erneuerbare Energien; e) Investitionen in Digitalisierung und digitale Konnektivität; g) Investitionen in die Förderung der Kreislaufwirtschaft, unter anderem durch Abfallvermeidung, -reduzierung, Ressourceneffizienz, Wiederverwendung, Reparatur und Recycling;
2. **Soziale Absicherung:** h) Weiterqualifizierung und Umschulung von Beschäftigten; i) Unterstützung Arbeitsuchender bei der Arbeitssuche; j) aktive Eingliederung von Arbeitsuchenden;
3. **Wiederherstellung von Flächen:** f) Investitionen in die Sanierung und Dekontaminierung von Standorten sowie in Projekte zur Wiederherstellung und Umwidmung von Flächen;

### 3.3.4 Unter welchen Bedingungen wird der Zugang zum Fonds für einen gerechten Übergang gewährt?

Neben der Vorabzuweisung und der Pflicht zur Neuzuweisung von EFRE-/ESF+-Mitteln und Kofinanzierung von Vorhaben auf nationaler Ebene besteht eine Reihe weiterer Bedingungen für den Zugang der Länder zum JTF. Die Länder müssen „territoriale Pläne für einen gerechten Übergang“ erstellen, mit denen aufgezeigt werden soll, dass die Mittel notwendig sind, und wo sie ausgegeben werden. Die Länder müssen außerdem nachweisen, wie sie ihre nationalen Klimaziele erfüllen werden, denn der Vorschlag besagt auch (ziemlich vage), dass dies mit den „nationalen Energie- und Klimaplänen und dem EU-Ziel der Klimaneutralität bis 2050 im Einklang steh[en]“ und gemäß den länderspezifischen Empfehlungen des Europäischen Semesters erfolgen muss. Die nachstehenden Elemente werden als Auflagen in den territorialen Plänen für einen gerechten Übergang der Mitgliedstaaten beschrieben:

- ein Zeitplan für wichtige Etappen des Übergangs auf nationaler Ebene
- eine Begründung dafür, weshalb die Gebiete am stärksten negativ betroffen sind – diese Gebiete können auf jeder Ebene, auch auf der NUTS-3-Ebene, berücksichtigt werden

- eine Bewertung der Herausforderungen für diese Gebiete (Schätzung der Arbeitsplatzverluste, Entwicklungserfordernisse und -ziele)
- eine Beschreibung des erwarteten Beitrags der JTF-Unterstützung zur Bewältigung dieser Herausforderungen
- eine Bewertung der Kohärenz der JTF-Unterstützung mit anderen nationalen Übergangsplänen
- eine Beschreibung der für die Umsetzung, Überwachung und Evaluierung vorgesehenen Lenkungsmechanismen
- eine Beschreibung der geplanten Vorhaben
- bei Förderung anderer Unternehmen als KMU, eine Liste aller Vorhaben und aufzunehmenden Unternehmen zusammen mit einer Begründung für deren Einbeziehung
- eine Begründung der Förderung von Investitionen zur Verringerung von Treibhausgasemissionen aus bestimmten Tätigkeiten<sup>11</sup>
- Synergien mit anderen EU-Programmen und Säulen des Mechanismus für einen gerechten Übergang, um den ermittelten Entwicklungsbedarf zu decken

Voraussetzung für die Unterstützung aus dem Fonds ist die Genehmigung dieser Pläne durch die Kommission. Ihre Evaluierung erfolgt auf der Grundlage der oben genannten Elemente.

---

<sup>11</sup> Diese Tätigkeiten sind in Anhang I zur Richtlinie 2003/87/EG aufgeführt.

Tabelle 1: JTF-Zuweisungen und Übertragungen aus EFRE- und ESF+-Mitteln

	JTF 2021–2027 Zuteilung Mio. EUR (1)	ESF+ 2021–2027 Zuteilung Mio. EUR (2)	EFRE 2021–2027 Zuteilung Mio. EUR (3)	Spanne der ESF+-/EFRE- Übertragungen einschließlich: 1,5 bis 3 JTF und 20 % Limit (4)	Spanne der ESF+-/EFRE- Übertragungen in den JTF in % der gesamten EFRE- und ESF+-Mittel (5)	Anteil der ESF+-/ EFRE- Mittel (6)	Anteil der JTF-Mittel (7)	JTF-Abweichung (8) = (7) - (6)
BE	68	1 044	1 027	102–204	4,9 %–9,8 %	0,7 %	0,9 %	+
BG	458	2 292	4 998	687–1 374	9,4 %–18,8 %	2,6 %	6,1 %	++
CZ	581	2 428	9 338	872–1 743	7,4 %–14,8 %	4,2 %	7,7 %	++
DK	35	161	189	53–70	15,0 %–20,0 %	0,1 %	0,5 %	+
DE	877	5 506	9 180	1 316–2 631	9,0 %–17,9 %	5,3 %	11,7 %	++
EE	125	437	1 465	188–375	9,9 %–19,7 %	0,7 %	1,7 %	+
IE	30	514	399	45–90	4,9 %–9,9 %	0,3 %	0,4 %	+
EL	294	5 232	10 222	441–882	2,9 %–5,7 %	5,5 %	3,9 %	-
ES	307	10 722	22 516	461–921	1,4 %–2,8 %	11,9 %	4,1 %	--
FR	402	6 383	8 566	603–1 206	4,0 %–8,1 %	5,4 %	5,4 %	+
HR	66	1 902	5 122	99–198	1,4 %–2,8 %	2,5 %	0,9 %	-
IT	364	13 319	24 321	546–1 092	1,5 %–2,9 %	13,5 %	4,9 %	--
CY	36	184	385	54–108	9,5 %–19,0 %	0,2 %	0,5 %	+
LV	68	652	2 279	102–204	3,5 %–7,0 %	1,0 %	0,9 %	-
LT	97	913	2 775	146–291	3,9 %–7,9 %	1,3 %	1,3 %	-
LU	4	19	19	6–7	16,1 %–20,0 %	0,0 %	0,1 %	+
HU	92	4 257	10 296	138–276	0,9 %–1,9 %	5,2 %	1,2 %	--
MT	8	81	306	12–24	3,1 %–6,2 %	0,1 %	0,1 %	-
NL	220	490	597	217–217	20,0 %–20,0 %	0,4 %	2,9 %	+
AT	53	453	617	80–159	7,4 %–14,9 %	0,4 %	0,7 %	+
PL	2 000	12 660	40 113	3 000–6 000	5,7 %–11,4 %	18,9 %	26,7 %	++
PT	79	6 725	10 273	119–237	0,7 %–1,4 %	6,1 %	1,1 %	--
RO	757	7 414	15 317	1 136–2 271	5,0 %–10,0 %	8,1 %	10,1 %	+
SI	92	704	1 484	138–276	6,3 %–12,6 %	0,8 %	1,2 %	+
SK	162	2 197	7 388	243–486	2,5 %–5,1 %	3,4 %	2,2 %	-
FI	165	643	838	248–296	16,7 %–20,0 %	0,5 %	2,2 %	+
SE	61	839	995	92–183	5,0 %–10,0 %	0,7 %	0,8 %	+
<b>Total</b>	<b>7 501</b>	<b>88 168</b>	<b>191 024</b>	<b>11 139–21 822</b>	<b>4,0 %–7,8 %</b>	<b>100 %</b>	<b>100 %</b>	<b>+</b>

Quelle: Berechnungen von Bruegel auf Grundlage von Daten von dem Europäischen Rechnungshof (2019), der Europäischen Kommission (2018) und der Europäischen Kommission (2020b).

Hinweis: Die Beträge in Euro sind in konstanten Preisen von 2018 angegeben.

## 4. ANALYSE DES JTF-VORSCHLAGS UND MÖGLICHE ÄNDERUNGSVORSCHLÄGE

In diesem Abschnitt wird der Vorschlag der Europäischen Kommission für einen JTF analysiert, und es werden verschiedene mögliche Änderungsvorschläge besprochen. Das Ziel besteht darin, die wesentlichen Punkte der vorgeschlagenen Verordnung hervorzuheben, die den Gesetzgebern präsent sein und deren Änderung sie eventuell in Erwägung ziehen sollten. Für jeden dieser Punkte wird ihre Bedeutung erörtert und die Frage, warum eine Änderung sinnvoll sein könnte, behandelt. Es werden mögliche Änderungsvorschläge unterbreitet und die Vor- und Nachteile der einzelnen Möglichkeiten aufgezeigt.

### 4.1 ANWENDUNGSBEREICH UND UMFANG DES JTF

#### Vorschlag der Kommission

- Mittel in Höhe von 7,5 Mrd. EUR
- Drei erfasste Ziele: Soziale Absicherung, Wiederbelebung der Wirtschaft und Wiederherstellung von Flächen

#### Erörterte Änderungsmöglichkeiten

- Den Schwerpunkt des JTF wieder auf die soziale Absicherung konzentrieren
- Finanzierung von Umschulungs-/Weiterqualifizierungsmaßnahmen vom tatsächlichen Bedarf auf dem Arbeitsmarkt abhängig machen
- Aktivitäten unterstützen, mit denen die Fähigkeit einer Region aufgebaut wird, Arbeitsmarktdaten zu erfassen, zu harmonisieren und zu verbreiten
- Ergreifung von Maßnahmen zur Einkommensunterstützung, wie Überbrückungsprogramme bis zum Ruhestand und Mobilitätsbeihilfen
- Vorhaben zur Wiederherstellung von Flächen auf Fälle beschränken, bei denen die Kosten nicht von einem Unternehmen getragen werden

#### 4.1.1 Warum sollten Änderungen in Betracht gezogen werden?

An erster Stelle ist zu beachten, dass die Autorinnen und Autoren dieser Studie keine Begründung für die im Vorschlag der Kommission genannten 7,5 Mrd. EUR finden konnten. Es gibt keine Schätzung des Finanzierungsbedarfs für einen Fonds für einen gerechten Übergang auf der Grundlage seiner Aufgaben. Obwohl auf den ersten Blick der Gesamtbetrag viel höher als die vom Parlament 2018 geforderten 4,8 Mrd. EUR erscheint, ist der Anwendungsbereich des Vorschlags der Kommission für einen JTF viel weiter als der anfängliche Vorschlag des Parlaments und schließt nicht nur die soziale Absicherung von Arbeitnehmenden, die infolge des Übergangs ihren Arbeitsplatz verlieren, ein.

Es ist auch zu überlegen, ob die vorgeschlagenen 7,5 Mrd. EUR wirklich „neue Mittel“ darstellen, wie es die Kommission behauptet. Nach Ansicht der Autorinnen und Autoren dieser Studie ist es naiv oder sogar irreführend zu behaupten, die für den JTF aufgewendeten Mittel würden zum EU-Haushalt dazukommen, da sich die erste Phase der MFR-Verhandlungen darauf konzentriert, einen allgemeinen Gesamtbetrag zu vereinbaren. Dies bedeutet, dass nach Abschließen der Vereinbarung

der JTF unter diesen Gesamtbetrag fallen wird und sich mit dem für den JTF aufgewendeten Betrag automatisch die für andere Programme vorgesehenen Mittel verringern. Dabei gilt es unbedingt zu prüfen, welche anderen Programme betroffen sind, und ob sie nicht eine ähnliche Rolle wie der JTF hätten übernehmen können.

Allgemeiner betrachtet sind 7,5 Mrd. EUR sehr wenig Geld im Vergleich zu dem für den nächsten MFR im Raum stehenden Betrag. Das Parlament schlug anfänglich 1,30 % des EU-BNE vor – d. h., 1,324 Mrd. EUR (in Preisen von 2018) – während der Vorschlag der Kommission eine Obergrenze der Mittel für Verpflichtungen in Höhe von 1,11 % des EU-BNE vorsieht – d. h. 1,135 Mrd. EUR (in Preisen von 2018). Der finnische Ratsvorsitz schlug eine Obergrenze von 1,07 % des EU-BNE vor – d. h. 1,087 Mrd. EUR (in Preisen von 2018), während sich die „Sparsamen Vier“, konkret die Niederlande, Dänemark, Österreich und Schweden, für nicht mehr als 1 % des EU-BNE einsetzen – d. h. 1,018 Mrd. EUR (in Preisen von 2018) (Wissenschaftlicher Dienst des Europäischen Parlaments, 2019). Es werden also Beträge verhandelt, die sich um mehrere Hundert Milliarden unterscheiden. Die Frage, ob die 7,5 Mrd. EUR neue Mittel darstellen, ist in diesem Zusammenhang nicht besonders wichtig.

Wie im ersten Abschnitt bereits erörtert, sollte eine umfassende Strategie für einen gerechten Übergang drei Ziele erreichen: Soziale Absicherung, Wiederbelebung der Wirtschaft und Wiederherstellung von Flächen. Angesichts der beschränkten finanziellen Mittel, die gegenwärtig für den Fonds für einen gerechten Übergang im Gespräch sind, wird es realistischerweise nicht möglich sein, allen Bestandteilen gerecht zu werden, wie im Folgenden erläutert wird. Das trifft ganz besonders zu, wenn der Fonds allen Mitgliedstaaten zur Verfügung gestellt wird, wie es der Vorschlag zurzeit vorsieht.

Auch wenn sich die Abschätzung des Ausmaßes der Verluste von Arbeitsplätzen infolge des Übergangs zu einer CO<sub>2</sub>-armen Wirtschaft besonders komplex gestaltet (und deshalb jede Schätzung mit Vorsicht zu behandeln ist), könnte die Bruttoanzahl der aufgrund des Übergangs gefährdeten Arbeitsplätze laut IRENA (2018) alleine schon im Energiesektor in der Zeitspanne 2021–2027 bis zu 1,6 Millionen erreichen.

In Tabelle 2 sind zum Vergleich die für zwei andere Programme für einen gerechten Übergang – eines in Kanada und eines in Schottland – aufgewendeten Finanzmittel angegeben. Die Kosten dieser beiden Programme weichen selbst für ähnliche Maßnahmen wie Bildungsgutscheine deutlich voneinander ab. Dies zeigt deutlich, dass die in den Gebieten anfallenden Kosten, um einen gerechten Übergang zu vollziehen, je nach örtlichen Merkmalen und Bedürfnissen stark variieren können. Um eine Schätzung der Untergrenze der benötigten Finanzierung für ein EU-weites Instrument für einen gerechten Übergang zu erhalten, wird der schottische Durchschnittswert pro Empfänger mit zwei multipliziert<sup>12</sup> und dann das Ergebnis mit der von IRENA (2018) geschätzten Anzahl gefährdeter Arbeitsplätze im Energiesektor multipliziert. Die so ermittelten ca. 10,8 Mrd. EUR liegen bereits über der für den JTF vorgeschlagenen Zuweisung von 7,5 Mrd. EUR.

Da es sich hierbei nur um eine grobe Schätzung der erforderlichen Finanzmittel handelt, liegt sie wahrscheinlich am unteren Ende von dem, was notwendig sein wird. In zahlreichen anderen Sektoren neben dem Energiesektor werden weitreichende Veränderungen nötig sein, mit schwerwiegenden Auswirkungen auf deren Arbeitskräfte, und neben Umschulungen bestehen zahlreiche weitere Maßnahmen, die erforderlich sind, um einen gerechten Übergang zu vollziehen. Somit wird ein angemessenes Ausmaß an sozialer Absicherung für die am stärksten betroffenen

---

<sup>12</sup> Der schottische Durchschnittswert wird mit zwei multipliziert, weil die Dauer des Programms in Schottland drei Jahre beträgt, die Zuweisung für den JTF hingegen die gesamte MFR-Periode abdeckt – d. h. sieben Jahre.

Bürgerinnen und Bürger bereits einen Großteil, wenn nicht sogar alle Mittel in Anspruch nehmen, die für den JTF aufgewendet werden sollen.

Tabelle 2: Finanzmittel anderer Programme für einen gerechten Übergang

Fonds	Gesamtzuweisung	Dauer	Zuweisung pro Empfänger	Verwendung
Alberta – Übergangsprogramm für Kohlearbeiter	27 Mio. EUR	Keine Angabe	Bis zu 75 % des bisherigen Einkommens Durchschnittlich ca. 3 200 EUR pro Monat	Wiederbeschäftigung und Ruhegeld
			Bis zu 3 420 EUR	Ausgaben in Zusammenhang mit Umzug
			Bis zu 8 200 EUR	Bildungsgutscheine
Schottischer Übergangsfonds für Erdöl und Erdgas	14 Mio. EUR	3 Jahre	Durchschnittlich 3 400 EUR	Bildungsgutscheine

Quelle: Bruegel auf Grundlage von Informationen von Websites beider Programme. Informationen zum schottischen Übergangs- und Schulungsfonds für den Erdöl- und Erdgassektor verfügbar unter <https://transitiontrainingfund.co.uk/> und Informationen zum Übergangsprogramm von Alberta für Kohlearbeiter verfügbar unter <https://www.alberta.ca/coal-community-transition-fund.aspx>.

Während die in dieser Studie vorgenommenen vorläufigen Schätzungen offenbar darauf hinweisen, dass 7,5 Mrd. EUR nicht ausreichen werden, um Arbeitnehmende und Gemeinschaften im Übergang in der ganzen EU angemessen zu unterstützen – selbst wenn der JTF neu ausschließlich auf Umschulungen ausgerichtet wird – erweist es sich als sehr schwierig, eine Schätzung darüber abzugeben, welche Finanzmittel tatsächlich notwendig wären. Deshalb muss der Fortschritt der Übergangsgebiete genau überwacht werden, und der Rat sowie das Parlament müssen bereit sein, das Budget des JTF zu erhöhen, wenn es sich als erforderlich erweist – etwa wie es bei der Beschäftigungsinitiative für junge Menschen 2016<sup>13</sup> gemacht wurde.

#### 4.1.2 Wie könnte der Vorschlag abgeändert werden?

Mit diesem Finanzierungsniveau wäre es die Überlegung wert, den JTF auf nur zwei der drei Ziele eines Instruments für einen gerechten Übergang neu auszurichten, konkret auf die soziale Absicherung – wie der ursprüngliche Vorschlag des Parlaments lautete – und in geringerem Ausmaß auf Wiederherstellung von Flächen.

Um das zu erreichen, muss die Liste der nach dem JTF förderfähigen Maßnahmen auf folgende Tätigkeiten neu ausgerichtet werden: h) Weiterqualifizierung und Umschulung von Beschäftigten, i) Unterstützung Arbeitsuchender bei der Arbeitsuche, j) aktive Eingliederung von Arbeitsuchenden, f) Investitionen in die Sanierung und Dekontaminierung von Standorten sowie in Projekte zur Wiederherstellung und Umwidmung von Flächen, während andere Aktivitäten – a) bis e) und g) – ausgeschlossen würden. Dabei ist zu beachten, dass sich die im Vorschlag genannten Aktivitäten,

<sup>13</sup> Der Beschäftigungsinitiative für junge Menschen wurde im MFR 2014–2020 anfänglich ein Budget von 6,4 Mrd. EUR zugewiesen, die Kommission erhöhte es jedoch angesichts des dauerhaft hohen Stands der Jungendarbeitslosigkeit in der EU im September 2016 um 2,4 Mrd. EUR.

die in vorliegender Studie in dieser Klassifizierung unter „soziale Absicherung“ eingeordnet sind, größtenteils auf Umschulungsmaßnahmen konzentrieren. Im Vorschlag sind keine anderen sozialen Maßnahmen, wie Einkommensbeihilfen für Arbeitnehmende, vorgesehen. Später in diesem Abschnitt wird die Möglichkeit erörtert, diese Aktivitäten in den Anwendungsbereich des JTF aufzunehmen. Einige der von uns befragten Interessenträger der EU-Plattform für CRiT betonten, dass Umschulungsmaßnahmen für Übergangsregionen eine oberste Priorität darstellen und auf jeden Fall nach dem JTF förderfähig sein sollten.

Dadurch könnte das beschränkte Budget des JTF zielgerichteter und wahrscheinlich wirksamer und politisch sichtbarer eingesetzt werden. Im gegenwärtigen Vorschlag ist kein Mechanismus vorgesehen, damit die Regionen nicht ihre gesamte JTF-Zuweisung für ein einziges Ziel einsetzen. Nach dem aktuellen Stand der Verordnung könnte eine frühere Kohleregion beschließen, ihre gesamte Zuweisung für ein Wiederbelebungsvorhaben einzusetzen, das Arbeitskräfte aus anderen Gebieten anzieht, ohne soziale Absicherung oder Umschulung für frühere Kohlearbeiter anzubieten. Es besteht also die Gefahr, dass Umschulungsvorhaben zu Gunsten von Vorhaben zur Wiederbelebung der Wirtschaft beiseitegelassen werden, mit denen eine unmittelbarere wirtschaftliche Rendite für die Regionen erzielt werden könnte und die aber auch höhere Finanzmittel in Anspruch nehmen würden.

Wird hingegen der Anwendungsbereich auf das JTF-Ziel der Umschulung beschränkt, verlieren die Regionen Flexibilität für Vorhaben, deren Finanzierung sie beantragen möchten. Das könnte ihre Fähigkeit hindern, eine umfassende Strategie für ihren Übergang zu erstellen und alle drei Ziele gemeinsam in Angriff zu nehmen. Den Regionen würde die Option offenstehen, andere Fonds und Programme für die Wiederbelebung der Wirtschaft einzusetzen. Diese anderen Programme – wie beispielsweise InvestEU oder EFRE – unterliegen allerdings nicht den gleichen Prioritäten oder Kriterien wie der JTF. Somit kann es für die Regionen schwieriger sein, eine umfassende Strategie für einen gerechten Übergang zu erstellen, wenn sie die Anforderungen von mehreren unterschiedlichen Programmen berücksichtigen müssen.

Einige Befragte erklärten, sie seien der Meinung, der Umfang der Unterstützung des JTF sollte ausgedehnt werden, um den Regionen bei der Auswahl der im Rahmen ihres Übergangs in Gang gesetzten Vorhaben noch mehr Flexibilität zu bieten. Es wurde darauf hingewiesen, dass durch den ausdrücklichen Ausschluss von Technologien wie Erdgas aus dem JTF die Pläne mancher Regionen verhindert werden könnten, diese Technologien zur Überbrückung der Lücke zwischen der traditionellen Kohletechnik und Technologien für erneuerbare Energiequellen zu nutzen. Eine befragte Person wies darauf hin, dass in der Liste der förderfähigen Aktivitäten der Schwerpunkt stärker auf neue Technologien gelegt werden könnte. Eine andere befragte Person stellte fest, dass die JTF-Verordnung abgeändert werden könnte, um Aktivitäten zu fördern, mit denen das Problem der Energiearmut angegangen wird, insbesondere in Gemeinschaften, die zur Beheizung und Isolierung von Wohngebäuden von der Energieerzeugung aus fossilen Brennstoffen abhängig sind. Eine befragte Person, die der Ansicht war, die Liste der über den JTF geförderten Aktivitäten sei angemessen, wies auch darauf hin, dass die Liste der Aktivitäten kontinuierlich neu evaluiert und entsprechend den Bedürfnissen der Regionen angepasst werden sollte, um Flexibilität sicherzustellen.

In dieser Diskussion sind auch noch weitere Meinungen hervorzuheben. In Bezug auf die soziale Absicherung könnten Weiterqualifizierung und Umschulung von einem Nachweis abhängig gemacht werden, dass die angebotene Umschulung dem Bedarf des regionalen Arbeitsmarkts entspricht. So wurde im schottischen „Transition Training Fund“ vorgegangen, bei dem die Auflage bestand, dass Antragstellende nur Schulungen in Anspruch nehmen könnten, die den tatsächlichen

Bedürfnissen des lokalen Arbeitsmarkts entsprechen. War das nicht der Fall, wurden ihre Förderanträge nicht genehmigt. Diese Konditionalität soll dafür sorgen, dass die Mittel in Umschulungsprogramme fließen, bei denen Arbeitnehmenden Fähigkeiten vermittelt werden, die auf ihrem eigenen Arbeitsmarkt nachgefragt werden.

Auf diese Weise könnten durch den JTF auch Aktivitäten unterstützt werden, mit denen die Fähigkeit einer Region gesteigert wird, Arbeitsmarktdaten zu erfassen, zu harmonisieren und zu verbreiten – insbesondere Daten zu Qualifikationen, die benötigt werden, und zu Orten, wo betroffene Arbeitnehmende andere Arbeitsmöglichkeiten finden können. Diese Daten würden Arbeitnehmenden einen besseren Überblick über Schulungsprogramme ermöglichen, bei denen sich die Teilnahme lohnt, oder alternativ über Orte, an denen Arbeitgeber nach Qualifikationen suchen, die sie bereits besitzen.

Zuletzt könnte der JTF auch Einkommensunterstützung für Arbeitnehmende im Übergang einschließen, konkret Überbrückungsmaßnahmen bis zum Ruhestand oder Mobilitätsbeihilfen für Arbeitnehmende, die wegen einer neuen Arbeit umziehen müssen. Angesichts der weitreichenden sozialen Sicherungsnetze in den meisten EU-Ländern – insbesondere im Westen –, würde dies nur eine bedarfsbedingte Ergänzung zu den nationalen Sicherungsnetzen darstellen. Allerdings könnten so auch falsche Anreize entstehen, dass Mitgliedstaaten nicht in ihre eigenen Sozialhilfesysteme investieren, wenn sie glauben, die EU würde es ausgleichen. Deshalb sollte diese Option mit gewisser Vorsicht betrachtet werden.

Die Förderfähigkeit von Vorhaben zur Wiederherstellung von Flächen über JTF-Mittel sollte streng begrenzt sein, um Verstöße gegen das Verursacherprinzip zu verhindern. Werden Unternehmen nicht für die verursachten Schäden an den von ihnen betriebenen Standorten verantwortlich gemacht, entsteht für sie der falsche Anreiz, nicht in Bodensanierung zu investieren, wenn sie ihre Aktivitäten beenden. Eine befragte Person wies darauf hin, dass die Nutzung von alten Bergwerken ein sehr teurer Vorgang ist, der nicht unbedingt langfristige Arbeitsplätze für lokale Arbeitnehmende sicherstellt, sodass dies gegebenenfalls nicht die beste Mittelzuweisung an einen Fonds ist, dessen Ziel darin besteht, die negativen sozioökonomischen Folgen des Übergangs abzufedern. Somit könnte der Fonds auf Fälle begrenzt werden, in denen kein Unternehmen die Kosten für die Wiederherstellung von Flächen trägt.

Allerdings könnte dadurch ein Problem auftreten, wenn den Unternehmen kein klares Datum für die Schließung vorgegeben wird, oder wenn ihr Schließungszeitpunkt in ferner Zukunft liegt. Sanierung, Wiederherstellung und Umwidmung von Flächen sind sehr langwierige Vorgänge, die von öffentlichen Stellen in Angriff genommen werden sollten, bevor ein Unternehmen vollständig geschlossen wird. Eine befragte Person nannte das Beispiel eines Industriestandorts in Dolní Vítkovice, der 1998 geschlossen und 14 Jahre später für Unternehmer und das allgemeine Publikum als Veranstaltungsort wiedereröffnet wurde. Mit der Zeit wurde daraus das Ausflugsziel mit den höchsten Besucherzahlen der Tschechischen Republik, doch der gesamte Vorgang dauerte fast 20 Jahre. Während Unternehmen nicht von ihrer Verantwortung befreit werden dürfen, wäre es durchaus zu überlegen zuzulassen, dass Mittel an Behörden und örtliche Interessenträger gehen, die den Vorgang in Angriff nehmen möchten, noch bevor ein Unternehmen vollständig geschlossen wird und die Haftung dafür übernimmt.

## 4.2 KOHÄRENZ MIT DEN KOHÄSIONSFONDS

### Vorschlag der Kommission

- Für jeden Euro aus dem JTF müssen 1 bis 3 EUR vom EFRE und ESF+ übertragen werden, die vollständig in den JTF-Finanzrahmen integriert sind.
- Die territorialen Pläne für einen gerechten Übergang müssen kohärent sein mit:
  - in der Verordnung mit gemeinsamen Bestimmungen festgelegten territorialen Strategien,
  - einschlägigen Strategien für intelligente Spezialisierung,
  - nationalen Energie- und Klimaplänen (NEKP) und
  - der europäischen Säule sozialer Rechte.
- Der JTF wird im Rahmen einer spezifischen Priorität oder eines spezifischen Programms im Rahmen des Ziels „Investitionen in Beschäftigung und Wachstum“ der Kohäsionspolitik eingesetzt.

### Erörterte Änderungsmöglichkeiten

- Aufhebung der verpflichtenden Übertragungen aus dem EFRE
- Auflage, dass der EFRE in Regionen eingesetzt wird, die JTF-Mittel erhalten
- Territoriale Pläne für einen gerechten Übergang in die Verordnung mit gemeinsamen Bestimmungen aufnehmen, möglicherweise als verpflichtende territoriale Strategie

### 4.2.1 Warum sollten Änderungen in Betracht gezogen werden?

Die Option, den JTF wieder auf Maßnahmen der sozialen Absicherung auszurichten, sollte zwar in Betracht gezogen werden, bedeutet aber nicht, dass die Wiederbelebung der Wirtschaft nicht von grundlegender Bedeutung sei. Vielmehr das Gegenteil ist der Fall: Es handelt sich um einen wesentlichen Teil jeder Strategie für einen gerechten Übergang, wie bereits erörtert wurde. Sie muss zusammen mit der sozialen Absicherung ein gemeinsames Ziel darstellen. Ohne angemessene Wiederbelebung der Wirtschaft besteht die Möglichkeit, dass Maßnahmen der sozialen Absicherung nicht greifen. Auch wenn die Beträge für Umschulungen und Einkommensunterstützung noch so hoch sind, werden Arbeitnehmende, solange es keine Beschäftigungsmöglichkeiten gibt, keine neuen Arbeitsplätze finden. Angesichts des hohen Investitionsbedarfs für den Übergang der EU-Wirtschaft zu CO<sub>2</sub>-Neutralität, die auf zwischen 250 Mrd. EUR und 300 Mrd. EUR jährlich geschätzt wird (Claeys et al., 2019), würden die 7,5 Mrd. EUR des JTF jedoch nur eine marginale, wenn nicht sogar vernachlässigbare Rolle spielen, um diese Lücke zu schließen.

Im gegenwärtigen Vorschlag werden durch den JTF im Wesentlichen 7,5 Mrd. EUR Kohäsionsmittel beiseitegelegt und dieser Betrag nicht nur auf der Grundlage der Wirtschaftsentwicklung, sondern auch der CO<sub>2</sub>-Intensität zugewiesen<sup>14</sup>. Wenn die Länder entscheiden, wie viel von ihren EFRE- und

<sup>14</sup> Angesichts der Anpassung der Anteile auf der Grundlage des Pro-Kopf-BNE, der Kofinanzierungssätze und der Übertragungen vom EFRE/ESF+ nur aus einer einzigen Regionenkategorie, spielt die wirtschaftliche Entwicklung immer noch eine Rolle.

ESF+-Zuweisungen sie in den JTF übertragen möchten – im Rahmen der Grenzen von 1,5 bis 3 EUR für jeden Euro aus dem JTF –, kann das gleichbedeutend sein mit der Entscheidung, ob sie das Kriterium der CO<sub>2</sub>-Intensität für mehr von ihren Kohäsionsmitteln verwenden möchten oder nicht. Je mehr Mittel sie aus dem EFRE und dem ESF+ übertragen, desto mehr Mittel werden nach diesem Kriterium und nicht nach dem BIP pro Kopf zugewiesen.

Wenn außerdem am Ende der MFR-Verhandlungen die Mittel für den JTF nicht wirklich zusätzliche Mittel sind, sondern von anderen Kohäsionsfonds genommen werden – was, wie bereits erörtert wurde, ziemlich wahrscheinlich ist – würde das zu einer teilweisen Neuzuweisung von 7,5 Mrd. EUR von einigen Ländern (hauptsächlich Italien, Spanien, Portugal, und Ungarn) an andere (hauptsächlich Polen, Deutschland, Tschechische Republik und Bulgarien) bedeuten. Das ist in Spalte 8 in Tabelle 1 ersichtlich.

Nach heutigem Stand überschneidet sich die Liste der förderfähigen Maßnahmen des JTF (gemäß Definition in Artikel 4 der vorgeschlagenen Verordnung) mit den Zielen der Kohäsionspolitik und anderer EU-Programme: Praktisch alle JTF-Tätigkeiten sind, wie Tabelle 3 zeigt, bereits unter den spezifischen Zielen von EFRE und ESF+ erfasst. Der Mehrwert des JTF im Vergleich zu diesen Programmen besteht darin, dass er ausschließlich an Übergangsregionen gerichtet ist. Es wäre aber die Überlegung wert, ob diese anderen Programme nicht umorientiert werden könnten, um die gleichen Ziele zu verfolgen.

Tabelle 3: Überschneidung zwischen den Zielen des JTF und der bestehenden EU-Fonds und Programme

	JTF	EFRE	ESF+	EGFL und ELER	LIFE	CEF – Energie	CEF – Digital	Digitales Europa	EFSI	Jugendgarantie (nur für Alter < 25 Jahre)	Horizont 2020
a) Investitionen in KMU		x					x		x		x
b) Investitionen in neue Unternehmen		x									
c) Investitionen in Forschung und Innovation		x			x				x		x
d) Investitionen in saubere Energie		x		x		x			x		
e) Investitionen in digitale Sektoren		x					x	x	x		
f) Investitionen in Sanierung und Dekontaminierung von Flächen					x				x		
g) Investitionen in die Kreislaufwirtschaft		x			x						
h) Weiterqualifizierung und Umschulung von Beschäftigten		x	x						x	x	
i) Unterstützung bei der Arbeitsuche		x	x							x	
j) aktive Eingliederung von Arbeitsuchenden		x	x							x	
<b>Finanzierung im MFR 2014–2020 (EU27) – Mrd. EUR</b>		<b>196,6</b>	<b>96,2</b>	<b>382,9</b>	<b>3,2</b>	<b>4,2</b>	<b>1,0</b>	<b>0,2</b>	<b>8,5<sup>15</sup></b>	<b>8,8</b>	<b>67,1</b>
<b>Im MFR 2021–2027 vorgeschlagene Finanzierung – Mrd. EUR</b>	<b>7,5</b>	<b>200,6</b>	<b>89,7</b>	<b>324,3</b>	<b>4,8</b>	<b>7,7</b>	<b>2,7</b>	<b>8,2</b>	<b>13,1<sup>16</sup></b>	<b>Wird ESF+ aufgenommen</b>	<b>86,6</b>

Quelle: Bruegel auf Grundlage von Informationen des EPRS (2018) und der Verordnungen zur Errichtung der einzelnen Programme

#### 4.2.2 Wie könnte der Vorschlag abgeändert werden?

Der Spielraum ist bei diesem konkreten Punkt ziemlich eng, und jede Option ist mit hohen Kosten verbunden. Eine Möglichkeit wäre, die vorgeschriebenen Übertragungen vom EFRE aufzuheben. Wird davon ausgegangen, dass der JTF wieder auf Ziele der sozialen Absicherung/Umschulung ausgerichtet werden soll, sollten diese Fördermittel nicht in den gleichen Finanzrahmen aufgenommen werden. Sein Ziel kommt nicht den Umschulungstätigkeiten des JTF gleich. Das würde bedeuten, dass die EFRE-Zuweisung so bleibt, wie sie ist, und nicht nach dem Kriterium der

<sup>15</sup> Für EU28

<sup>16</sup> Früherer EFSI, im Haushalt als InvestEU integriert

regionalen CO<sub>2</sub>-Intensität unter Ländern umverteilt wird – wie in Spalte 3 der Tabelle 1 dargestellt ist. Der Vorteil dieser politischen Entscheidung ist, dass sich Übergangsregionen auf ihre JTF-Zuweisung für soziale Absicherung und Umschulungsmaßnahmen konzentrieren würden und parallel dazu mehr Mittel für Vorhaben zur Wiederbelebung der Wirtschaft unter Verwendung anderer Fonds – konkret des EFRE – mobilisieren würden. Die gegenwärtige Verordnung enthält keinen Mechanismus, mit dem dafür gesorgt wird, dass die Regionen sowohl Maßnahmen zur sozialen Absicherung als auch zur Wiederbelebung der Wirtschaft umsetzen. Dennoch ist jedes dieser Ziele unerlässlich für das jeweils andere, damit ein gerechter Übergang sichergestellt werden kann.

Eine Möglichkeit, dafür zu sorgen, dass die Regionen sowohl Maßnahmen zur sozialen Absicherung als auch zur Wiederbelebung der Wirtschaft gemeinsam umsetzen, wäre eine Änderung der Verordnung mit gemeinsamen Bestimmungen (Dachverordnung), damit die über den JTF geförderten Regionen auch vorrangig Mittel aus dem EFRE erhalten. Wir werden uns nicht lange mit der Analyse dieser Option aufhalten, da eine Änderung der Dachverordnung ziemlich hohe politische Kosten mit sich bringen würde und somit unwahrscheinlich ist. Trotzdem könnte eine kleine Änderung eingefügt werden: Die Aufnahme der CO<sub>2</sub>-Intensität der Region in das Auswahlverfahren von Vorhaben könnte eine Option sein. Das würde dabei helfen, Vorhaben in Übergangsregionen zu begünstigen, ohne dass dazu größere Änderungen an der Verordnung mit gemeinsamen Bestimmungen vorgenommen werden müssten.

Eine weitere Besorgnis, die von mehreren Befragten aufgeworfen wurde, ist die Gefahr der Verödung von Regionen. Wenn der JTF neu auf soziale Absicherung ausgerichtet wird, die politischen Kosten für die Priorisierung von JTF-Regionen für EFRE-Finanzierung aber zu hoch sind, kann es sein, dass die Regionen nicht in der Lage sind, eine kohärente und umfassende Strategie zur Wiederbelebung der Wirtschaft zu erstellen und zu finanzieren. Das könnte dazu führen, dass Arbeitnehmende ihre Regionen, in denen sie keine Beschäftigungsmöglichkeiten finden, verlassen müssen, nachdem sie dort umgeschult wurden. Das Problem der regionalen Verödung ist zum Beispiel in Rumänien besonders verbreitet.

### 4.3 METHODE DER VORABZUWEISUNG

#### Vorschlag der Kommission

- Die Methode der Vorabzuweisung beruht auf folgenden Kriterien:
  - Treibhausgasemissionen in NUTS-2-Regionen eines Landes, die als besonders CO<sub>2</sub>-intensiv identifiziert wurden (Gewichtung: 49 %);
  - Arbeitsplätze im Stein- und Braunkohlebergbau (Gewichtung: 25 %);
  - Beschäftigung in der Industrie in NUTS-2-Regionen, die als besonders CO<sub>2</sub>-intensiv identifiziert wurden (Gewichtung: 25 %);
  - Torfgewinnung (Gewichtung: 0,95 %);
  - Ölschieferproduktion (Gewichtung: 0,05 %)
- Diese Vorabzuweisung wird dann unter den Ländern innerhalb der nachstehenden Grenzwerte verteilt:
  - Einem Land dürfen nicht mehr als 2 Mrd. EUR zugewiesen werden; jeder darüber hinausgehende Betrag wird proportional auf die Zuweisungen aller anderen Mitgliedstaaten umverteilt;
  - Den Ländern müssen mindestens 6 EUR pro Kopf zugewiesen werden.

#### Erörterte Änderungsmöglichkeiten

- Aufhebung der Vorabzuweisung und Zuweisung von Mitteln nach Bedarf
- Vereinfachung der Zuweisung, damit sie nur die Beschäftigung in Industrien in Regionen mit hoher CO<sub>2</sub>-Intensität umfasst
- Vereinfachung der Zuweisung, damit die durchschnittliche CO<sub>2</sub>-Intensität auf Landesebene berücksichtigt wird
- Aufnahme des Kriteriums der Zielsetzung des territorialen Plans für einen gerechten Übergang in die Formel für die Vorabzuweisung

#### 4.3.1 Warum sollten Änderungen in Betracht gezogen werden?

Nach heutigem Stand umfasst der Vorschlag für den JTF die Vorabzuweisung von Mitteln auf Landesebene, teilweise auf der Grundlage der Identifizierung von CO<sub>2</sub>-intensiven NUTS-2-Regionen und teilweise nach Arbeitsplätzen im Stein- und Braunkohlebergbau, Beschäftigung in der Industrie in diesen Regionen, Torfgewinnung und Ölschieferproduktion. Diese Formel soll dazu dienen, die Bedürfnisse der Länder für den Übergang zu messen und die Mittel entsprechend zu verteilen.

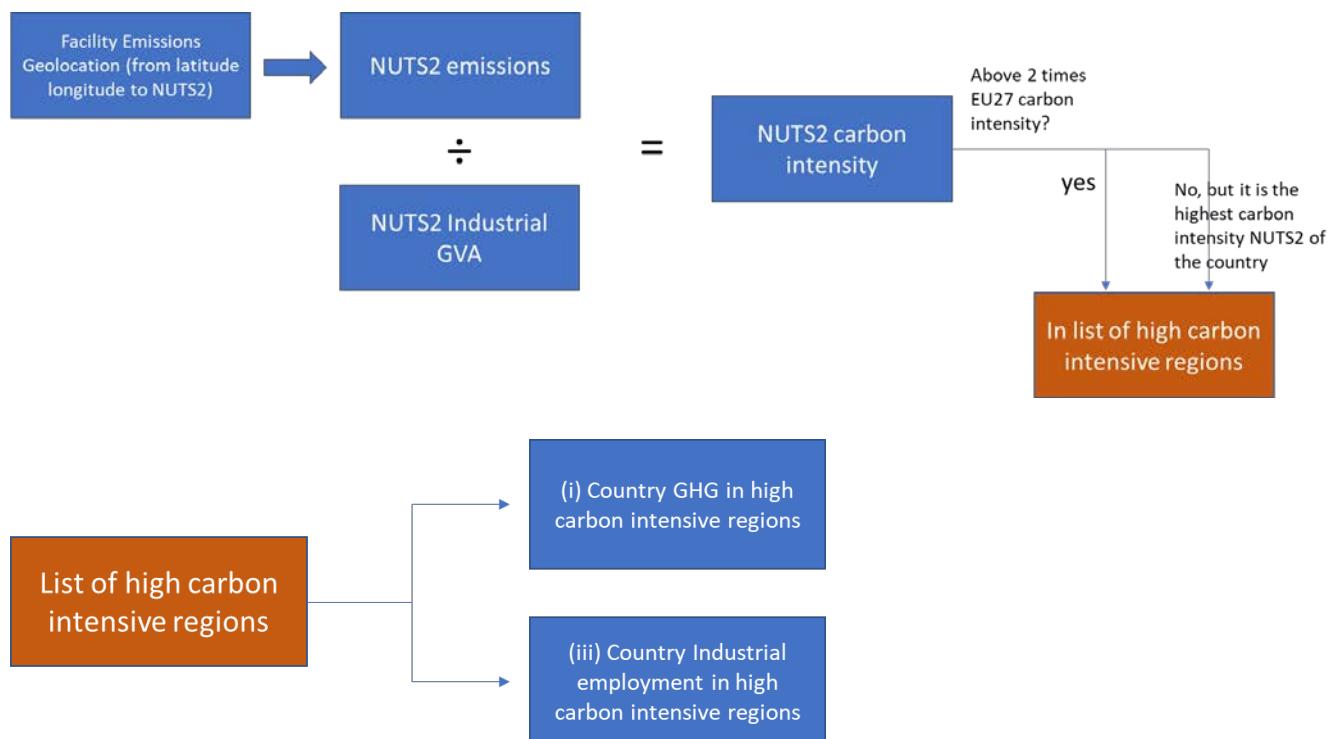
Die Formel weist aber einige Einschränkungen auf und gibt möglicherweise diese Bedürfnisse nicht präzise wieder. Die Vorabzuweisungsberechnung der Kommission wird in dieser Studie reproduziert, wobei mehrere Aspekte festgestellt wurden, auf die hingewiesen werden sollte. In Anhang 3 sind die Einzelheiten zu der Berechnung zu finden.

Der erste Aspekt ist, dass die Ergebnisse der Vorabzuweisungsberechnungen der Kommission aufgrund von Daten, die als ziemlich instabil betrachtet werden können, äußerst unbeständig sind. Das trifft insbesondere auf die Daten zu Treibhausgasemissionen auf NUTS-2-Ebene und die Bruttowertschöpfung (BWS) auf NUTS-2-Ebene zu.

Der erste Schritt, um die Formel nachzuvollziehen, besteht darin, zu bestimmen, welche NUTS-2-Regionen als Regionen mit „hoher CO<sub>2</sub>-Intensität“ gelten. Dazu werden ihre Treibhausgasemissionen durch ihre industrielle BWS geteilt und das Ergebnis mit einem Schwellenwert in Höhe des doppelten EU-Durchschnitts verglichen. Alle NUTS-2-Regionen, deren CO<sub>2</sub>-Intensität über diesem Schwellenwert liegt, werden in die Liste der Regionen mit hoher CO<sub>2</sub>-Intensität aufgenommen. Eine Ausnahme wurde bei Regionen gemacht, die die höchste CO<sub>2</sub>-Intensität ihres Landes aufweisen und in einem Land liegen, in dem keine Region diesen Schwellenwert überschreitet: Diese Regionen werden automatisch auch in die Liste aufgenommen.

Nach Erstellen dieser Liste werden die Treibhausgasemissionen und die Beschäftigung in der Industrie in diesen Regionen als Parameter für die Berechnung einer Vorabzuweisung für das Land eingesetzt. In Abbildung 3 werden diese beiden Schritte veranschaulicht. Das bedeutet nun, dass ein wesentlicher Teil der Vorabzuweisungsberechnung von der Erstellung dieser Liste abhängt.

Abbildung 3: Welche Auswirkung besitzen Variablen auf das letztendliche Vorabzuweisungsergebnis?



Quelle: Bruegel

In seinem Aufbau ist ein Schwellenwert binär, die Regionen liegen entweder darüber oder darunter. Das kann sich als problematisch erweisen, wenn die Werte einer Region knapp über oder unter dem Schwellenwert liegen, aber eine bestimmte Fehlermarge besteht. Das kann zum Beispiel dann zu unrichtigen Einstufungen führen, wenn eine Region, deren CO<sub>2</sub>-Intensität knapp unter dem Schwellenwert liegt, bei der gemeldeten BWS geringe Fehler aufweist, und sie im Falle einer Berichtigung über den Schwellenwert verschoben würde.

Das Problem in diesem Fall ist, dass die Daten sowohl für die Treibhausgasemissionen als auch die BWS nicht vernachlässigbaren Fehlermargen und Fluktuationen unterliegen. Eine solide Methode

sollte zu ähnlichen Ergebnissen führen, selbst wenn unterschiedliche Datenreihen für die gleiche Messung verwendet werden. Das ist hier nicht der Fall.

In Tabelle 4 wird das Beispiel Spaniens aufgezeigt, um diesen Aspekt in Zusammenhang mit der BWS zu veranschaulichen. Da anhand der bereitgestellten Dokumentation nicht ermittelt werden konnte, welche BWS-Reihe die Kommission verwendete, wurden in Spalte 2 und 3 Eurostat-Daten der BWS für Januar 2016 bzw. März 2016<sup>17</sup> angewendet, um die Liste der Regionen mit hoher CO<sub>2</sub>-Intensität zu bestimmen (siehe Anhang 3 mit detaillierten Erläuterungen zu den verwendeten Datenreihen und Erklärung des Abgleichs der Ergebnisse für Spanien).

Die Folge ist, dass bei Verwendung unterschiedlicher Messwerte der BWS sehr unterschiedliche Ergebnisse für die endgültigen Vorabzuweisungen entstehen. Der Grund dafür liegt darin, dass die Aufnahme bzw. der Ausschluss von bestimmten Regionen aus der Liste mit hoher CO<sub>2</sub>-Intensität den Endwert für Treibhausgasemissionen und Beschäftigung in der Industrie eines Landes stark verändert – da die Methode nur Werte von Regionen summiert, die auf der Liste stehen. Wir stellten fest, dass die Aufnahme bzw. der Ausschluss von Galizien von den verwendeten BWS-Reihen abhingen, da die Werte sehr nah am Schwellenwert lagen. Diese Region selbst ist eine der Ursachen für große Differenzen in den in Tabelle 4 aufgezeigten Ergebnissen.

Tabelle 4: Volatilität der Zuweisung für Spanien bei unterschiedlichen Einschätzungen der CO<sub>2</sub>-Intensität auf NUTS-2-Ebene

	<b>Schätzungen der EK (Galizien hat hohe CO<sub>2</sub>-Intensität)</b>	<b>Schätzungen von Bruegel (Galizien hat keine hohe CO<sub>2</sub>-Intensität)</b>	<b>Schätzungen von Bruegel mit BWS- Reihen vom März</b>
i) THG	42 768	28 501	66 557
ii) Beschäftigung in der Industrie	276	134,3	707,8
Endgültige Zuweisung	307 Mio. Euro	280 Mio. EUR	510 Mio. EUR

Quelle: Bruegel

Die vollständige Reproduktion der Tabelle in der JTM- und JTF-Zuweisungstabelle (JTM and JTF Allocation Table) von Bruegel, in der die fünf Variablen sowie Zwischenergebnisse für die Zuweisungsformel aufgezeigt werden, befindet sich am Ende von Anhang 3.

Der zweite hervorzuhebende Aspekt ist, dass die Gewichtungen in der Vorabzuweisungsmethode nicht wirklich die relative Bedeutung des damit verbundenen Kriteriums wiedergeben. Es wurde eine Sensibilitätsanalyse der Gewichtung für die in der vorgeschlagenen Verordnung genannten Kriterien durchgeführt, um besser zu verstehen, wie sich jedes Element der Vorabzuweisungsformel auf die Berechnungsergebnisse auswirkte.

Die Gewichtung der verschiedenen Variablen darf nicht mit ihrer „Bedeutung“ für die Bestimmung der endgültigen Vorabzuweisung verwechselt werden. Bei untereinander stark korrelierenden Variablen ergeben sich durch eine unterschiedliche Gewichtung der einen oder anderen Variable nur geringfügige Änderungen.

Die Korrelation zwischen Treibhausgasemissionen und Beschäftigung in der Industrie in Regionen mit hoher CO<sub>2</sub>-Intensität, wie sie die EK angibt, beträgt 86,1 % – eine besonders hohe Korrelation. Die Beschäftigung in der Industrie steht mit 85,9 % auch in einer hohen Korrelation zur

<sup>17</sup>Entspricht dem Jahr der letzten verfügbaren Daten zu Treibhausgasemissionen.

Beschäftigung im Kohlesektor. In Tabelle 5 sind diese Korrelationen aller fünf Variablen zusammengefasst.

Tabelle 5: Korrelation unter den 5 für die JTF-Zuweisung verwendeten Variablen

	THG	Beschäftigung in der Industrie	Beschäftigung im Stein-/Braunkohlebergbau	Torfgewinnung	Ölschiefer- und -sandproduktion
THG	100,0 %	86,1 %	51,5 %	-9,3 %	-7,5 %
Beschäftigung in der Industrie	<b>86,1 %</b>	100,0 %	<b>85,9 %</b>	-10,2 %	-6,4 %
Beschäftigung im Stein-/Braunkohlebergbau	51,5 %	85,9 %	100,0 %	-10,3 %	-6,6 %
Torfgewinnung	-9,3 %	-10,2 %	-10,3 %	100,0 %	-5,3 %
Ölschiefer- und -sandproduktion	-7,5 %	-6,4 %	-6,6 %	-5,3 %	100,0 %

Quelle: Bruegel

Das bedeutet, dass selbst bei wesentlicher Änderung der Gewichtung der einzelnen Parameter nur geringfügige Unterschiede bei der endgültigen Zuweisung entstehen.

In Tabelle 6 wird dieser Aspekt veranschaulicht unter Angabe der endgültigen Zuweisung mit i) den Standardgewichtungen, ii) mit 74 %-Gewichtung der THG und 0 %-Gewichtung der Beschäftigung in der Industrie (die übrigen Gewichtungen unverändert) und iii) mit 100 %-Gewichtung der Beschäftigung in der Industrie.

Tabelle 6: Auswirkungen der Änderungen der Gewichtungen auf die Vorabzuweisung (in Mio. EUR)

	1) Zuweisung bei üblicher Gewichtung (Berechnungen durch Bruegel) <sup>18</sup>	2) 74 %-Gewichtung der THG und 0 %-Gewichtung der Beschäftigung in der Industrie	3) 100 %-Gewichtung der Beschäftigung in der Industrie
AT	52,93	52,93	67,36
BE	68,39	66,09	69,94
BG	458,11	453,33	325,62
CY	35,36	35,77	44,65
CZ	578,71	574,86	454,75
DE	890,31	1 013,92	781,67
DK	34,69	34,69	34,69
EE	124,88	113,35	183,84
EL	293,89	360,84	142,01
ES	304,20	320,32	318,68
FI	163,73	178,48	141,73
FR	401,51	401,51	401,51
HR	65,02	43,70	139,58
HU	91,08	78,39	150,41
IE	30,89	28,98	38,45
IT	361,57	380,30	422,24
LT	96,07	43,19	262,12
LU	3,61	3,61	3,61
LV	67,40	16,28	221,17
MT	8,29	2,85	30,10
NL	221,48	274,19	165,70
PL	2 000,00	2 000,00	2 000,00
PT	78,70	95,34	61,75
RO	755,41	661,06	623,83
SE	60,72	60,72	60,72
SI	87,23	56,33	167,81
SK	165,83	148,95	186,05

Quelle: Bruegel

Andere nicht unmittelbar sichtbare Auswirkungen der Gewichtungen sind auch unbedingt zu beachten. Allerdings erhalten einige Länder mit Torfgewinnung nach der Formel, die für Torf eine Gewichtung gleich null festlegt, eine höhere Zuweisung. Das ist zum Beispiel bei Estland und Litauen der Fall. Eigentlich müsste Ländern mit Torfgewinnung eine höhere Zuweisung erteilt werden, wenn das Torfkriterium aufgenommen wird, doch dem ist nicht so. Das veranschaulicht ein wesentliches Problem bei der Gewichtung der Parameter in der Vorabzuweisungsformel, die nicht die Bedürfnisse der Länder im Übergang wiedergibt.

<sup>18</sup> Es ist zu beachten, dass diese Zuweisungen geringfügig von den Zuweisungen abweichen, die von der Kommission angegeben werden, was auf ein Problem bei der Auslegung des in Anhang I zur JTF-Verordnung beschriebenen Schritts 1c) der Zuweisungsmethode zurückzuführen sein könnte. Die vollständige Erläuterung zu diesem Problem ist Anhang 3 Abschnitt 2 zu entnehmen.

Ein weiterer in Zusammenhang mit den Vorabzuweisungskriterien der Kommission zu beachtender Aspekt ist, dass sich, wie in Abschnitt 2.1. erläutert wird, die genaue Bestimmung, wo die Probleme aufkommen können, als sehr schwierig erweist. Die in den meisten Ländern notwendigerweise zu vollziehenden tiefreichenden Veränderungen werden in den einzelnen Regionen, Gemeinschaften, Qualifikationsgruppen und Ländern unterschiedlich wahrgenommen. Die JTF-Vorabzuweisung beruht auf einigen wenigen Kriterien, die, wie soeben gezeigt, im Wesentlichen in eine Kategorie zusammengefasst werden können, und die die Komplexität des künftigen Übergangs nicht berücksichtigen.

#### 4.3.2 Wie könnte der Vorschlag abgeändert werden?

Angesichts der hohen Ungewissheit in Bezug auf die Abschätzung der regionalen Auswirkungen des Übergangs hätten vorzugsweise keine geografischen Vorabzuweisung des JTF *ex ante* vorgenommen werden sollen, sondern eine Zuweisung von Mitteln dort, wo die Probleme auftreten, wie es bei dem in der Info-Box 7 beschriebenen Europäischen Fonds für die Anpassung an die Globalisierung (EGF) gemacht wird.

##### Info-Box 7: Europäischer Fonds für die Anpassung an die Globalisierung

Der EGF ist ein institutionelles Instrument mit einer ziemlich langen Erfolgsbilanz und wird für ähnliche Fälle eingesetzt wie solche, die nach dem JTF förderfähig sind. Er wurde im Jahr 2006 eingerichtet, um Arbeitnehmende zu unterstützen, die ihre Arbeit infolge von großen strukturellen Veränderungen verloren hatten. Der EGF kann eingesetzt werden, wenn in einem einzigen Unternehmen 500 oder mehr Arbeitnehmende freigestellt werden, oder wenn eine große Anzahl von Arbeitnehmenden in einem bestimmten Sektor in einer oder mehreren benachbarten Regionen entlassen werden. Der EGF stellt dann bis zu 60 Prozent der Finanzierung für Vorhaben mit einer Dauer von bis zu zwei Jahren bereit, um Arbeitnehmenden, die ihren Arbeitsplatz verloren haben, dabei zu helfen, eine neue Arbeit zu finden oder ihr eigenes Unternehmen aufzubauen. Die EU-Länder beantragen die Finanzierung über den EGF, und nationale oder regionale Behörden überwachen den Einsatz der Projektmittel.

Ursprünglich waren die mit EGF-Mitteln förderfähigen strukturellen Veränderungen auf jene begrenzt, die auf veränderte Muster im Welthandel infolge der Globalisierung zurückzuführen waren. Im Laufe der Zeit wurde das aber angepasst. 2009 wurde der Anwendungsbereich des EGF auf Menschen ausgedehnt, die ihren Arbeitsplatz infolge der globalen Finanz- und Wirtschaftskrise verloren hatten. 2014 wurden die Kategorien der förderungsfähigen Arbeitnehmenden erneut erweitert, um junge Menschen zu erfassen, die weder arbeiten noch eine Schule besuchen oder eine Ausbildung absolvieren (NEET).<sup>19</sup>

Der EGF wurde im Laufe der Zeit angepasst, um auf die neuen wirtschaftlichen und sozialen Herausforderungen in der EU zu reagieren. So hätte er auch auf Personen erweitert werden können, die ihre Arbeit infolge des Übergangsprozesses verloren haben. So wurde 2017 in der Tat ein Kohleausstiegsvorhaben über den EGF finanziert, um die spanische Kohleregion Castilla y León zu unterstützen. Um EGF-Mittel zu erhalten, musste Spanien eine Verbindung zwischen den Massenentlassungen und bedeutenden strukturellen Änderungen in Mustern des Welthandels aufgrund der Globalisierung herstellen. Spanien argumentierte erfolgreich, dass die europäische

---

<sup>19</sup> Siehe Claeys und Sapir (2018) mit näheren Einzelheiten zur Funktionsweise des EGF, seine Entwicklung seit Errichtung und wie er optimiert werden könnte, um seine Ziele besser zu erfüllen.

Kohlenindustrie immer stärker unter dem Wettbewerb von billigerer außereuropäischer Kohle leidet.

Es ist aber unwahrscheinlich, dass der JTF nach der Vorlage dieser Art von Fonds ausgestaltet wird – und es traten gewisse Nachteile auf, wenn er auf diese Art abgeändert würde. Angesichts der fortschreitenden Verhandlungen über die vorgeschlagene Verordnung wären die politischen Kosten eines solchen Modells sehr hoch. Außerdem würde ein Fonds nach Art des EGF keine langfristige Planung des territorialen Übergangs zulassen. Sobald Probleme auftreten, würden die Regionen Mittel beantragen, ohne langfristiger über Strategien nachzudenken, wie ihre Wirtschaft den Übergang zur CO<sub>2</sub>-Neutralität vollziehen könnte. Es würde auch kein Anreiz für ambitionierte territoriale Strategien entstehen.

Ohne die Vorabzuweisung komplett abzuschaffen, was zu diesem Zeitpunkt möglicherweise nicht die beste Wahl wäre, könnte die Methode trotzdem wesentlich vereinfacht werden. Die erste Möglichkeit wäre, die Kommission um Klärung dieser Methode zu ersuchen, und für die vollständige Reproduzierbarkeit der Ergebnisse zu sorgen<sup>20</sup>. Bei klareren und stabileren Datenquellen wären die Schätzungen weniger volatil.

Eine andere Möglichkeit wäre, nur eine Variable zu berücksichtigen: Beschäftigung in der Industrie in Regionen mit hoher CO<sub>2</sub>-Intensität. Damit würde eine unnötig komplizierte Zuweisungsmethode abgeschafft, mit der möglicherweise nicht das Ziel erfüllt wird, Ländern ihre erwarteten Anstrengungen für den Übergang auszugleichen. Tabelle 6 weiter oben zeigt den Unterschied der Zuweisung, wenn nur dieses Kriterium verwendet wird, im Vergleich zu den gegenwärtig vorgeschlagenen JTF-Kriterien.

Eine weitere Möglichkeit, die Volatilität dieser Schätzungen zu verhindern, besteht darin, die fünf Kriterien aufzuheben und das nationale CO<sub>2</sub>-Intensitätsniveau zu betrachten. Mit einem Ansatz dieser Art würde die Formel sogar noch stärker vereinfacht und die Volatilität wesentlich verringert werden, da der Prozess zur Bestimmung der CO<sub>2</sub>-intensiven Regionen den Ausgangspunkt darstellt. Schätzungen des nationalen Niveaus sind auch weniger anfällig für substanzielle statistische Revisionen der Datengrundlage.

Ein Nachteil liegt jedoch darin, dass eine solche Zuweisungsmethode nicht die Regionen priorisiert, in denen der größte Bedarf besteht. Allerdings werden gegenwärtig die Empfängerregionen auch nicht über die Zuweisungsmethode identifiziert, sondern über die Pläne für einen gerechten Übergang, die von den Mitgliedstaaten bereitgestellt werden.

Ein mögliches Kriterium für die Vorabzuweisung ist die Zielsetzung eines Landes in seinem territorialen Plan für einen gerechten Übergang. Obgleich es sich dabei offensichtlich um eine subjektive Bemessung handelt, würden so Länder belohnt, die eine klare und ambitionierte

---

<sup>20</sup>Bei der Reproduzierbarkeit der Vorabzuweisungsergebnisse der EK auf der Grundlage der in Anhang I zur vorgeschlagenen Verordnung angegebenen Formel waren mehrere Aspekte unklar. Die Klärung dieser Aspekte wäre eine gute Möglichkeit, um die Vorabzuweisung unkomplizierter und transparenter zu gestalten. Wie in Anhang 3 Abschnitt 1 im Einzelnen dargelegt ist, handelt es sich bei den zu klärenden Elementen um folgende Aspekte:

- Angaben zu den Treibhausgasen:
  - Konkret ausgewählte Treibhausgase und ihr Erderwärmungspotenzial (GWP-Wert)
  - Präzises Verfahren für die Geolokalisierung, insbesondere, wenn das Europäische PTR widersprüchliche oder keine Angaben bereitstellt, und wenn die NUTS-Grenzen seit Meldung der Emissionen verschoben wurden
- Angaben zu den genauen zur Bestimmung der CO<sub>2</sub>-Intensität verwendeten EUROSTAT-Reihen der industriellen BWS
- Angaben zu den genauen EUROSTAT-Reihen für Beschäftigung in der Industrie, Arbeitsplätze im Stein- und Braunkohlebergbau, Torfgewinnung und Ölschiefer- und -sandproduktion
- Jahresangaben zur Gesamtbevölkerung, die zur Abschätzung der JTF-Intensitäten pro Kopf in Schritt d) der Zuweisungsmethode verwendet wurde, wie in Anhang I des Vorschlags für eine JTF-Verordnung beschrieben
- Angaben zur Anpassung des Pro-Kopf-BNE in Schritt c)

Strategie für den Übergang besitzen. Eine der befragten Personen schlug vor, dass die Zielsetzung danach bemessen werden sollte, ob die Regionen eines Landes ein Kohlebergwerk oder -kraftwerk in den letzten drei Jahren geschlossen haben bzw. in den kommenden drei Jahren schließen werden.

Mit der aktuellen Vorabzuweisungsmethode wird das Potenzial sozioökonomischer Störungen in den Regionen infolge des Übergangs gemessen, aber nicht, ob für diesen Übergang gegenwärtig Pläne vorhanden sind oder nicht. In diesem Zusammenhang wäre durchaus zu überlegen, Regionen zu bevorzugen, die sich schon aktiv an der EU-Plattform für Kohleregionen im Wandel beteiligt haben, da sie bereits mit der Planung des Übergangs und der Ausarbeitung von entsprechenden Strategien dafür begonnen haben. Diese Möglichkeit wurde von mehreren Befragten in ihrer Beurteilung des JTF vorgetragen, mit dem Argument, die beschränkten Mittel des JTF sollten auf Regionen abzielen, die ihre Bereitschaft unter Beweis gestellt haben, für den Übergang zu planen und zu arbeiten und sich eine unmittelbare Umsetzung leisten können.

Damit würden zwar positive Anreize für die Entwicklung und Zielsetzung von Übergangsstrategien geschaffen, die Umsetzung des JTF würde aber zwangsläufig verzögert, da es sich hier um eine weichere Maßnahme handelt, für deren Beurteilung mehr Zeit und Sachverstand erforderlich wären. Das könnte aber trotzdem einen guten Weg darstellen, die Fähigkeit von Ländern und der EU zur Messung der Zielsetzung von klimapolitischen Maßnahmen zu steigern.

Befragte Personen haben eingeräumt, dass sowohl langfristige politische Planung für einen Übergang als auch reaktive politische Maßnahmen, mit denen Gebiete besser auf unerwartete Schocks reagieren können, erforderlich sind. Es wäre durchaus zu überlegen, den JTF als Hybridinstrument einzusetzen, um auf beide dieser Bedürfnisse zu reagieren. Ein Vorschlag für einen Mittelweg zwischen Beibehalten und Aufgeben der Vorabzuweisungsmethode könnte darin bestehen, nur einen Teil des JTF-Finanzrahmens vorab zuzuweisen und einen anderen Teil verfügbar zu halten, damit er bei Bedarf als reaktiver Fonds fungieren kann.

#### 4.4 DATEN DER EBENE NUTS-2 IM VERGLEICH ZU EBENE NUTS-3

##### **Vorschlag der Kommission**

- Die Vorabzuweisungsformel basiert auf Daten der NUTS-2-Ebene.

##### **Erörterte Änderungsmöglichkeit**

- Ändern der Formel, damit Daten der NUTS-3-Ebene anstelle der NUTS-2-Ebene verwendet werden

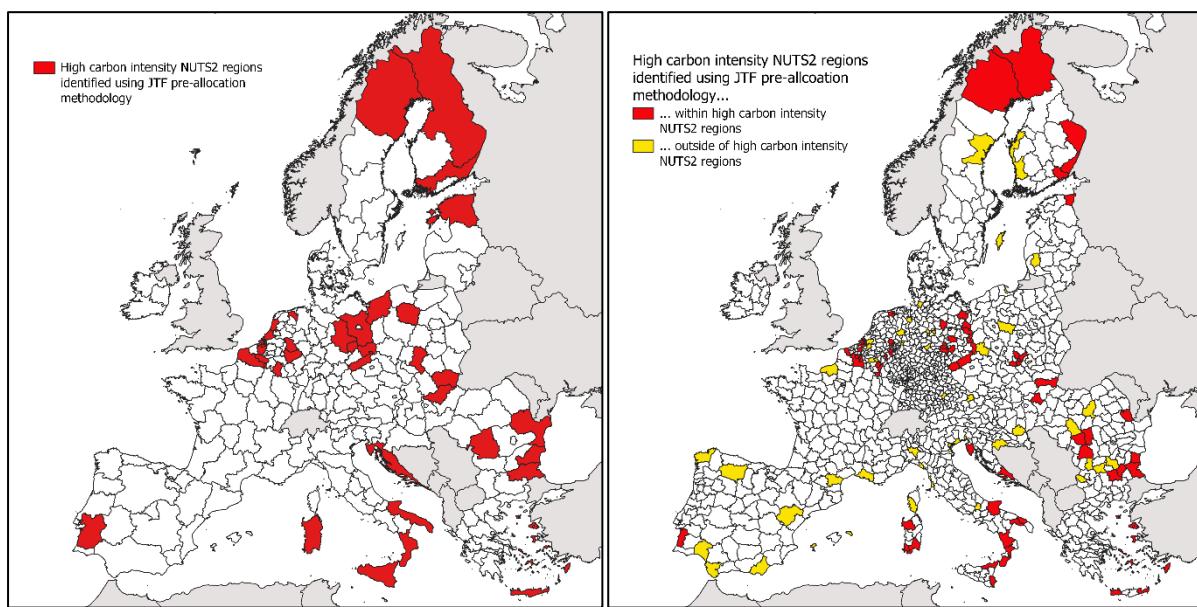
#### 4.4.1 Warum sollten Änderungen in Betracht gezogen werden?

Die Verwendung von Daten auf NUTS-2-Ebene in der Vorabzuweisungsformel ist nicht vereinbar mit den territorialen Plänen für einen gerechten Übergang, in denen Gebiete auf NUTS-3-Ebene oder einer noch detaillierteren Ebene bestimmt und letztendlich die regionalen Zuweisungen der Mittel eines Landes festgelegt werden. Die Befragten schätzten den in den territorialen Plänen für einen gerechten Übergang enthaltenen höheren Granularitätsgrad, weil sie ihn als die relevanteste Analyseebene zur Erkennung von Problemen der CO<sub>2</sub>-Intensität halten. NUTS-3-Regionen, die hochgradig CO<sub>2</sub>-intensiv sind und Mittel benötigen würden, könnten für eine Vorabzuweisung

nicht berücksichtigt werden, wenn sie innerhalb einer größeren NUTS-2-Region liegen, in der dieses Problem nicht besteht. Eine befragte Person aus Estland nannte das Beispiel von Ida-Virumaa, einer NUTS-3-Region im Nordosten Estlands, in der praktisch ausschließlich Ölschieferindustrie vorhanden ist, und die in einer größeren NUTS-2-Region mit deutlich weniger CO<sub>2</sub>-intensiver Industrie liegt. Erfolgt nun die Betrachtung aus der Perspektive von NUTS-2, könnten die Herausforderungen einer kleineren Region als weniger bedeutend erscheinen, als sie es sind.

Auf der Karte 4 werden die Diskrepanzen bei der Bestimmung von Regionen mit hoher CO<sub>2</sub>-Intensität nach NUTS-2 im Vergleich zu NUTS-3 dargestellt. Obwohl unsere Berechnungen aufgrund fehlender Details in der JTF-Zuweisungsmethode – konkret Schwierigkeiten bei der Geolokalisierung von Industrieanlagen (siehe Anhang 3) – einer gewissen Unsicherheit unterliegen, können sie eine Vorstellung der Abweichungen bieten, die bei der Bestimmung von hochgradig CO<sub>2</sub>-intensiven Regionen je nach gewähltem Granularitätsgrad auftreten können. In der aktuellen Berechnung der Kommission werden manche hochgradig CO<sub>2</sub>-intensiven NUTS-3-Regionen in der JTF-Zuweisungsformel einfach deswegen nicht berücksichtigt, weil sie innerhalb einer NUTS-2-Region liegen, die nicht als hochgradig CO<sub>2</sub>-intensiv gilt. Das bedeutet, dass mit der Zuweisungsmethode möglicherweise einige Länder benachteiligt werden, die weniger Mittel erhalten, als sie eigentlich benötigen würden.

Karte 4: Regionen mit hoher CO<sub>2</sub>-Intensität nach NUTS-2 im Vergleich zu NUTS-3



Quelle: Bruegel auf der Grundlage von Daten der Europäischen Kommission (2020b), Anhang I.

Das ist aber auch wichtig, weil in der vorgeschlagenen Verordnung der Kofinanzierungssatz nach dem Entwicklungsstand von NUTS-2-Regionen festgelegt wird. Das bedeutet, dass NUTS-3-Gebiete, die weniger entwickelt sind als die NUTS-2-Regionen, in denen sie liegen, einen niedrigeren Kofinanzierungssatz aufweisen, als wenn die Quote auf NUTS-3-Ebene bestimmt würde. Somit strafft die Entscheidung, Daten auf NUTS-2-Ebene zu verwenden, Länder, in denen Probleme in hochgradig lokalisierter Form vorliegen, und NUTS-3-Regionen, die innerhalb von NUTS-2-Regionen liegen, die nicht als hochgradig CO<sub>2</sub>-intensiv gelten.

Da die gegenwärtig vorgesehenen Übertragungen vom ESF+ und EFRE auch vom Entwicklungsstand von NUTS-2-Regionen abhängen, bedeutet das, dass eine NUTS-3-Region, die

JTF-Mittel benötigt und in einer „stärker entwickelten“ NUTS-2-Region liegt, nur eine Übertragung von der EFRE-/ESF+-Zuweisung für „stärker entwickelte“ NUTS-2-Regionen erhalten kann.

Die Kommission selbst hat eingeräumt, dass eine feine Granularität notwendig ist, da der Vorschlag für die Verordnung besagt: „Damit der Fonds für einen gerechten Übergang Wirkung zeigen kann, muss die Unterstützung konzentriert werden. Die ermittelten Gebiete entsprechen daher Regionen der NUTS-3-Ebene bzw. Teilen davon“. Die von den Ländern vorzulegenden territorialen Pläne für einen gerechten Übergang, um Zugang zum JTF zu erhalten, lassen einen sehr hohen Granularitätsgrad zu, was ein äußerst positiver Aspekt der JTF-Verordnung ist. Die Länder können auf der Grundlage der infolge des Übergangs erwarteten Auswirkungen Gebiete bestimmen, die sogar noch kleiner sind als NUTS-3-Regionen.

Diese Logik wird jedoch nicht bis zur Methode der Vorabzuweisung durchgezogen. Die Vorabzuweisung, mit der hochgradig CO<sub>2</sub>-intensive Regionen bestimmt werden, ist nämlich nicht mit der endgültigen Liste der Gebiete, die Mittel aus dem JTF erhalten, verknüpft. Es besteht also eine Inkohärenz darin, wie viel Länder – nach der Berechnung auf der Grundlage der Vorabzuweisungsmethode – erhalten und wie viel Länder benötigen – was auf einer hohen Granularitätsebene in den territorialen Plänen für einen gerechten Übergang bestimmt wird.

Betrachtet man Anhang D des Länderberichts im Rahmen des Europäischen Semesters, wird ersichtlich, dass die Länder offensichtlich nicht die gleichen Regionen bestimmen werden, die vorrangig Mittel aus dem JTF erhalten sollen, wie es nach der Methode der Vorabzuweisung erfolgt. Auf der Karte 1 werden die nach der Methode der Kommission bestimmten Regionen dargestellt, während auf Karte 3 die von den Ländern selbst für das Europäische Semester bestimmten Regionen ersichtlich werden. Obwohl es eine gewisse Überschneidung beider Karten gibt, heben die Abweichungen die Tatsache hervor, dass die nach der Methode der Kommission bestimmten Regionen nicht die Regionen darstellen, von denen die Länder selbst der Ansicht sind, dass sie infolge des Übergangs am stärksten „gefährdet“ sind.

#### 4.4.2 Wie könnte der Vorschlag abgeändert werden?

Der Anhang zu der vorgeschlagenen Verordnung könnte abgeändert werden, damit zur Berechnung der Vorabzuweisungen für ein Land Daten auf NUTS-3-Ebene anstelle von Daten der NUTS-2-Ebene verlangt werden. So wäre es möglich, dass die Vorabzuweisung den Bedarf der Länder für den Übergang auf einer granulär feineren Ebene wiedergibt. Geografisch kleinere Flächen könnten berücksichtigt werden, wenn sie in Verbindung mit dem Übergang Gefahren ausgesetzt sind, die eine Vorabzuweisung kohärenter mit den territorialen Plänen für einen gerechten Übergang machen. Diese Pläne können Gebieten Mittel auf NUTS-3-Ebene oder einer noch granuläreren Ebene zuweisen. Die Verknüpfung der Vorabzuweisung mit der tatsächlichen Zuweisung von Mitteln würde die politische Durchführbarkeit dieses Fonds stärken.

Ein potenzieller Nachteil dieser Änderungsmöglichkeit besteht darin, dass Daten auf NUTS-3-Ebene eventuell nicht ohne Weiteres verfügbar sind, und das bedeutet eine längere Zeit vor der Umsetzung, um diese Daten in allen Ländern zu erfassen und zu harmonisieren. Zur Anpassung der Formel an die NUTS-3-Ebene sind drei Variablen auf NUTS-3-Ebene notwendig: BWS, THG-Emissionen von Industrieanlagen und Beschäftigung in der Industrie. BWS und THG-Emissionen von Industrieanlagen werden zur Berechnung der CO<sub>2</sub>-Intensität einer Region verwendet. Um zu ermitteln, in wieweit die Datenverfügbarkeit auf NUTS-3-Ebene begrenzt ist, haben wir verfügbare

Datensätze und mögliche Näherungswerte untersucht, die für jede dieser Variablen verwendet werden könnten.

Eurostat stellt die BWS auf NUTS-3-Ebene in der Reihe [nama\_10r\_3gva] bereit. Für die Beschäftigung in der Industrie fehlen jedoch in der vollständigsten Datenreihe, die Bruegel EUROSTAT entnommen hat, [nama\_10r\_3empers], Daten der NUTS-3-Regionen Frankreichs. Eine umfassendere Datensammlung bietet die ARDECO-Datenbank für Beschäftigung (regionale Gesamtrechnungen) der GD Regionalpolitik und Stadtentwicklung mit Daten zu Beschäftigung nach Sektoren in allen Ländern, einschließlich Frankreich.

Die THG-Emissionen von Industrieanlagen stehen auf NUTS-3-Ebene nicht zur Verfügung. Es würde eine gewisse Zeit in Anspruch nehmen, diese Daten zu erfassen. In der Zwischenzeit ist eine Annäherung an diese Daten unter Verwendung des Europäischen Schadstofffreisetzung- und -verbringungsregisters (Europäisches PRTR) der Europäischen Umweltagentur möglich. Wie in Anhang 3 beschrieben ist, enthält diese Datenbank Emissionen nach Industrieanlagen und die Geolokalisierung jeder Anlage. Die Verwendung dieser Daten in einer räumlichen Analyse erlaubt es, auf der Grundlage von NUTS-3-Shapefiles<sup>21</sup> von Eurostat eine Verknüpfung zwischen den Geolokalisierungscodes der Industrieanlagen und des NUTS-3-Regionen herzustellen.

Um die Auswirkungen der methodischen Änderungen zu verstehen, verwenden wir die oben genannten Datenreihen für die BWS und die Beschäftigung in der Industrie auf NUTS-3-Ebene und Näherungswerte an die THG-Emissionen aus Industrieanlagen auf NUTS-3-Ebene wie beschrieben, um die Vorabzuweisungsformel der EK auf NUTS-3-Ebene zu reproduzieren. In Tabelle 7 werden die sich daraus für die endgültigen Vorabzuweisungen für jedes Land ergebenden Änderungen dargestellt.

---

<sup>21</sup> Die vollständigen Einzelheiten zu diesen Berechnungen sind ebenfalls Anhang 3 zu entnehmen.

Tabelle 7: Unterschiede in den Zuweisungen mit Daten auf NUTS-2- bzw. NUTS-3-Ebene

	Bruegel NUTS-3-Zuweisung (Mrd. EUR)	Bruegel NUTS-2-Zuweisung (Mrd. EUR)
<b>AT</b>	52,93	65,95
<b>BE</b>	129,32	106,84
<b>BG</b>	564,79	530,54
<b>CY</b>	34,92	36,65
<b>CZ</b>	742,15	644,16
<b>DE</b>	1 013,41	1 067,31
<b>DK</b>	34,69	34,69
<b>EE</b>	80,36	138,57
<b>EL</b>	300,44	262,13
<b>ES</b>	428,92	279,95
<b>FI</b>	162,07	177,32
<b>FR</b>	401,51	401,51
<b>HR</b>	68,77	63,74
<b>HU</b>	84,41	120,40
<b>IE</b>	28,98	35,30
<b>IT</b>	439,46	405,29
<b>LT</b>	25,59	99,42
<b>LU</b>	3,61	3,61
<b>LV</b>	16,23	66,67
<b>MT</b>	12,87	9,67
<b>NL</b>	208,14	248,84
<b>PL</b>	2 000,00	2 000,00
<b>PT</b>	127,00	86,59
<b>RO</b>	343,84	340,64
<b>SE</b>	60,72	60,72
<b>SI</b>	40,46	80,60
<b>SK</b>	94,37	132,89

Quelle: Bruegel auf Grundlage von Daten von Eurostat und dem Europäischen PRTR

## 5. SCHLUSSFOLGERUNGEN

Abschließend lohnt es sich, die in dieser Studie identifizierten bewährten Verfahren wiederaufzunehmen und zu untersuchen, ob der Vorschlag der Kommission diesen Verfahren angemessen Rechnung trägt und inwieweit die in Abschnitt 4 erörterten möglichen Änderungen der Rechtsvorschrift den Vorschlag der Kommission diesbezüglich verbessern könnten.

In Bezug auf die **Verwaltung** haben wir folgende bewährte Verfahren aus anderen Initiativen für einen gerechten Übergang identifiziert:

- Einbeziehung der lokalen Interessenträger vor und während des Übergangs
- Stärkung der Rolle der lokalen und regionalen Behörden

Da der JTF eine EU-weite politische Maßnahme ist, stellt sich in Bezug auf die Verwaltung die sachdienliche Frage, ob sie einen angemessenen Rahmen bietet, damit die Mitgliedstaaten mit den lokalen Interessenträger zusammenarbeiten und lokale und regionale Behörden einbeziehen können. Zu diesem Thema ist auf zwei Punkte hinzuweisen:

1. Die territorialen Pläne für einen gerechten Übergang des JTF werden gemeinsam von den Mitgliedstaaten und ihren Gebieten erstellt, um den Bedarf für den Übergang zu ermitteln, und dann der Kommission zur Genehmigung vorgelegt. Ob die lokalen und regionalen Behörden einbezogen werden, hängt von der Bereitschaft der Mitgliedstaaten ab, sie in den Prozess einzubinden, und von der Strenge der Kommission bei der entsprechenden Evaluierung.
2. Die Formel für die Vorabzuweisung im aktuellen Vorschlag berücksichtigt nicht den gleichen Granularitätsgrad wie die territorialen Pläne für einen gerechten Übergang und trägt folglich dem lokalen Finanzierungsbedarf nicht auf präzise Weise Rechnung. Deshalb wäre durchaus eine Änderung dieser Formel dahingehend zu überlegen, dass Daten auf NUTS-3-Ebene anstelle von Daten auf NUTS-2-Ebene verwendet werden.

Hinsichtlich der **sozialen Absicherung** muss eine Strategie für einen gerechten Übergang zielgerichtete arbeitsmarkt- und sozialpolitische Maßnahmen einschließen. Angesichts der begrenzten Finanzmittel des JTF sollte er auf diese Arten von Maßnahmen neu ausgerichtet werden. Ein wichtiges Merkmal für eine erfolgreiche Arbeitsmarktpolitik ist, dass sie zielorientiert ist. Damit dies sichergestellt werden kann, könnten die JTF-Mittel in Regionen, die Umschulungsprogramme durchführen, unter der Bedingung der Bestimmungen des tatsächlichen Bedarfs auf dem Arbeitsmarkt gewährt werden. Daneben könnte der Fonds Vorhaben fördern, deren Ziel darin besteht, die Fähigkeit der Regionen zu stärken, Arbeitsmarktdaten zu erfassen, zu harmonisieren und zu verbreiten.

Ein gerechter Übergang umfasst auch die Umsetzung von starken **wirtschaftspolitischen Maßnahmen**, um eine regionale Wirtschaft, die für Wachstum und Beschäftigung historisch auf fossile Brennstoffe gesetzt hat, zu entwickeln und zu diversifizieren. Mit der gegenwärtig vorgeschlagenen Verordnung kann nicht sichergestellt werden, dass Regionen Maßnahmen sowohl zur sozialen Absicherung als auch für die Wirtschaft einführen. Eine Möglichkeit, damit umzugehen, könnte darin bestehen, die vorgeschriebenen Übertragungen vom EFRE in den JTF aufzuheben und die Dachverordnung anzupassen, damit Regionen, die Finanzmittel des JTF in Anspruch nehmen, auch für die EFRE-Förderung priorisiert werden und umfassende Übergangsstrategien einführen können.

Zuletzt sollte ein erfolgreicher gerechter Übergang angemessen **geplant, überwacht und überprüft** werden. Mit den territorialen Plänen für einen gerechten Übergang und der

Vorabzuweisung muss eine angemessene Planung auf Ebene des Mitgliedstaats und der Region sichergestellt werden. Dabei ist allerdings zu beachten, dass in diesen Plänen von den Mitgliedstaaten nicht verlangt wird, klare und langfristige Ausstiegsziele für fossile Brennstoffe vorzugeben, wodurch Anstrengungen zur Planung des Übergangs behindert werden könnten. Da eine solche Verpflichtung nicht besteht, könnte die Zielsetzung der territorialen Pläne für einen gerechten Übergang eines Mitgliedstaates in der Formel der Vorabzuweisung als zusätzliches Kriterium eingesetzt werden, um einen Anreiz für ehrgeizige Ziele des Übergangs zu schaffen. Allgemein sollte die Formel vereinfacht werden, um den Bedürfnissen der Regionen besser Rechnung zu tragen, die für den Übergang zu einer CO<sub>2</sub>-armen Wirtschaft bereit sind und den Willen dazu haben. Überwachung und Überprüfung werden angesichts der Ungewissheit hinsichtlich der Einschätzung der sozioökonomischen Folgen der Übergangsmaßnahmen für den JTF besonders wichtig werden.

## LITERATURVERZEICHNIS

- Appalachian Regional Commission: Performance and Accountability Report: Fiscal Year 2018. 2018.
- Barrett, J.: Worker transition & Global climate change. Pew Centre on Global Climate Change, 2001.
- Botta, E.: A review of "Transition Management" strategies: Lessons for advancing the green low-carbon transition. Green Growth Issue Paper: OECD, 2019.
- Buck, T.: *Germany strikes €44bn deal to phase out coal use in energy supply*. *Financial Times*, 16. Januar 2020. <https://www.ft.com/content/0e26b798-3848-11ea-a6d3-9a26f8c3cba4>
- Claeys, G., Fredriksson, G., & Zachmann, G.: The Distributional Effects of Climate Policies. Nr. 28, Blueprints-Serie: Bruegel, 2018.
- Claeys, G., Tagliapietra, S., & Zachmann, G.: *How to make the European Green Deal work*. Policy Contribution No. 13: Bruegel, 2019. [https://www.bruegel.org/wp-content/uploads/2019/11/PC-13\\_2019-151119.pdf](https://www.bruegel.org/wp-content/uploads/2019/11/PC-13_2019-151119.pdf)
- Clean Energy Wire: Pro-coal protesters besiege private home of German coal commission member. Clean Energy Wire, 19. Oktober 2018a. <https://www.cleanenergywire.org/news/squandering-germanys-role-climate-pioneer-weak-wind-tender/pro-coal-protesters-besiege-private-home-german-coal-commission-member>
- Clean Energy Wire: Eastern German states reject coal commission's proposals, renew 60 billion euro-demand. Clean Energy Wire, 19. November 2018b. <https://www.cleanenergywire.org/news/grid-expansion-impasse-bavaria-coal-states-reject-commission-draft/eastern-german-states-reject-coal-commissions-proposals-renew-60-billion-euro-demand>
- Clean Energy Wire: Former coal commission members say German government breached landmark exit compromise. Clean Energy Wire, 21. Januar 2020. <https://www.cleanenergywire.org/news/former-coal-commission-members-say-german-government-breached-landmark-exit-compromise>
- Congressional Research Service: The POWER Initiative: Energy Transition as Economic Development. Nr. R46015: Congressional Research Service, 2019.
- Rat der Europäischen Union: *Überarbeiteter Entwurf der Verhandlungsbox*. 2019. <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-14518-2019-REV-1/de/pdf>
- Enel: *Corporate vision*. 2020. <https://www.enel.com/aboutus/vision>
- Eurofound: Energy Scenario: Employment implications of the Paris Climate Agreement. Amt für Veröffentlichungen der Europäischen Union, 2019.
- Europäische Kommission: Ein sauberer Planet für alle: Eine Europäische strategische, langfristige Vision für eine wohlhabende, moderne, wettbewerbsfähige und klimaneutrale Wirtschaft. COM(2018)0773, 2018a.
- Europäische Kommission: *In-depth Analysis in Support of the Commission Communication* COM(2018)0773. 2018b. [https://ec.europa.eu/clima/sites/clima/files/docs/pages/com\\_2018\\_733\\_analysis\\_in\\_support\\_en\\_0.pdf](https://ec.europa.eu/clima/sites/clima/files/docs/pages/com_2018_733_analysis_in_support_en_0.pdf)
- Europäische Kommission: *Vereint für Energieunion und Klimaschutz – die Grundlage für eine erfolgreiche Energiewende schaffen*. COM(2019)0285, 2019.
- Europäische Kommission: *Geänderter Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates mit gemeinsamen Bestimmungen*. COM(2020)0023, 2020a. [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/de/fs\\_20\\_52](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/de/fs_20_52)

- Europäische Kommission: Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Einrichtung des Fonds für einen gerechten Übergang. COM(2020)0022, 2020b. [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/de/fs\\_20\\_50](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/de/fs_20_50)
- Europäische Kommission: *Investitionsplan für ein zukunftsähiges Europa: Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen.* COM(2020)0021, 2020c. [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/de/fs\\_20\\_48](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/de/fs_20_48)
- Wissenschaftlicher Dienst des Europäischen Parlaments: Outcome of the special European Council, 20–21 February 2020. 2019.
- Fragkos, P., & Paroussos, L.: Employment creation in EU related to renewables expansion. In: Applied Energy 230, 2018. S. 935–945
- Galgóczi, B.: Towards a just transition: Coal, cars and the world of work. ETUI aisbl, 2019.
- Griffin, M., György, E., Jakšić, K., & Siebern-Thomas, F.: Towards a greener future: Employment and social impacts of climate change policies. In: Sustainable growth for all: Choices for the future of Social Europe, Amt für Veröffentlichungen der Europäischen Union, 2019.
- Kommission „Wachstum, Strukturwandel und Beschäftigung“: Kommission „Wachstum, Strukturwandel und Beschäftigung“: Abschlussbericht. Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie 2019. <https://www.bmwi.de/Redaktion/DE/Downloads/A/abschlussbericht-kommission-wachstum-strukturwandel-und-beschaeftigung.pdf?blob=publicationFile>
- Guga, Štefan, & Lefevre, A.-G.: Troubled waters ahead: What's next for the European automobile industry and jobs?. In: Towards a just transition: Coal, cars and the world of work, ETUI aisbl, 2019.
- Hayer, S.: *Fossil Fuel Subsidies*. Europäisches Parlament, Generaldirektion Interne Politikbereiche, 2017. [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/IDAN/2017/595372/IPOL\\_IDA\(2017\)595372\\_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/IDAN/2017/595372/IPOL_IDA(2017)595372_EN.pdf)
- Hussey, I., & Jackson, E.: Alberta's Coal Phase-Out: A Just Transition?. Parkland Institute, 2019.
- Internationale Arbeitsorganisation: Guidelines for a just transition towards environmentally sustainable economies and societies for all. 2015.
- IRENA: Global Energy Transformation: A roadmap to 2050. International Renewable Energy Agency, 2018.
- Kapetaki, Z., Ruiz, P., & Scarlat, N.: Clean energy technologies in coal regions: Opportunities for jobs and growth. Amt für Veröffentlichungen der Europäischen Union, 2020.
- Kluge, J., Puerto, S., Robalino, D., Romero, J. M., Rother, F., Stöterau, J., Weidenkaff, F., & Witte, M.: Do Youth Employment Programmes Improve Labour Market Outcomes?: A Systematic Review. IZA Discussion Papers, No. 10263, Institute for the Study of Labour, 2016.
- Plattform für Kohleregionen im Wandel: Fallbeispiel: Oil and Gas Transition Training Fund, Scotland. 2019. Europäische Kommission:
- 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, zur Änderung der Verordnungen (EG) Nr. 663/2009 und (EG) Nr. 715/2009 des Europäischen Parlaments und des Rates, der Richtlinien 94/22/EG, 98/70/EG, 2009/31/EG, 2009/73/EG, 2010/31/EU, 2012/27/EU und 2013/30/EU des Europäischen Parlaments und des Rates, der Richtlinien 2009/119/EG und (EU) 2015/652 des Rates und zur Aufhebung der Verordnung (EU) Nr. 525/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates (Text von Bedeutung für den EWR.), ABl. L 328 vom 21.12.2018. <https://eur-lex.europa.eu/eli/reg/2018/1999/oj/deu>

- Sartor, O.: Implementing Coal Transitions: Insights from case studies of major coal-consuming economies: A Summary Report of the Coal Transitions project. IDDRI & Climate Strategies, 2018.
- Task Force on Just Transition for Canadian Coal Power Workers and Communities: *A Just and Fair Transition for Canadian Coal Power Workers and Communities*. Regierung von Kanada, 2018. <https://www.canada.ca/en/environment-climate-change/services/climate-change/task-force-just-transition/final-report-complete.html>
- Tzimas, E.: EU coal regions: Opportunities and challenges ahead: JRC Science for Policy Report. Europäische Kommission, Gemeinsame Forschungsstelle, 2018.

## ANHÄNGE

### ANHANG 1: IN ABSCHNITT 3.2. UNTERSUCHTE FÄLLE

Bezeichnung	Datum	Standort	Art der Initiative	Beschreibung	Evaluierung
Appalachian-Regionalausschuss (Appalachian Regional Commission)	2016–jetzt	Appalachen, Vereinigte Staaten	Bundesfonds für Vorhaben zur wirtschaftlichen Diversifizierung, Urbarmachung und zur Wiederbeschäftigung von Arbeitnehmenden in den Kohleregionen der Appalachen	<ul style="list-style-type: none"> <li>– 2016 durch die Obama-Regierung eingeführt</li> <li>– Behördenumübergreifender Plan, mit dem Ziel, soziale Wohlfahrt und wirtschaftliche Diversifizierung für Kohlegemeinschaften zu erreichen und Steueranreize für die Entwicklung von Technologien zur CO<sub>2</sub>-Erfassung, -Nutzung und -Speicherung zu schaffen</li> <li>– 55 Mio. USD für 7 Behörden zum Erreichen dieser Ziele zugesichert</li> <li>– Unter der Trump-Regierung wurde der Plan zurückgefahren und dient jetzt nur noch als durch den ARC finanziertes Programm mit ein paar noch offenen und unter verschiedenen Bezeichnungen fortbestehenden Programmen, wie bspw. die Unterstützung für Kohlegemeinschaften (Assistance to Coal Communities)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– 600 Mio. USD an beantragten Fördermittel</li> <li>– 150 Mio. USD zwischen 2016 und 2019 gewährt</li> <li>– 772 Mio. USD zur Verfügung gestellter Mittel aus dem Privatsektor</li> <li>– Unzureichende Finanzmittel</li> <li>– Politische Kehrtwende unter der Trump-Regierung hat die Initiative geschwächt</li> <li>– Im Rahmen einiger lokaler Vorhaben konnten frühere Kohlearbeiter erfolgreich wiederbeschäftigt werden.</li> <li>– Zu früh, um zu wissen, ob diese Erfolge von Dauer sein werden</li> </ul>
Enei Futur-e-Programm	2015	Italien	Plan zur Schließung und Umwandlung von 23 Wärmekraftwerk en und einem Bergwerk auf nachhaltige und sozialverträgliche Weise.	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Vorhaben für die Kreislaufwirtschaft</li> <li>– Einbezug lokaler Interessenträger, um einmalige, nachhaltige Entwicklungsgelegenheiten für jeden einzelnen Standort zu identifizieren</li> <li>– Wiederverwendung bestehender Infrastruktur im größtmöglichen Ausmaß</li> <li>– Umschulung und Wiederbeschäftigung aller Mitarbeitenden früherer Bergwerke/Kraftwerke</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Bis 2019 wurden alle Arbeitnehmenden geschlossener Standorte freiwillig an anderen Standorten wiedereingegliedert und/oder wiederbeschäftigt</li> <li>– Durch bereits davor bestehende konfliktfreie Beziehungen mit stark gewerkschaftlich organisierten Arbeitnehmernschaft konnte ein gemeinsamer Übergangsplan erstellt werden</li> <li>– Dank der Verfügbarkeit umfassender interner Datenbanken zum Arbeitsmarkt konnte das Unternehmen im Jahr – 150 000 Besucherinnen und Besucher – 50 % finanzielle Autonomie</li> <li>– wenig neue Arbeitsplätze, aber ein gewisses Wirtschaftswachstum wurde erreicht</li> </ul>
Historisches Bergbauzentrum in Lewarde	1970er	Lewarde, Frankreich	Umbau eines alten Bergwerks in ein Historisches Bergbauzentrum	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Partnerschaft zur Finanzierung des Vorhabens zwischen früherem Bergbauunternehmen, regionalen und nationalen Interessenträgern</li> <li>– Einige frühere Kohlearbeiter wurden als Fremdenführer eingestellt und manche spendeten Bergbauausrüstung für die Ausstellung</li> <li>– 2012 in das Unesco-Welterbe aufgenommen</li> </ul>	

Bezeichnung	Datum	Standort	Art der Initiative	Beschreibung	Evaluierung
Arbeitsgruppe für den gerechten Übergang für Arbeitnehmende und Gemeinschaften in kanadischen Kohlekraftwerken	2018	Alberta, Saskatchewan, New Brunswick und Neuschottland, Kanada	Arbeitsgruppe, die mit vom Kohleausstieg betroffenen Arbeitnehmenden Gemeinschaften an einen Tisch setzt und der Regierung politische Empfehlungen für eine Strategie für einen gerechten Übergang erteilt	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Besuchte 15 Kohlegemeinschaften und erteilte folgende 10 Empfehlungen:           <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Aufbau einer starken Strategie für Evaluierung, Kommunikation und Berichterstattung für den gerechten Übergang</li> <li>2. Aufnahme von Bestimmungen für den gerechten Übergang in alle anderen gesetzlichen Bestimmungen und Vorschriften</li> <li>3. Finanzierung langfristiger Studien über die Auswirkungen des Kohleausstiegs</li> <li>4. Finanzierung der Errichtung und des Betriebs von lokal betriebenen Übergangszentren in betroffenen Kohlegebieten</li> <li>5. Schaffen eines 'Überbrückungsprogramms bis zum Ruhestand</li> <li>6. Verbesserung der Datenerhebung für Qualifikationsprofile von Kohlearbeitern, Demografie, Standorten, aktuellen und potenziellen Stellen und Veröffentlichung dieser Daten</li> <li>7. Erstellung eines umfassenden Finanzierungspakets für Kohlearbeiter, in dem Bildung, Einkommensunterstützung, Aufbau von Qualifikationen, Wiederbeschäftigung und Mobilität enthalten sind</li> <li>8. Finanzierung von lokalen Investitionsvorhaben in betroffenen Gemeinschaften</li> <li>9. Einrichtung eines spezifischen, umfassenden, inklusiven und flexiblen Finanzierungsprogramms für einen gerechten Übergang für betroffene Gemeinschaften</li> <li>10. Direkte Treffen mit betroffenen Gemeinschaften, um ihre Prioritäten zu erfahren und sie mit Bundesprogrammen in Verbindung zu bringen, die für ihre Ziele förderlich sein könnten</li> </ol> </li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Die Regierung Kanadas sicherte 35 Mio. CAD zu, der geschätzte Bedarf beläuft sich auf Hunderte Millionen Dollar.</li> <li>– Erteilt detaillierte und für die Region spezifische Empfehlungen für einen lokal ausgerichteten gerechten Übergang</li> <li>– Erteilt Erkenntnisse über den Nutzen für die Gesundheit, die Geschichte der Kohle in Kanada, den Beitrag der Kohle zur kanadischen Wirtschaft, aktuelle Bestimmungen und Ausstiegspläne in jeder Region, eingehende Fallstudien mit unterschiedlichen Profilen</li> </ul>
Genk Übergang, Spezialisierung und Diversifizierung	1960er	Genk, Limburg, Belgien		<ul style="list-style-type: none"> <li>– Nachdem in den 1960er-Jahren Bergwerke weitgehend eingestellt wurden, errichtete Ford eine Produktionsanlage und schuf einen Zentrum für die Automobilindustrie, in dem alle Arbeitnehmenden wiederbeschäftigt wurden</li> <li>– Anfang der 2010er-Jahre schloss Ford die Anlage</li> <li>– Da die Spezialisierung nicht dauerhaft war, versucht die Stadt nun, die Wirtschaft auf mehrere andere Industrien zu diversifizieren</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Viele Jahre lang sorgte Spezialisierung für Wachstum und Wiederbeschäftigung der Arbeitnehmenden</li> <li>– War jedoch nicht wirtschaftlich nachhaltig</li> <li>– Im Übergang zu neuen Industrien bestehen einige Gefahrenelemente – manchmal ist Diversifizierung sicherer</li> </ul>

Bezeichnung	Datum	Standort	Art der Initiative	Beschreibung	Evaluierung
Übergang für das Ruhrgebiet	1960er – 1970 er	Ruhrgebiet, Deutschland	Leitung des strukturellen Wandels über einen Zeitraum von 50 Jahren für den Übergang der von Kohle und Stahl abhängigen Regionen	<ul style="list-style-type: none"> <li>– In den 1960er- und 1970er-Jahren: Blockade, Ziel der meisten politischen Maßnahmen war die Wiederbelebung von bestehenden Industrien;</li> <li>– Bergwerke und Kraftwerke wurden trotzdem geschlossen, die Regierung gewährte Lohnzuschüsse und Überbrückung zum Frühhestand;</li> <li>– 1980er-Jahre: Proaktive Industriepolitik, die auf die Förderung der Industrie für erneuerbare Energien und von Universitäten/Forschungseinrichtungen abzielte;</li> <li>– Ansatz einer Bottom-up-Entwicklung mit regionaler Planung;</li> <li>– Heute hat die Region den Übergang von Kohle und Stahl größtenteils vollzogen, ist aber immer noch strukturschwächer als der Durchschnitt in Deutschland;</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Koalition aus politischen Entscheidungsträgern, Investoren, führenden Kräften von Gemeinschaften und Arbeitnehmenden, die alle ihr eigenes Interesse am Erhalt der Kohle- und Stahlindustrie besaßen, was zu einer Blockadesituation führte</li> <li>– Ein Teil der Schocks infolge der Schließung von Bergwerken und Kraftwerken wurde durch sozial- und arbeitsmarktpolitische Maßnahmen abgefedert;</li> <li>– Die Region ist aber immer noch ärmer als der Durchschnitt, mit hohen Arbeitslosigkeitszahlen und starker Umweltverschmutzung;</li> </ul>
Deutsche Kohlekommision	2019	Deutschland	Kommission, bestehend aus Führungspersonen der Industrie, Gewerkschaften, Vertretern von Kohleregionen, nichtstaatlichen Umweltorganisationen, Forschungseinrichtungen und Einzelpersonen aus betroffenen Gemeinschaften, um einen Plan für den deutschen Kohleausstieg und	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Nach 8 Monaten Verhandlungen und mehreren schweren Meinungsverschiedenheiten erteilte der Abschlussbericht folgende Empfehlungen:           <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Festlegung einer klaren Zeitvorgabe für den Kohleausstieg</li> <li>2. Förderung der Transformation der traditionellen Bergbauregion durch regionale Entwicklung</li> <li>3. Modernisierung der Stromversorgung mit der Verwendung von mehr erneuerbaren Energieträgern</li> <li>4. Betroffene in Notlagen unterstützen und einen gerechten Übergang sicherstellen</li> <li>5. Überwachung und Anpassung der Maßnahmen alle 3 Jahre</li> </ol> </li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Das Resultat dieses nationalen Ausschusses mit mehreren Interessenträgern sendet ein starkes Signal an die politischen Entscheidungsträger und Bürgerinnen und Bürger in gleichem Maße;</li> <li>– Die breit gestreute Zusammensetzung befeuerte einige öffentliche Debatten, statt sie zu beruhigen und verringerte in gewissem Grad die Fähigkeit, im Bericht Empfehlungen zum Wandel auszusprechen;</li> <li>– Regionale Übergangspläne sind vorrangig zu behandeln, noch vor den nationalen Plänen;</li> </ul>

Bezeichnung	Datum	Standort	Art der Initiative	Beschreibung	Evaluierung
Bilbao - strategischer Übergang	1980er – 1990er	Bilbao, Spanien	Strategischer Plan zur Wiederbelebung von Bilbao, als Folge von strukturellen Änderungen die Schwerindustrie stark zurückging	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Gründung einer Gesellschaft für städtische Entwicklung, die für strategische Stadtentwicklung auf öffentliche Mittel zurückgreifen konnte</li> <li>– Errichtung des Guggenheim-Museums und Kongresszentrums Euskalduna</li> <li>– Hohe Investitionen in Humankapital (Universitäten, Forschungseinrichtungen ...)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Die Stadt postulierte sich erfolgreich als kulturellen Anziehungspunkt dank einiger wichtiger Vorhaben</li> <li>– Wird von manchen Personen als Ergebnis einer Reihe von Glücksfällen betrachtet</li> <li>– Im Übergang fehlte ein angemessener territorialer Planungsrahmen und es bestanden zahlreiche sich überschneidende öffentliche Stellen, was zu Effizienzmängeln führten;</li> </ul>
Übergangsprogramm für Kohlearbeiter		2018	Alberta, Kanada	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Maßnahmenpaket, um Kohlearbeiter und -gemeinschaften im Kohleausstieg zu begleiten</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Überbrückung mit Zuschüssen bis zur Wiederbeschäftigung</li> <li>– Überbrückung mit Zuschüssen bis zum Ruhestand</li> <li>– Mobilitätsbeihilfen</li> <li>– Bildungsgutscheine für Umschulungen</li> <li>– Beratung und Hilfe bei der Arbeitsuche</li> <li>– Bereitstellung von Vermittlern für standortbedingte Anpassungen der Belegschaft</li> <li>– Kohleausstiegsvereinbarungen mit Stromversorgungsunternehmen, die Eigentümer von lokalen Kraftwerken und Bergwerken waren</li> <li>– Einbeziehung der Programme und Bestimmungen der Bundesregierung</li> </ul>

## Anhang 2: Befragung von Interessenträgern der Plattform für Kohleregionen im Wandel

Die hier angeführten Befragungen dienen nur zu Informationszwecken. Es darf nicht davon ausgegangen werden, dass sie die Ansichten der Organisationen wiedergeben, denen die Teilnehmenden angehören.

### Auswahlverfahren

Zur Auswahl der Teilnehmenden an dieser Befragung wurden dem Sekretariat der EU-Plattform für Kohleregionen im Wandel Fragen und Themen mitgeteilt, zu denen interessante Informationen von den Teilnehmenden zu erwarten waren. Das Sekretariat setzte sich dementsprechend mit Interessenträgern in Verbindung, von denen am ehesten anzunehmen war, dass sie sich zu diesen Angelegenheiten äußern würden. Insgesamt willigten 15 Personen in die Teilnahme an dieser Befragung ein.

Sobald das Sekretariat ihre Einwilligung erhalten hatte, wurden die Interessenträger kontaktiert und es wurde ihnen ein detaillierter Fragebogen vorgelegt, den sie entweder schriftlich oder im Rahmen eines telefonischen bzw. persönlichen Gesprächs beantworten konnten. Alle telefonisch oder persönlich durchgeführten Befragungen wurden später transkribiert und zur Abschlussprüfung an die Teilnehmenden zurückgesendet. Die Teilnehmenden konnten ihren Beitrag in dieser Veröffentlichung anonymisieren lassen. Eine der teilnehmenden Personen bat ausdrücklich darum, dass ihr Beitrag nicht im Anhang veröffentlicht werde, erklärte sich aber damit einverstanden, dass die von ihr gemachten Aussagen in die Zusammenfassung der Beiträge aufgenommen werden durften. Diese ist zu Beginn des Abschnittes 3 zu finden. Einige Teilnehmende, die der gleichen Organisation oder Behörde angehörten, erteilten eine gemeinschaftliche Antwort. Wir weisen darauf hin, dass dieser Befragungsprozess zu Beginn der COVID-19-Krise (Februar–März 2020) stattfand, weshalb zwei Personen, die anfänglich in die Befragung eingewilligt hatten, doch nicht teilnehmen konnten, da sie mit den unmittelbaren Folgen der Krise beschäftigt waren.

Insgesamt erhielten wir 11 Beiträge, von denen einer nicht in diesem Anhang enthalten ist.

### Fragebogen

Die den Teilnehmenden gestellten Fragen sind nachstehend im Einzelnen angeführt. Die Antworten der jeweiligen Teilnehmenden sind entsprechend nummeriert.

Frage 1: In welcher Eigenschaft sind Sie an der EU-Plattform für Kohleregionen im Wandel beteiligt? Welches sind Ihrer Ansicht nach die Stärken und Schwächen der Plattform für Kohleregionen im Wandel (CRiT)? Hat Ihnen diese Initiative bei der Umsetzung von Vorhaben in Ihrer Region/Ihrem Land [bitte Zutreffendes wählen] geholfen? In welcher Form?

Frage 2: Beschreiben Sie bitte kurz die Herausforderungen für Ihre Region/Ihr Land [bitte Zutreffendes wählen] in Zusammenhang mit der Schließung von Bergwerken und/oder Kohlekraftwerken.

*Ihre Ausführungen sollten Antworten auf folgende Fragen geben sowie weitere relevante Informationen einschließen: Welche Anlagen werden geschlossen? Wie viele Menschen werden nach Ihren Einschätzungen den Arbeitsplatz verlieren/haben ihren Arbeitsplatz bereits verloren? Welche Bevölkerungsgruppen sind am stärksten betroffen/werden am stärksten betroffen sein? Gibt es lokale Faktoren, die den Übergang schwieriger gestalten (z. B. hohe Arbeitslosenquote, keine anderen Industrien*

*in der Region, alternde Bevölkerung, Abwanderung aus der Region, starke Umweltverschmutzung in bestimmten Gebieten usw.)? Welches sind Ihrer Meinung nach die wichtigsten Schritte, um einen Übergang zu vollziehen?*

**Frage 3:** In welcher Hinsicht ist Ihre Stelle/Organisation/Ihr Unternehmen besonders von der Schließung von Bergwerken und/oder Kohlekraftwerken betroffen? *Haben Sie als Reaktion darauf Programme/Vorhaben initiiert/wurden Sie daran beteiligt? Falls ja, beschreiben Sie diese bitte kurz.*

**Frage 4:** Wenn Sie mit dem Einsatz von EU-Kohäsionsfonds in Ihrer Region/Ihrem Land [bitte Zutreffendes wählen] vertraut sind, beschreiben Sie bitte, wie diese Ihrer Meinung nach effektiver eingesetzt werden könnten.

*Ihre Antworten können Erörterungen zu den nachstehenden Themen oder anderen Angelegenheiten, die Sie für bedeutend halten, umfassen: Wo liegen die Schwierigkeiten und Vorteile von geteilter Mittelverwaltung? Gibt es bestimmte Aspekte bezüglich Finanzen (z.B. ob Finanz- und Finanzierungsinstrumente bereitgestellt werden) oder Verwaltung (z. B. zentral bzw. lokal verwaltet) oder Aspekte betrieblicher Art, die sich für den Erfolg als dienlich erwiesen haben? Ist der Kofinanzierungssatz von Bedeutung?*

**Frage 5:** Haben Sie vom JTF gehört? Wenn ja, welche Meinung haben Sie über den Vorschlag nach heutigem Stand?

**Frage 6:** Glauben Sie, der JTF kann und muss bei der Schaffung von Anreizen für Regionen eine Rolle spielen, damit sie langfristig über Übergangstrategien nachdenken, oder sind Sie der Meinung, er sollte vielmehr als reaktiver Fonds eingesetzt werden, um die infolge des Übergangs auftretenden sozioökonomischen Schocks zu bewältigen?

**Frage 7:** Was halten Sie davon, dass der Fonds für einen gerechten Übergang für soziale Absicherung (z. B. Umschulungsmaßnahmen), Wiederbelebung der Wirtschaft (z. B. Investitionen in KMU und Digitalisierung) und Wiederherstellung von Flächen (z. B. Umnutzung von alten Bergwerken) sorgen soll? Glauben Sie, das Spektrum der förderfähigen Vorhaben sollte eingeschränkt werden, oder gibt es vielmehr zusätzliche Ziele, die er Ihrer Meinung nach erfüllen sollte?

**Frage 8:** Was würde Ihre Region/Ihr Land [bitte Zutreffendes wählen] von einem solchen Fonds besonders benötigen? Welche Arten von Vorhaben/sozialer Absicherung sollten also finanziert werden? Wie hoch sind schätzungsweise die in Ihrer Region/Ihrem Land [bitte Zutreffendes wählen] benötigten Fördermittel?

**Frage 9:** Wie sollte, aus der Perspektive der Verwaltung, der Fonds Ihrer Meinung nach idealerweise strukturiert sein? Welche Verwaltungsebene sollte also die Fördermittel erhalten und über die umzusetzenden Vorhaben entscheiden? Welche Kriterien sollten bei der Auswahl einer Region, die Fördermittel erhalten soll, ein-/ausgeschlossen werden?

**Frage 10:** Welche Art von Förderung würden Sie für Ihre Stelle/Organisation/Ihr Unternehmen erwarten/benötigen? Welche Elemente halten Sie für die wichtigsten, damit sie erfolgreich, wirksam und gerecht ist?

## Befragte Person 1

**Region:** Europa

### Frage 1

Die Plattform wurde seit ihrer Errichtung im Dezember 2017 sehr stark verbessert. Trotzdem überwiegen die Schwachpunkte der Plattform noch immer die Stärken, was die Fähigkeit der Plattform mindert, den Übergang voranzutreiben und im schlechtesten Fall zu kontinuierlichen Verzögerungen des Übergangs führen wird. Einige gute Aspekte sind nicht stark genug, um ausdrücklich als Stärken bezeichnet zu werden, auch wenn auf den Fortschritt bezüglich der Bereitstellung von Unterstützung durch das Sekretariat hingewiesen werden muss.

Die Stärken der Plattform:

- Ihre **Offenheit für Beiträge aller Interessenträger während der Treffen**, insbesondere im Rahmen der kleineren Gruppensitzungen
- Die Möglichkeit der Interessenträger, der Plattform Rückmeldungen zu erteilen und Sitzungen für künftige Plattformtreffen vorzuschlagen – wobei aber festzustellen ist, dass dies durch Schwächen in den Prozessen innerhalb der Länder in Verbindung mit der Plattform untergraben wird

Die Schwächen der Plattform:

- **Das Fehlen der ausdrücklichen Feststellung, dass der Ausstieg aus der Kohle erfolgen wird, und die kontinuierlichen Debatten über saubere Kohletechnologien** (die immer noch in der Aufgabenbeschreibung stehen) bremsen den Fortschritt der Diskussionen. Saubere Kohletechnologien sind ein Mythos: Keine Verwendung von Kohle, mit oder ohne Reduktion, wird dazu beitragen, den katastrophalen Klimawandel zu verhindern (der wiederum die Ärmsten der Gesellschaft proportional am stärksten trifft) und den weltweiten Temperaturanstieg unter 1,5 °C zu halten. Einige Regionen hoffen deswegen, einfach ihre Kohleverwendung zu verändern. Debatten über saubere Kohletechnologien (wenn auch einer Minderheit) weiterhin zuzulassen, steht im Widerspruch zum Finanzierungs- und Förderimpuls, um von fossilen Brennstoffen loszukommen, wie es die wegweisende Entscheidung zur Finanzierungspolitik im Energiesektor der Europäischen Investitionsbank belegt, laut der die Finanzierung für Projekte mit fossilen Energieträgern bis Ende 2021 eingestellt wird und der Ausschluss der fossilen Brennstoffe aus den Maßnahmen der Kohäsionspolitik vollzogen werden soll, darunter auch aus dem neuen Fonds für einen gerechten Übergang. Wird an Kohle festgehalten, besteht die Gefahr, dass die Regionen immer mehr aus Investitionsgelegenheiten ausgeschlossen werden.
- **Eine bedeutende Schwäche der Kohleplattform liegt in den Prozessen innerhalb der Länder.** Die Ländertreffen, bei denen Strategien für den Übergang in den Regionen entwickelt und Vorhaben ausgewählt werden sollen, werden von den nationalen Regierungen entweder auf Landesebene oder innerhalb von Übergangsregionen organisiert. In der Praxis bedeutet das Fehlen einer klaren Struktur und einer Aufgabenbeschreibung für diese Sitzungen, dass die Kommunikation mit Interessenträgern manchmal beschränkt ist und der Prozess für alle, die nicht direkt beteiligt sind, undurchsichtig wird. Listen der ausgewählten Vorhaben stehen aufgrund des „Geschäftsgesheimnisses“ selten zur

Verfügung, und die Auswahlkriterien sind ungewiss. Ist ein Vorhaben erst einmal „ausgewählt“, wird Unterstützung geboten, damit europäische Fördermittel dafür verfügbar gemacht werden.

Das kann sich ändern, wenn die Unterstützung durch START (Secretariat Technical Assistance to Regions in Transition; Technische Hilfe des Sekretariats für Übergangsregionen) beginnt, aber dafür ist es noch zu früh.

- **Fehlende Transparenz und Verfügbarkeit von Informationen**

Eine treibende Kraft hinter den Schwächen ist das Zögern der Kommission, ausdrücklich festzustellen, dass der Übergang den Ausstieg aus fossilen Brennstoffen, einschließlich des schnellen Ausstieges aus Kohle, bedeutet. Das ist an sich schon eine Folge der **mangelnden Bereitschaft der Kommission, die „Energiehöheit“** der Mitgliedstaaten zu bedrohen, wie im AEUV festgelegt ist, leitet sich aber auch daraus ab, dass **die Kommission Mittel, die den Regionen im Übergang zur Verfügung gestellt werden, nicht direkt verwaltet** – und das bedeutet, dass die Plattform und die Kommission Mitgliedstaaten nur dabei unterstützen können, sich freiwillig am Übergang zu beteiligen. Wer nicht um Hilfe bittet, bekommt sie nicht. Dadurch wird den Regionen die Fähigkeit genommen, die Führung zu übernehmen und ihren gerechten Übergang zu planen, und der Fortschritt kann aufgrund von internen politischen Maßnahmen begrenzt werden, wenn Debatten über Kohleausstieg auf nationaler Ebene ein Tabu sind (wie in Polen und Bulgarien). Indem die Mitgliedstaaten außerdem über Strukturen entscheiden – und die Kriterien für die Auswahl der Vorhaben in den Ländertreffen beschlossen werden (zu denen die Interessenträger von dem Mitgliedstaat eingeladen werden) – fehlt es den Prozessen an Transparenz und somit an Kontrollmöglichkeiten.

## Frage 2

Die größten Herausforderungen für die Regionen liegen oft in diesen drei Hauptbereichen:

- Herausforderungen einer sich bereits im Niedergang befindlichen monoindustriellen Wirtschaft: Abwanderung, Alterung, strukturbedingte Arbeitslosigkeit usw. sowie die Auswirkungen auf die Kultur
- Umweltschäden infolge jahrelanger Ausbeutung von Ressourcen, was an sich schon ein Hindernis für künftige Investitionen darstellt
- Politik: Der fehlende Wunsch, einzuräumen, dass der Ausstieg bzw. das Ende der Kohleindustrie/Industrie für fossile Brennstoffe unmittelbar bevorsteht, verhindert Planung und verstärkt die ersten zwei Bereiche der Herausforderung. Wird ein klarer Zeitplan vorgegeben, dann bedeutet das Gewissheit für Investoren, Vermeidung von gestrandeten Vermögenswerten und Senkung der allgemeinen Kosten des Übergangs.

Laut dem mit EUKI-Mitteln finanzierten WWF-Grundsatzpapier für einen gerechten Übergang in Süd- und Osteuropa können die mangelnde Bereitschaft nationaler Behörden, ein Ausstiegsdatum für Kohle festzulegen, und der Einfluss von Investitionsinteressen den Wandel von Regionen blockieren. Die Empfehlungen aus den vier darin beleuchteten Fallstudien deuten auf fünf wesentliche allgemeine politische Empfehlungen, um für einen gerechten Übergang zu sorgen:

1. Festlegen eines Ausstiegsdatums für Kohle so schnell wie möglich, gefolgt von einer vereinbarten und einvernehmlichen auf einem Zeitplan basierten Übergangsstrategie
2. Sicherstellen, dass die Zeitpläne und Strategien auf hochwertigen quantitativen Analysen beruhen, die von der Verpflichtung zur Nachhaltigkeit geleitet sind
3. Sicherstellung von angemessener, zielgerichteter finanzieller und politischer Unterstützung für den Übergang unter Verwendung sowohl von EU-Mitteln als auch nationalen Mitteln

4. Echte wirtschaftliche Diversifizierung als Ziel
5. Einbeziehung aller Interessenträger in einen kontinuierlichen Prozess, insbesondere auf lokaler Ebene

Jede Region muss sich allerdings konkreten Herausforderungen stellen, und es sollten unbedingt Gebiete wie solche in Südwest-Bulgarien (Pernik und Bobov dol in der Provinz Kyustendil) erwähnt werden, wo fehlende Maßnahmen im Westbalkan dazu führen können, dass Umweltverschmutzung über die Grenze „exportiert“ wird.

#### **Frage 3**

[anonymisiert]

#### **Frage 4**

Die direkte Verwaltung der Mittel wäre die wirksamste Möglichkeit, denn die Mittel könnten unter Ausschluss von Vermittlern direkt und zielgerichtet in den Regionen eingesetzt werden, die sie benötigen. Das forderten kürzlich 15 Bürgermeister und Bürgermeisterinnen großer europäischer Städte und größerer Gemeinden in einem Schreiben sowie im Rahmen einer WWF-Veranstaltung zum gerechten Übergang im Februar.

#### **Frage 5**

Wir begrüßen mit Vorsicht den neuen Vorschlag, weisen aber auch darauf hin, dass noch viel Raum für Verbesserung in wesentlichen Bereichen besteht. Es ist ein Schritt in die richtige Richtung, aber das Legislativorgan muss jetzt für genügend Ehrgeiz bei den Zielen sorgen, und der Mechanismus muss gegen jegliche Investitionen in fossile Brennstoffe abgeriegelt werden. Es ist gut, folgende Aspekte zu sehen:

- ✓ Aufnahme der Anforderung der NUTS-3-Ebene für territoriale Pläne für einen gerechten Übergang:  
Das stellt einen echten Fortschritt dar. Solche Pläne müssen allerdings mit der Klimaneutralität im Einklang stehen, Investitionen in fossile Brennstoffe ausschließen und einen Zeitplan für den Ausstieg aus fossilen Brennstoffen enthalten.
- ✓ Anerkennung der Verpflichtung des Europäischen Rats zu Klimaneutralität bis 2050 in den Erwägungsgründen der Verordnung und im Anwendungsbereich (Artikel 1);
- ✓ Ausschluss der fossilen Brennstoffe (aber nur aus dem Fonds – Gas ist im Rahmen der InvestEU-Säule ausdrücklich zulässig);
- ✓ Die für den Fonds förderfähigen Regionen sollten gemeinsam von der Kommission und den Mitgliedstaaten bestimmt werden. Hierbei handelt es sich um einen neuen Prozess, und wir fordern die Kommission mit Nachdruck auf, für seine Transparenz zu sorgen.

Um allerdings einen wirklich gerechten Übergang zu erreichen sind folgende Aspekte notwendig:

- **Die territorialen Pläne für einen gerechten Übergang müssen ehrgeizigere Ziele und einen Zeitplan für den Ausstieg aus fossilen Brennstoffen vorsehen.**  
Ein Ausstiegssdatum aus der Kohle vor 2030 für Kohleregionen ist von grundlegender Bedeutung, und alle Pläne sollten einen Zeitplan für den Ausstieg aus fossilen Brennstoffen enthalten. Daneben muss die Umwandlung von CO<sub>2</sub>-intensiven Industrien aufgenommen werden.

- **Die Verpflichtung zum Ausstieg und ambitionierte Zeitvorgaben für den Ausstieg aus fossilen Brennstoffen müssen in den Zuweisungskriterien des Fonds festgeschrieben werden.**

Während der Fonds allen Mitgliedstaaten offenstehen sollte und alle Regionen, die einen besonders anspruchsvollen Übergang vor sich haben, förderfähig sein sollten, beabsichtigen manche Regionen den Übergang schneller zu vollziehen. Sie sollten darin bestärkt werden, und Förderung sollte bereitgestellt werden, damit die Ziele höhergesteckt und gestützt werden.

- **Transparenz und Einbeziehung aller Interessenträger müssen im Kern des Mechanismus stehen.**

Bei der Planung und Umsetzung müssen alle Interessenträger einbezogen werden, auch Vertreter und Vertreterinnen von lokalen Gemeinschaften und der Zivilgesellschaft, unter Berücksichtigung der Gefahr von Interessenkonflikten. Die Unterstützung für diesen Prozess muss weiter gehen, als es die gegenwärtigen Bestimmungen der Kohäsionspolitik vorsehen. Der WWF empfiehlt sieben goldenen Regeln für die Planung eines gerechten Übergangs als Grundlage für den Aufbau formeller Strukturen.

- **Investitionen in fossile Brennstoffe müssen aus allen drei Säulen des Mechanismus ausgeschlossen werden.**

Ein gerechter Übergang kann nicht vollzogen werden, wenn zugelassen wird, dass sich Regionen mit fossilen Technologien nicht weiterentwickeln. Der WWF begrüßt den ausdrücklichen Ausschluss von Investitionen in fossile Brennstoffe aus dem vorgeschlagenen Fonds für einen gerechten Übergang. Nachhaltige wirtschaftliche Diversifizierung muss im Kern des Fonds stehen. Wir begrüßen es, dass die Fördermittel zusätzlich zu dem Ausgabenziel von 25 % zur Erreichung der Klimaziele im EU-Haushalt bereitgestellt werden.

## Frage 6

Der Fonds für einen gerechten Übergang sollte es den Regionen erleichtern und sie dabei unterstützen und motivieren, einen gerechten Übergang zu vollziehen. Ein ungeplanter Übergang wäre höchstwahrscheinlich ein ungerechter Übergang. Deshalb sind die territorialen Pläne für einen gerechten Übergang der wertvollste Teil des Fonds, vorausgesetzt, sie sind detailliert und mit den Zielen der Klimaneutralität der EU und des Übereinkommens von Paris, die von wesentlicher Bedeutung für den Zugang zum Fonds sind, im Einklang, werden unter der ernsthaften Beteiligung aller Interessenträger entwickelt und spielen eine führende Rolle für die lokalen Gemeinden.

Der Europäische Fonds für die Anpassung an die Globalisierung dient der Reaktivität. Es sollte die langfristige Planung ergänzen, jedoch nicht ersetzen. Für einen gerechten Übergang bedarf es langfristiger Planung (anderenfalls werden Investitionen eingestellt, wenn Barzuschüsse wegfallen und die Region sich im Niedergang befindet).

## Frage 7

Es muss unbedingt daran erinnert werden, dass der Fonds für einen gerechten Übergang und der Mechanismus als Ganzes nicht die einzige Unterstützungsquelle für einen gerechten Übergang darstellen – weder auf EU-Ebene noch dann, wenn nationale und andere Finanzierungsquellen berücksichtigt werden.

Die Mittel der Kohäsionspolitik (EFRE und ESF+) spielen eine wesentliche Rolle, wenn es darum geht, für soziale Absicherung und Wiederbelebung der Wirtschaft zu sorgen.

Der Fonds für einen gerechten Übergang sollte sich darauf konzentrieren, die wesentlichen Probleme in Zusammenhang mit einem gerechten Übergang, einschließlich der Energiearmut, anzugehen, und sollte nur Investitionen fördern, die wirklich nachhaltig sind. Er sollte in Verbindung mit anderen bereits bestehenden Fonds eingesetzt werden. Wie bereits gesagt, besteht der wichtigste Teil dieses Fonds in der Aufnahme der territorialen Pläne für einen gerechten Übergang, die von Nachhaltigkeitsüberlegungen geleitet sein sollten und Investitionen in fossile Brennstoffe ausschließen müssen, um wirksam zu sein, und die alle notwendigen Elemente und Maßnahmen für den gerechten Übergang enthalten können.

Die Frage, ob große Investitionen über den Fonds gefördert werden sollen, muss genau geprüft werden. Auf keinen Fall dürfen Mittel an Anlagen, die mit fossilen Brennstoffen betrieben werden, fließen – auch nicht für Verbesserungen der Emissionsleistung, außer sie entsprechen null Nettoemissionen. Der Großteil solcher Investitionen in große Konzerne oder Infrastrukturen lässt sich besser über private Finanzierung erreichen, unterstützt durch grüne Anleihen usw. Der Fonds für einen gerechten Übergang hingegen stellt Zuschüsse bereit und sollte sich besser auf Gemeinschaften konzentrieren sowie darauf, die Energiearmut bewältigen, zum Beispiel bei der Beheizung und Isolierung von Wohnungen.

#### **Frage 8**

n.z.

Auch hier sollte allerdings wieder bedacht werden, dass es sich nicht um den einzigen Fonds handelt, der für den Übergang zur Verfügung steht. Andere EU-Fonds aber auch zahlreiche nationale Fonds können eingesetzt werden – selbst in Ländern, die hohe Beträge an Mitteln des Kohäsionsfonds erhalten. Das neuere WWF-Papier „Poles Apart“ zeigt, dass zwischen 2005 und 2016 Polen 18,8 Mrd. EUR in die Kohlenindustrie investierte, während gleichzeitig nur 5,42 Mrd. EUR in erneuerbare Energien investiert wurden. Der Umbau der Stromversorgung im Vergleich zu „Business as usual“ kostet schätzungsweise maximal 18 Mrd. EUR mehr bis 2050, aber die direkten Energieeinsparungen könnten sich auf 55 Mrd. EUR belaufen, und vermiedene Schäden und Gesundheitskosten auf weitere 200 Mrd. EUR.

Bei der Berechnung der Kosten des Übergangs müssen Einsparungen bei den Energiekosten und vermiedene Schäden sowie der Einsatz von bestehenden öffentlichen Mitteln mit einbezogen werden.

#### **Frage 9**

Ein gerechter Übergang findet auf lokaler Ebene statt und benötigt maßgeschneiderte Lösungen, die in einen breiteren Kontext gesetzt werden. Deshalb sollte er auf NUTS-3-Ebene (in einigen Fällen gegebenenfalls auf einer noch granulär feineren Ebene) verteilt und geplant werden. Die Gebiete müssen in der Lage sein, das Ausstiegsdatum für Kohle unabhängig von ihrer nationalen Regierung festzulegen und sollten bei der Planung federführend sein, um sowohl politische Spiele bei der Finanzierung zu verhindern als auch die Effizienz zu verbessern und „Vermittler“ auszuschalten.

#### **Frage 10**

Damit die Förderung effektiv und gerecht ist, gilt es das Ausmaß der Herausforderung zu berücksichtigen, aber auch die von der Region/dem Land dargestellte Zielsetzung. So sollte beispielsweise berücksichtigt werden, dass Griechenland den Ausstieg aus der Kohlenutzung (Braunkohle) bis 2028 angekündigt hat, obwohl sie in Westmakedonien für 5 522 Arbeitsplätze

verantwortlich ist, und wo die Arbeitslosenquote bereits bei 27 % liegt. In Deutschland hingegen ist der Termin 2038 antriebslos und stellt in den ersten 10 Jahren bezüglich Schließungen nur eine kleine Abweichung von „Business as usual“ darstellt.

## Befragte Person 2

**Namen:** Maria Belarmina Diaz Aguado und Javier Vila Ferrero

**Organisation:** Regionalregierung Principado de Asturias

**Stelle:** GD Energie, Bergbau und Umnutzung// GD Europa-Angelegenheiten

**Land:** Spanien

**Region:** Asturien

### Frage 1

Ich bin seit der Auftaktsitzung in Straßburg am 11. Dezember 2011 bei der „EU-Plattform für Kohleregionen im Wandel“ dabei und habe seitdem an allen Sitzungen in Brüssel (mit Ausnahme der Sitzung am Juli 2019 wegen einer Übergangsperiode in der Regionalregierung) sowie am zweiten jährlichen politischen Dialog in Görlitz teilgenommen. Daneben hatte ich bilaterale Treffen mit der Europäischen Kommission und Ecorys in Brüssel, Madrid und Oviedo. Ich habe an verschiedenen Podiumsdiskussionen und Rundtischgesprächen an den bislang abgehaltenen Treffen teilgenommen. Bei diesen Sitzungen waren auch andere Vertreter und Vertreterinnen der Regionalregierung anwesend: zwei verschiedene Landesminister für Industrie und der Generaldirektor für Europa-Angelegenheiten haben an dieser Initiative teilgenommen.

Die Stärke der Plattform besteht darin, dass so die Möglichkeit geschaffen wurde, verschiedene Regionen Europas, die vor einem harten Übergang stehen und ähnliche Probleme haben, zusammenzubringen. Sie ist ein gutes Instrument für die Vernetzung und den Austausch von Erfahrungen und bewährten Verfahren. Anfänglich bestand die Plattform aus den 41 Kohleregionen im Wandel in Europa. Später wurden ungefähr 20 Pilotregionen ausgewählt, deren Wirtschaft stark von Kohle abhängt, um ihren Übergang zu unterstützen. Meiner Ansicht nach ist die Idee der Plattform brillant, und die Auswahl der Pilotregionen ist ebenfalls positiv, da so die Bemühungen dort konzentriert werden können, wo sie benötigt werden: auf regionaler Ebene.

Die Schwächen könnten hauptsächlich darin liegen, dass bislang keine Aktionen mit fassbaren Ergebnissen stattgefunden haben, nicht einmal für diese Pilotregionen. Die Regionen brauchen unmittelbare Aktionen, und wir müssen bei diesem Übergang auch helfen. Es gab große Enttäuschung, sogar Irreführung in Bezug auf die Indikatoren des Fonds für einen gerechten Übergang und die Aufnahme aller EU-Länder ohne Berücksichtigung der Übergangsregionen: weder wie stark sie betroffen waren, noch die Geschwindigkeit und die Auswirkungen des Energiewandels, noch der Grad ihres Engagements im Rahmen der Plattform oder ihre Verpflichtung, einen Wandel zu saubereren und grüneren Energiesystemen zu vollziehen.

Dank dieser Initiative konnten regionale Arbeitsgruppen gebildet werden, die sowohl auf öffentlich-privater Partnerschaft beruhen als auch auf fachübergreifender Kooperation verschiedener Ministerien der Regionalregierung. In diesen Arbeitsgruppen mit Bottom-up-Strategie, die gleichzeitig in die Gestaltung einer Regionalstrategie integriert ist, konnten wir erfolgreich neue Vorhaben identifizieren und der EU vorschlagen. Es fehlen aber immer noch die Instrumente, die uns mit den Finanzierungsmechanismen dieser Vorhaben helfen, und das nicht nur mit den

Finanzierungsmechanismen, sondern auch mit den europäischen Mitteln für diese Vorhaben, die natürlich benötigt werden, um für einen gerechten Übergang zu sorgen.

## Frage 2

Das Fürstentum Asturien besitzt eine starke Industriebasis, auf die wir nicht verzichten dürfen und die wir im Rahmen der europäischen Ziele stärken müssen. Das Gewicht der Industrie stellte im Jahr 2016 statistisch 21 % des regionalen BIP dar, das heißt, es lag über dem Schwellenwert von 20 %, der als statistischer Grenzwert für die Definition einer Industrieregion festgelegt ist. Zur Veranschaulichung der Bedeutung des Industrie- und Energiesektors muss man nur erklären, dass Asturien 4,2 % der spanischen Elektrizitätsnachfrage für weniger als 2 % des BIP darstellt. In diesem Sinne war Asturien seit 1593, als König Philipp II die Lizenz für das erste Bergwerk erteilte, eine Kohleregion. In den 70er-Jahren gab es über 50 000 Bergleute. Asturien (mit Stahl-, Zink-, Aluminium- und Zement- sowie Chemikalien- und Düngemittelproduktion usw.) verbraucht sehr viel Energie (und benötigt somit Sicherheit und Qualität bei der Versorgung) und ist hochgradig umweltverschmutzend. Die Industrie steht vor ihrem eigenen Wandel zu einer grüneren Wirtschaft.

Im Rahmen des Beschlusses 2010/787 stellten sechs Bergwerke ihre Abbautätigkeiten am 31. Dezember 2018 ein, und gegenwärtig ist nur noch ein Bergwerk im Betrieb, dessen Schließung allerdings für 2021 geplant ist. Somit gibt es nur noch 1 000 Bergleute in der Region. Die Auswirkungen auf unsere Region sind infolge der beschleunigten Schließung von Kohlekraftwerken noch größer: Die Kapazität der Stromerzeugung in Kohlekraftwerken wird schnell heruntergefahren. Zwei Kohlekraftwerke werden im Jahr 2020 geschlossen, ein drittes wird auf 1/3 seiner Leistung (und einen anderen Brennstoff) umgestellt, sodass es 2021 maximal zwei kohlebefeuerte Anlagen in Betrieb bzw. betriebsbereit geben wird (das bedeutet 40 % der gegenwärtig installierten kohlebefeuerten Leistung). Die verbleibenden Einheiten sollen allerdings auch bis spätestens 2030 geschlossen werden. Eine noch frühere Schließung ist allerdings möglich, und eine Anlage davon wird vielleicht das Jahr 2025 nicht erleben. Dabei ist zu beachten, dass Kohlestrom fast 50 % des gesamten in Asturien zur Verfügung stehenden Stroms ausmacht.

Die meisten Bergleute haben bereits in den zehn Jahren von 2007 bis 2017 ihre Arbeit verloren, sodass die Auswirkungen der letzten Schließungen im Jahr 2018 in Bezug auf die Zahlen nicht so groß waren (1 500 Arbeitsplätze), aber die qualitativen Auswirkungen waren unmessbar. Das Gleiche ist bei den Kohlekraftwerken mit ungefähr 1 500 gefährdeten Arbeitsplätzen der Fall. Diese beiden Aktivitäten stellen jedoch den Motor und die einzige hochwertige Beschäftigung in bestimmten Gemeinden Asturiens dar, insbesondere im schlecht angebundenen Südwesten. Der Verlust von Tätigkeiten in Zusammenhang mit dem Bergbau kann in anderen Sektoren, in anderen Bereichen mit zusätzlichen Problemen kaum ausgeglichen werden: Abwanderung eines Teils bzw. Alterung des verbleibenden Teils der Bevölkerung. Diese Aspekte haben dazu beigetragen, dass Asturien die Region Spaniens mit der zweitältesten Bevölkerung geworden ist.

Europa muss nun die Verpflichtung zeigen, dass keine Regionen, keine Gemeinden, keine Bürgerinnen und Bürger zurückgelassen werden, um die Unsicherheit und das Misstrauen dieser Gebiete zu überwinden.

Die größten Herausforderungen:

- Änderung des sozioökonomischen Modells
- Verlegungen von Industrien

- Verlust von Beschäftigung und Wohlstand in den betroffenen Gebieten, die sich im Fall Asturiens durch Umweltverluste in Verbindung mit der Abwanderung noch verschärfen können
- frühere schlechte Erfahrungen
- Sicherheit und Qualität der Energieversorgung

Wir verfolgen einen Übergang, der harmonisch mit der Weiterentwicklung der Technologien einhergeht und in seinen Zielen im Sinne der technischen, wirtschaftlichen, ökologischen und sozialen Nachhaltigkeit ausgewogen ist. Für diesen Übergang besitzen wir bestimmte Stärken:

- Eine tief verwurzelte Bergbau- und Industriekultur, und folglich Humankapital mit einem hohen Erfahrungs- und Qualifikationsgrad
- Einen starken Sektor mit Dienstleistungsindustrie, Ingenieurswesen und industriellen Traktorenunternehmen, die eine diversifizierte, national und international ausgerichtete Industriestruktur bilden
- Verfügbarkeit von Rohstoffen, insbesondere Metallen (Stahl, Aluminium und Zink)
- Starkes Infrastrukturnetz, das die interne und externe Anbindung erleichtert, mit: einem internationalen Flughafen und zwei Häfen in der Nähe zu den Bergbaugebieten
- Institutionen und Forschungseinrichtungen, wie die Universität Oviedo, ein Netz von Technologiezentren, die sich auf Angelegenheiten in Zusammenhang mit RIS3 spezialisiert haben, und andere Ausbildungs- oder FuE-Einrichtungen, wie das bekannte Nationale Kohleinstitut, CSIC-INCAR, denen Mittel zugewiesen werden könnten
- auf Materialien, Energie und Umwelt spezialisierte Cluster
- mit Bergbauaktivitäten in Verbindung stehende Wirtschaftsgüter
- geschützte Umwelt mit zahlreichen Ressourcen und ausgedehnten Möglichkeiten für eine nachhaltige Nutzung
- eine zentrale Metropolregion, durch die die Umsetzung von Vorhaben erleichtert wird, einschließlich eines Bergbaugebiets im Umkreis von 20 km, Potenzial für nachhaltige Mobilität.

### **Frage 3**

Unsere Region wurde von der Schließung von Bergwerken und Kohlekraftwerken stark getroffen. Das bedeutet, dass sich diese Schließungen auch auf die Regionalregierung auswirken.

Wir kämpfen darum, Asturien in dieser wichtigen Zeit, in der in der EU über alle Strategien, grundlegenden Voraussetzungen und Finanzierungsmaßnahmen diskutiert wird, so aufzustellen, dass die konkreten Schwierigkeiten und Fähigkeiten berücksichtigt werden.

Im Rahmen der „EU-Plattform für Kohleregionen im Wandel“ arbeiten wir auch in enger Abstimmung mit dem Sekretariat zusammen und erhalten vom Sekretariat Unterstützung über START. Daneben wurden wir für das Programm zur Unterstützung von Strukturreformen (SRSP) der GD REFORM ausgewählt und arbeiten derzeit an den vorbereitenden Dokumenten.

Auf regionaler Ebene arbeiten wir an unserer eigenen Übergangsstrategie und haben bereits einen Ausschuss zu den Auswirkungen des Übergangs in Asturien eingesetzt, der aus Vertreterinnen und

Vertretern von nationalen, regionalen und lokalen Behörden zusammen mit Arbeitgebervertretern und Gewerkschaften besteht.

#### **Frage 4**

Die Region Asturien besitzt umfangreiche Erfahrung in der Verwaltung und Umsetzung von verschiedenen Arten von Kohäsionsfonds, alle nach dem Verfahren der geteilten Mittelverwaltung. In der letzten Periode stammten die größten Beträge aus ELER, EFRE und ESF.

Die Hauptschwierigkeiten bei dem Einsatz dieser Fonds stehen mit Budgetbeschränkungen und übermäßiger Bürokratie in Verbindung:

1. Budgetbeschränkungen sind auf die makroökonomischen Konditionalitäten zurückzuführen, die im Stabilitätspakt festgelegt sind, nach denen die Mitgliedstaaten und somit die Regionen drei Beschränkungen unterliegen: Ausgaben der öffentlichen Hand, Defizit und Verschuldung. Strukturfonds werden vorab zugewiesen, und das bedeutet, dass der Mitgliedstaat und die Regionen zuerst in ihrem eigenen Haushalt die Vorhaben zuweisen, sie einsetzen und bezahlen müssen und erst danach den von der EU kofinanzierten Teil erhalten. Eine äußerst positive Maßnahme, um den Einsatz von Strukturfonds zu erleichtern, wäre, die Mittel außerhalb der makroökonomischen Konditionalitäten zu betrachten, damit die Mitgliedstaaten und Regionen in die Lage versetzt würden, ihre eigene Verschuldung zu erhöhen, um Mittel einsetzen zu können, die danach über die EU-Zahlung wieder eingenommen werden.
2. Bürokratie in Zusammenhang mit dem Einsatz von Fonds, Rechenschaftspflicht, Nachverfolgbarkeit und so weiter übersteigen die durchschnittliche Leistungsfähigkeit der öffentlichen Verwaltung. Alle stimmen natürlich darin überein, dass jeder einzelne Euro gemäß offenen, effektiven und objektiven Kriterien und unter Rechenschaftspflicht ausgegeben werden muss, doch sollte eine ernsthafte Bemühung unternommen werden, die Bürokratie des Systems so weit wie möglich zu vereinfachen.

Der Kofinanzierungssatz stellt natürlich eine enorme Besorgnis für alle Mitgliedstaaten und Regionen mit größeren wirtschaftlichen Beschränkungen dar. Ein niedriger Kofinanzierungssatz könnte mit Sicherheit einen Grund dafür darstellen, dass sie nicht in der Lage sind, bestimmte Vorhaben zu realisieren, wenn der öffentliche Haushalt beschränkt ist und für dringlichere Bedürfnisse, konkret Gesundheitswesen, Sozialhilfe, kritische Infrastrukturen usw. eingesetzt werden muss.

#### **Frage 5**

Wir hofften, dass dieser JTF eine sehr wichtige Initiative sein wird und waren sicher, dass er einen Mechanismus für einen gerechten Übergang in denjenigen Regionen darstellen wird, die bereits unter den Auswirkungen dieses Übergangs leiden und denen in den kommenden Jahren harte Zeiten bevorstehen. Nach Prüfung des Entwurfs können wir uns hauptsächlich aus den nachstehenden Gründen nur getäuscht fühlen und enttäuscht sein:

- Der JTF wurde nach dem Ansatz der „Einheitslösung“ gestaltet, wodurch auch Länder eingeschlossen sind, die sich gegenwärtig nicht im Übergang befinden. Einige dieser Länder werden möglicherweise mehr Mittel erhalten als Spanien, obwohl sie sich nicht im Kohle-, Energie- und Industriewandel befinden.

- Die Zuweisung des JTF unter verschiedenen Ländern wurde auf der Grundlage von drei Hauptkriterien festgelegt: Reduktion der Treibhausgasemissionen, Beschäftigte im Kohlebergbau und Beschäftigte in auf Kohle beruhenden Industrien. Nach diesen Indikatoren wurden zwei Korrekturen vorgenommen, eine hinsichtlich des BIP – die wir als sehr schwach betrachten – und eine Ober- und Untergrenze. Als Obergrenze wurde festgelegt, dass ein Mitgliedstaat maximal 2 Mrd. EUR erhalten darf. Die untere Begrenzung garantiert mindestens 6 EUR pro Person in jedem Mitgliedstaat, berechnet nach der Gesamtbevölkerung des Landes, und nicht nach der in den betroffenen Regionen lebenden Bevölkerung. Durch diese Korrektur werden die anfänglichen Kriterien der THG-Emissionen und der Beschäftigung vollkommen verzerrt, und das führt zu falschen Mittelzuweisungen, bei der Länder wie Frankreich und Italien, in denen viel weniger Regionen betroffen sind, viel mehr Mittel erhalten als beispielsweise Spanien, mit mehr betroffenen Regionen. Die Situation ist nicht nur ungerecht, sondern auch unlogisch, da Mittel zugewiesen werden, die auf andere Kriterien ausgerichtet sind als auf die Hauptzwecke des Fonds. Auf diesen Fehler wurde wiederholt hingewiesen, seit die Europäische Kommission die ersten Daten des Europäischen Semesters veröffentlichte, mit denen alle Regionen in der EU bestimmt wurden, die vom JTF begünstigt werden könnten. Unklar ist immer noch, ob die Verteilung des JTF auf die Mitgliedstaaten vorgeschlagen wurde, bevor die Regionen entsprechend bestimmt wurden.
- Auf der anderen Seite wurde die allgemeine Arbeitslosigkeit – und insbesondere die Jugendarbeitslosigkeit – nicht als Zuweisungskriterium des Fonds unter den Mitgliedstaaten berücksichtigt. Das ist absolut unverständlich, wenn man die nachdrückliche Aussage der Kommission berücksichtigt, dass niemand zurückgelassen werden darf. Es ist offensichtlich, dass in diesen Regionen mit höherer Arbeitslosigkeit viel größere Schwierigkeiten auftreten werden, um den Übergang zu vollziehen, und deshalb scheint es nur logisch, ihnen höhere Mittel aus dem Fonds zuzuweisen.
- Außerdem ist die Korrektur bezüglich BIP nicht ausreichend solide und nicht auf die Kohäsionspolitik ausgerichtet, die besagt, dass ärmere Regionen höhere Mittel aus den Fonds erhalten sollten, da ihre Fähigkeiten, einen effektiven Übergang zu vollziehen, viel begrenzter sind.

#### **Frage 6**

Meiner Meinung nach sollte er als reaktiver Fonds eingesetzt werden, um vom Übergang verursachte sozioökonomische Schocks zu überwinden. Daneben sollten Zeitpläne und die Verpflichtung zum Übergang berücksichtigt werden. Das bedeutet für einen Mehrjährigen Finanzrahmen (MFR) 2021 – 2027, dass sich dieser Fonds jetzt auf die Ländergruppe konzentrieren sollte, denen ein unmittelbarer Übergang mit stärkerer Verpflichtung zu Dekarbonisierung bevorsteht, und der Teil der Länder, in denen der Übergang erst noch beginnen wird, auf eine zweite Phase warten sollte. Somit würde der Erfolg der erstgenannten Länder ein Beispiel und Spiegel für die anderen sein, und dieser Erfolg könnte künftigen Übergängen in zögernden Regionen zuträglich sein und diese stimulieren und beschleunigen.

#### **Frage 7**

Der Umfang der förderfähigen Vorhaben ist gut, aber ich halte die Umnutzung von alten Bergwerken für sehr kostenintensiv, und die Ergebnisse sichern langfristig keine Arbeitsplätze. Ich würde den Schwerpunkt auf die Wiederbelebung und auf Tätigkeiten, die langfristige Beschäftigung schaffen, legen.

Auch große Konzerne müssen eingeschlossen werden, denn sie können in Regionen, in denen sich ihr Standort befindet, zur treibenden Kraft für den Übergang werden. Alle Arten von Unternehmen können zum gerechten Übergang beitragen und sollten förderfähig sein. Deshalb sollten die Vorschriften für staatliche Beihilfen in diesen Regionen flexibler sein.

### **Frage 8**

Unsere Region würde insbesondere Geld benötigen, das vorgestreckt wird.

Es sollten Vorhaben finanziert werden, die Beschäftigung schaffen, und zwar hauptsächlich im Bereich der Energie und Industrie. Aber auch Projekte, die in der Lage sind, die Bevölkerung in den Kohlegemeinden zu halten und solche, die einen Mehrwert für die Umwelt darstellen: zum Beispiel Energiespeicherung, nachhaltige Mobilität, Fernheizung, Energieeffizienz, Effizienz der Industrie, erneuerbare Energie (Offshore-Windenergie, Biomasse, Geothermie), Kreislaufwirtschaft usw.

Sowohl die Mittel als auch die Finanzierung müssen zielorientierte, wirksame Instrumente sein und zusätzlich das Engagement der Regionen berücksichtigen. Unserer Ansicht nach sollte dieser Fonds außerdem in der Lage sein, Großprojekte zu finanzieren, da kleine Beträge auf regionaler/nationaler Ebene finanziert werden können.

### **Frage 9**

Zur Verteilung der Mittel auf die verschiedenen Regionen in jedem Mitgliedstaat sollte eine regionale Verwaltung auf NUTS-3-Ebene vorgesehen werden. Für eine erleichterte Umsetzung scheint hingegen die NUTS-2-Ebene der bessere Ansatz zu sein, da dies auf die Kriterien anderer Strukturfonds ausgerichtet ist und somit die Erfahrung der öffentlichen Verwaltung in den Mitgliedstaaten und Regionen im Umgang mit diesen Fonds genutzt werden kann. Auch wenn die Bürokratie vereinfacht wird, bedarf es eines hohen Grades an Fachwissen in der Verwaltung von Strukturfonds der EU, um die Umsetzung zu gewährleisten.

Wir stimmen voll und ganz mit den von der Europäischen Kommission in den ersten Berichten im Rahmen des Europäischen Semesters festgelegten Kriterien überein, die davon ausgehen, dass nur Regionen berücksichtigt werden, die gegenwärtig Bergwerke oder Kohlekraftwerke besitzen.

Als Kriterium sollte zusätzlich aufgenommen werden, dass die Schließung eines Bergwerks und/oder Kohlekraftwerks in den letzten drei Jahren erfolgt ist bzw. in den nächsten drei Jahren geplant ist, um eine vollständige Verpflichtung zum Ziel des Fonds nachzuweisen.

### **Frage 10**

Die Unterstützung durch die Plattform ist sehr bedeutend und effektiv, es wird eng miteinander zusammenarbeitet.

Jetzt würden wir klare Kriterien für die Verteilung innerhalb der Länder sowie Kriterien für die Förderfähigkeit von Vorhaben benötigen, damit wir die besten und wettbewerbsfähigsten Projekte auswählen können.

Wir schätzen außerdem sehr die Unterstützung der Generaldirektion Unterstützung von Strukturreformen über das SRSP, denn so wird eine umfassende Perspektive der Nachfrage auf den globalen Märkten und eingehende Analysen der Vermögenswerte in den Regionen geboten, und das hilft dabei, die besten politischen Maßnahmen für die Umsetzung der kurz-, mittel- und langfristigen Maßnahmen zu bestimmen.

Der Austausch von bewährten Verfahren unter den Regionen ist ein Muss. Es ist unbedingt notwendig, dass jede Region Kenntnisse und Erfahrungen anderer Regionen zum Aufbau von Netzwerken nutzen kann, in denen sie die wirksamsten Lösungen finden und teilen können.

## Befragte Person 3

**Land:** Deutschland

**Region:** Lausitz (Brandenburg/Freistaat Sachsen)

### Frage 1

Die Region Lausitz hat bislang an allen Treffen der Arbeitsgruppen und dem jährlichen politischen Dialog der Plattform teilgenommen.

Eine Stärke liegt darin, dass die Plattform Akteure aus Kohleregionen in ganz Europa, die mit der Unterstützung bei der Gestaltung des Kohleausstieg in ihrer Region beauftragt sind, zusammenbringt, um sich kennenzulernen und aus ihren Erfahrungen und bewährten bzw. fehlgeschlagenen Verfahren zu lernen.

Eine Schwäche liegt darin, dass für die Sitzungen der Arbeitsgruppen nicht genug Zeit und Raum für Besprechungen in kleineren Gruppen zu Verfügung stand, um konkrete Themen im Detail zu behandeln.

Die Initiative hat bislang nicht dabei geholfen, Projekte zu entwickeln. Wir haben jedoch Akteure von Unternehmen in den Regionen mit anderen Firmen aus verschiedenen Kohleregionen im Wandel in Kontakt gebracht, um Vorhaben abzustimmen und damit sie sich an der Entwicklung künftiger gemeinsamer Projekte beteiligen können.

Die Plattform hilft, gemeinsame Argumente zu finden, warum ein gerechter Kohleausstieg eine europäische Herausforderung darstellt und die Regionen grenzübergreifend zusammenarbeiten müssen. Sie hilft für ein besseres Verständnis, das wir in die Region tragen können.

### Frage 2

Das am stärksten vom Ausstieg aus dem Kohleabbau zur Stromerzeugung und dem strukturellen Übergang hin zu einer klimaneutralen und Kreislaufwirtschaft betroffene Gebiet ist das Lausitzer Revier in Ostdeutschland. Es besteht aus sieben Regionen (Elbe-Elster, Oberspreewald-Lausitz, Dahme-Spreewald, Spree-Neiße und Cottbus im Bundesland Brandenburg sowie Bautzen und Görlitz im Bundesland Sachsen). In diesen Regionen sind ungefähr 8 300 Menschen direkt im Braunkohlenbergbau beschäftigt. 1,24 % der erwerbstätigen Bevölkerung der Region (4 900 Menschen im Jahr 2016) könnten vom Strukturwandel indirekt betroffen sein.

### Frage 3

Der Freistaat Sachsen und das Bundesland Brandenburg haben unter der Bezeichnung „Zukunfts werkstatt Lausitz“ ein gemeinsames Vorhaben initiiert, für das die Wirtschaftsregion Lausitz zuständig ist. Es unterstützt die Region dabei, eine Bottom-up-Strategie für die strukturelle Entwicklung in der Zeit des Kohleausstiegs zu erstellen, um für die Zukunft bereit zu sein. Das Projekt läuft seit 2018 und wird diesen Herbst abgeschlossen.

### Frage 4

Über die EU-Kohäsionsfonds wird der Lausitz – theoretisch – viel Geld zur Verfügung gestellt. Infolge der Abwanderung hochqualifizierter Kräfte liegt in der letzten Zeit allerdings das größte Problem in fehlenden Kapazitäten für die Entwicklung von Projekten mit Wertschöpfung für die Region.

Insbesondere bei FuE-Projekten können wir nur einen geringen Effekt der Kohäsionsfonds erkennen, und auch das ist auf fehlende Kapazitäten zurückzuführen. Die Region ist derzeit nicht in der Lage, die bereitgestellten Mittel aufzunehmen. Eine Herausforderung liegt im Aufbau von Kapazitäten in der nächsten Zeit.

#### **Frage 5**

Ja, ich habe vom JTF gehört und war seit dem ersten Vorschlag des EP im Jahr 2018 an den laufenden Diskussionen beteiligt. Meine Meinung ist: Regionen, die infolge von hauptsächlich externen Gründen (z. B. politischen Entscheidungen auf EU-Ebene) ihr Wirtschaftssystem umstellen müssen, benötigen Förderung, um einen gerechten und guten Weg zu finden, auf dem sie ihre größten Herausforderungen bewältigen können. Dabei handelt es sich um die Regionen, die am stärksten betroffen sind, um die Ziele des europäischen Grünen Deals zu erreichen. Folglich müssen Kohleregionen im Wandel besonders unterstützt werden – mit neuen und „leichten“ Mitteln, damit die EU in der Zivilgesellschaft höhere Akzeptanz für das Erreichen ihrer Ziele erhält. Andernfalls würden diese Regionen zurückgelassen und Populismus und der Eindruck, dass Verluste gemacht würden, gestärkt.

#### **Frage 6**

Meiner Meinung nach kann und sollte es eine Mischung aus beidem sein. Es wird Regionen geben, die sehr bald reagieren müssen, weil ihnen interne Schocks bevorstehen, die durch externe politische Entscheidungen verursacht werden. Andere sehen den Kohleausstieg als langfristige Herausforderung und werden in der Lage sein, über ihre Strategie nachzudenken. Sie müssen die Zivilgesellschaft in den Prozess der Erstellung von Ausstiegsstrategien mit hoher Akzeptanz einbeziehen und nach meiner Erfahrung dauert das sehr lang! Der JTF sollte folglich zumindest ein flexibles Instrument sein.

#### **Frage 7**

Von meinem Gesichtspunkt aus ist es am wichtigsten, die Wiederbelebung der Wirtschaft und soziale Absicherung sowie den Aufbau von Kapazitäten (zusätzliches Ziel) in den Regionen zu fördern. Bezuglich der Wiederherstellung von Flächen: In Deutschland sind die Bergbauunternehmen dafür verantwortlich. Wir haben sehr viel Erfahrung in der Wiederherstellung von Flächen und wissen, dass solche Maßnahmen sehr teuer sind. Wird der JTF nicht nur für die Konzepterstellung geöffnet, sondern auch die Wiederherstellung selbst verwendet, werden die bereitgestellten Mittel in sehr kurzer Zeit aufgebraucht sein. Dieses Ziel sollte nach Ansicht der Region Lausitz nicht förderfähig sein.

#### **Frage 8**

Nach meiner Erfahrung scheint es notwendig zu sein, Projekte zu finanzieren, die einen Mehrwert für die regionale Wirtschaft und das soziale Leben innerhalb der Region darstellen, um daraus Orte zu machen, in denen junge Menschen und Arbeitnehmende sowie Inhaberinnen und Inhaber von Unternehmen/Gründerinnen und Gründer von Start-ups leben möchten. Das kann durch verstärkten Aufbau von Kapazitäten z. B. in den lokalen Behörden oder Unternehmen verbessert werden, damit förderfähige Vorhaben angegangen werden.

#### **Frage 9**

Die Fördermittel sollten auf regionaler Ebene verteilt werden. Jede Region (im Fall der Lausitz: Brandenburg und Sachsen - NUTS-2) sollte, je nach konkreten Bedürfnissen der Region, die

Verwaltung flexibel einrichten (für andere Kohleregionen könnte die NUTS-3-Ebene sogar noch besser sein), dabei aber die spezifischen Programme/Strategien für den Kohleausstieg auf regionaler Ebene (im Fall der Lausitz auf Bezirksebene) berücksichtigen. Eine geteilte Mittelverwaltung auf Staatsebene ist weder notwendig noch angemessen.

#### **Frage 10**

Für die Wirtschaftsregion Lausitz wird es von Nutzen sein, im Rahmen der Arbeitsgruppen der Plattform für Kohleregionen im Wandel in der kommenden Periode die Effektivität und Bedürfnisse aus dem JTF zu erörtern. Es wird ein andauernder Prozess sein, und wir alle müssen im Rahmen der Sitzungen der CRiT-Plattform über Effektivität und die auf uns zukommenden Probleme nachdenken, sie überdenken und erörtern. Eine Unterstützung könnte sein, die CRiT-Plattform in den nächsten Jahren als Plattform für Kohleregionen einzurichten.

Mehr Austausch, eine nahe regionale Betrachtungsweise und die Einbeziehung der Zivilgesellschaft in den Prozess, um die Akzeptanz zu verbessern, zeichnen sich als wichtigste Aspekte ab, um den Übergangsprozess erfolgreich, effektiv und gerecht zu gestalten.

### **Befragte Person 4**

**Name:** Karel Tichý

**Organisation:** Ministerium für regionale Entwicklung

**Land:** Tschechische Republik

#### **Frage 1**

Das Ministerium für regionale Entwicklung koordiniert die Teilnahme der Tschechischen Republik und ihrer Kohleregionen im Wandel (NUTS-2 Nordwesten = Region Karlovy Vary und Ústí und NUTS-2 Mähren-Schlesien = Region Mähren-Schlesien) an der CRiT-Plattform und hat über die Abteilung RE:START aktiv an allen bislang abgehaltenen Sitzungen teilgenommen. Wir halten die Plattform insbesondere deswegen für besonders nützlich, weil sie die Gelegenheit bietet, aktuellste Informationen über den politischen Rahmen für den Kohleausstieg auf der Ebene von Vertretern der Europäischen Kommission zu erhalten. Ihre Bedeutung liegt auch in der Tatsache, dass die CRiT-Plattform als Ort für den Erfahrungsaustausch zwischen Kohleregionen dient, und wir schätzen sie auch als Ort, an dem Regionen Kooperationen eingehen oder vertiefen können und/oder professionelle Unterstützung für ihre Transformations-/Übergangsprozesse erhalten und spezifische Transformations-/Übergangsprojekte entwickeln können.

#### **Frage 2**

In der Tschechischen Republik sind sechs Tage- und drei Tiefbaubergwerke in drei Kohleregionen in zwei NUTS-2-Regionen und 13 Kohlekraftwerke in fünf NUTS-2-Regionen in Betrieb. Ungefähr 18 000 Menschen arbeiten direkt in Bergbauaktivitäten. Es wird erwartet, dass der Übergangsprozess lokale Gemeinschaften betreffen wird, die von den Sektoren des Kohlebergbaus und der Kohlekraftwerke abhängen, in denen über 21 000 Menschen beschäftigt sind und die für über 19 000 indirekte Arbeitsplätze im Land verantwortlich sind (über 10 000 indirekte Arbeitsplätze befinden sich in Tätigkeiten in Zusammenhang mit Kohle in der NUTS-2-Region Nordwesten, etwa 4 000 in der NUTS-2-Region Mähren-Schlesien und über 5 000 in anderen tschechischen Regionen). Bei allen drei Kohleregionen handelt es sich um strukturschwache Regionen mit Problemen, wie Gefahr von hoher Arbeitslosigkeit, langfristige Abwanderung, hochgradige Luftverschmutzung und vor allem eine niedrige Kohäsionsrate. Um diese Probleme strukturell und strategisch anzugehen,

wurde von der Regierung Ende 2015 die RE:START-Strategie (Strategie der Regierung zur wirtschaftlichen Umstrukturierung der Regionen Ústí, Mähren-Schlesien und Karlovy Vary) entworfen und verabschiedet. Sie ist Teil der Strategie für Regionalentwicklung der Tschechischen Republik und stellt die Antwort auf die langfristige mangelhafte Wirtschaftsleistung und soziale Lage in drei Kohleregionen dar. Die realisierten Maßnahmen stellen nicht nur eine Reaktion auf den Rückgang des Bergbaus dar, sondern zielen auch auf die sozioökonomische Entwicklung als Ganzes ab, um unter anderem neuer Investitionen anzuziehen, Bildung und Forschung zu fördern usw. Der strategische Rahmen von RE:START befindet sich gegenwärtig in der Aktualisierungsphase, damit die Ziele enger mit den Herausforderungen des Ausstieges und des Energiewandels verknüpft werden. Der Kern der Umsetzung der RE:START-Strategie soll in die Entwicklung und Realisierung von großen strategischen Vorhaben integriert werden, die für von der Schließung von Kohlebergwerken betroffenen Menschen und für die gesamte wirtschaftliche Diversifizierung der Regionen Chancen mit sich bringen.

### **Frage 3**

Das Ministerium für regionale Entwicklung ist als zentrale Regierungsbehörde nicht direkt für die Schließung von Bergwerken und/oder Kohlekraftwerken zuständig, ist aber – hinsichtlich der Rolle der staatlichen Verwaltung – eine der wichtigsten Stellen, um die Entwicklungsaktivitäten aller Regionen der Tschechischen Republik, einschließlich der Kohleregionen im Wandel, zu leiten und zu erleichtern. Das Ministerium ist ein wichtiges Mitglied der tschechischen Kohlekommission – ein beratendes Gremium der tschechischen Regierung, dessen Aufgabe darin besteht, Empfehlungen abzugeben, wann und unter welchen Bedingungen die Tschechische Republik den Kohlebergbau und die Stromerzeugung mit Kohlebefeuерung einstellen soll. Das Ministerium für regionale Entwicklung leitet eine Arbeitsuntergruppe dieser Kommission, deren Aufgabe darin besteht, die sozialen und wirtschaftlichen Auswirkungen des Rückgangs des Kohlebergbaus in den betroffenen Regionen zu bestimmen. Diese Aufgabe ist eng mit der genannten Regierungsstrategie RE:START verknüpft, die über sogenannte Aktionspläne mit 97 Maßnahmen zur Förderung von Bereichen wie Geschäftsentwicklung, Forschung und Innovation, Humanressourcen, soziale Stabilisierung, Transportinfrastrukturen oder Umwelt umgesetzt wird.

### **Frage 4**

Das Ministerium für regionale Entwicklung besitzt die Zuständigkeit der nationalen Koordinierungsbehörde, ist also die zentrale methodologische und koordinierende Stelle zur Umsetzung von Programmen mit Kofinanzierung über europäische Fonds in der Tschechischen Republik. Verschiedene Aspekte wirken sich auf den Erfolg des Einsatzes des ESI-Fonds aus. Es besteht kontinuierliche Kommunikation zwischen diesem Gremium und der Europäischen Kommission als zentraler Ansprechpartner für die nationale Koordinierungsbehörde bezüglich der Umsetzung der Kohäsionspolitik in der Tschechischen Republik. Fortlaufende intensive Gespräche mit Interessenträgern aus Kohleregionen, die direkt in Übergangsprozesse und somit in damit zusammenhängende Vorhaben involviert sind, gelten als für den Erfolg der Umsetzung der Kohäsionspolitik in Kohleregionen im Wandel als wesentlich (und das gilt auch für den JTF). Das trifft auch auf die Unterstützung zu, um ausreichende Absorptionskapazitäten in den Regionen zu fördern. Der Kofinanzierungssatz steht in direktem Zusammenhang mit der Absorptionskapazität in den Regionen – es ist offensichtlich, dass im Falle einer Erhöhung des Kofinanzierungsanteils, der zur Umsetzung von Vorhaben durch mögliche Begünstigte notwendig ist, und falls die Vorschriften zu

komplex würden, das Transformationspotenzial des JTF in strukturschwachen Regionen/Kohleregionen der Tschechischen Republik gefährdet sein könnte.

### **Frage 5**

Das Ministerium für regionale Entwicklung kennt die vorgeschlagene JTF-Verordnung genau und ist eines der Ministerien in dem Team, von dem das Rahmenpapier zur Position der Tschechischen Republik zum Vorschlag der JTF-Verordnung erarbeitet wird. Das Rahmenpapier zur Position enthält wichtige Empfehlungen für die Anpassung der Verordnung, wie beispielsweise:

#### **Vorschriften bezüglich staatlicher Beihilfen**

Die Vorschriften für staatliche Beihilfen dürfen nicht die Bemühungen untergraben, CO<sub>2</sub>-Neutralität bis 2050 zu erreichen. Es wäre wünschenswert, diese Vorschriften so zu ändern, dass die Förderung von Maßnahmen zum Erreichen dieser Ziele, einschließlich der JTF-Finanzierung, die größten Auswirkungen in den betroffenen Gebieten und Mitgliedstaaten entfalten können.

#### **Förderung großer Unternehmen**

Freigabe und Klärung der Bedingungen, unter denen die Förderung großer Unternehmen möglich ist. Territoriale Pläne für einen gerechten Übergang sollten nicht die für die Förderung vorgesehenen großen Unternehmen auflisten müssen, da die Pläne als Teil eines Programms oder einer Priorität zum Einsatz des JTF genehmigt werden müssen. Diese Auflage der EK wird als Mikromanagement und Eingriff in die Kompetenzen des Mitgliedstaats im Rahmen der geteilten Mittelverwaltung und Subsidiarität betrachtet.

#### **Territoriale Pläne für einen gerechten Übergang**

Diese Pläne dürfen erst genehmigt werden, nachdem die für den Einsatz des JTF in der Tschechischen Republik relevanten operationellen Programme selbst genehmigt sind. Es stellt sich die Frage, warum diese territorialen Pläne für einen gerechten Übergang überhaupt von der EK genehmigt werden müssen. Das ist insbesondere dann der Fall, wenn es darum geht, dem JTF als Teil eines operationellen Programms Priorität zu geben. Werden die Pläne gleichzeitig mit dem operationellen Programm genehmigt, könnte die Umsetzung deutlich verzögert werden. Da wir uns bereits im ersten Quartal 2020 befinden, ist die Zeit wirklich von großer Bedeutung.

### **Frage 6**

Derzeit steht der gesamte mit dem Kohleausstieg verbundene Transformationsprozess in den meisten europäischen Ländern noch am Anfang – angesichts dieser Tatsache nehmen wir an, dass der JTF als Instrument für eine proaktive Herangehensweise für Regionen mit laufenden Vorhaben eine wichtige Rolle spielen wird, und ihnen dabei hilft, die Übergangsprozesse zu gestalten und zu verwalten. In gewissen konkreten Situationen kann der JTF auch eine wichtige reaktive Rolle übernehmen – insbesondere in Regionen, die versuchen, die zwangsweise im Verlauf der Weiterentwicklung des Übergangsprozesses (unerwartet) auftretenden Bedürfnisse zu bewältigen.

### **Frage 7**

Das vorgeschlagene Spektrum der geförderten Aktivitäten scheint ausreichend zu sein. Die geförderten Aktivitäten sollten allerdings kontinuierlich evaluiert und danach je nach Bedarf der Regionen im Wandel abgeändert werden. Auf lange Sicht kann es sich einfach als notwendig erweisen, Aktivitäten zu fördern, die in der vorgeschlagenen Verordnung nicht vorgesehen sind, und den JTF zu überarbeiten. Wir führen derzeit intensive Gespräche zur Bereitschaft und den Auswirkungen von Vorhaben, die zu den gewünschten Änderungen führen.

### Frage 8

Das Spektrum der als auf JTF-Ebene förderfähig vorgeschlagenen Aktivitäten ist relativ breit. Derzeit prüfen wir, ob es möglich ist, mit diesem Spektrum eine Reihe signifikanter Transformationsvorhaben in den Kohleregionen der Tschechischen Republik umzusetzen, z. B. im Bereich Umwelt, in dem Anpassungsmaßnahmen auch nützlich wären. In diesem Zusammenhang halten wir es für wichtig, potenzielle Überschneidungen zu klären, die in Bezug auf den JTF mit den Inhalten von Aktivitäten auftreten können, die über die „standardgemäßen“ operationellen Programme im nächsten Programmplanungszeitraum gefördert werden, damit die Ressourcen möglichst zielorientiert eingesetzt werden.

### Frage 9

Der optimale Einsatzmechanismus für die JTF-Förderung in der Tschechischen Republik wird gegenwärtig evaluiert und es ist noch zu früh, konkrete Standpunkte darzulegen, da noch mehrere Optionen offenstehen.

Die Förderung aus dem JTF sollte sich im Wesentlichen an die vom Übergang in eine CO<sub>2</sub>-arme Wirtschaft am stärksten betroffenen Kohleregionen wenden – vor allem hinsichtlich der (erwarteten) Auswirkungen auf Beschäftigung bzw. Arbeitslosigkeit, Wirtschaftsleistung der Region usw.

### Frage 10

Aus der Perspektive des Ministeriums für regionale Entwicklung und seiner Position im politischen Rahmen zur Umsetzung der Kohäsionspolitik der Europäischen Union in der Tschechischen Republik gelten kontinuierliche Kommunikation und Kooperation mit der Europäischen Kommission als unerlässlich, wenn es um den JTF geht. Daneben muss aber auch eingeräumt werden, dass die Lage in jedem Mitgliedsstaat unterschiedlich sein kann, weshalb wir der Ansicht sind, eine größere allgemeine Flexibilität wäre für alle Interessenträger von Vorteil, auch für die EK. Das ist die grundlegende Voraussetzung für den erfolgreichen Einsatz des JTF, unabhängig von dem konkreten Einsatzmechanismus.

## Befragte Person 5

**Land:** Tschechische Republik

### Frage 1

[anonymisiert]

Die Plattform ist eine sehr willkommene und nützliche Initiative. Tatsächlich waren es die am stärksten vom Ausstieg betroffenen Regionen, die bei der Beteiligung der Tschechischen Republik an der Plattform vorangingen. Gerade diese Regionen müssen mit den Problemen des Kohleausstiegs direkt fertig werden, und deshalb sahen wir in der Plattform eine gute Chance, Kenntnisse mit anderen Regionen zu teilen, die vor der gleichen Herausforderung stehen, und um bessere Informationen und Zugang zu EU-Finanzierung und -Programmen zu erhalten.

**Stärken der Plattform:** Sie bietet umfassende Informationen über die Problematik des Kohleausstiegs und sehr gute Vernetzungsmöglichkeiten, damit sich Regionen mit Gebieten und Verwaltungen in Verbindung setzen können, die mit der gleichen Art von Problemen zu tun haben.

**Schwächen der Plattform:** Die Koordinierung zwischen der GD Energie und GD Regionalpolitik und Stadtentwicklung hätte besser sein können, insbesondere am Anfang. Die GD Regionalpolitik und

Stadtentwicklung verfügt über umfangreiche Informationen und Know-how für die effektive Arbeit mit Regionalverwaltungen, die für dieses Projekt von außerordentlich großem Nutzen sind. Insofern hätte sie in die Plattform viel stärker involviert werden können, um bei Problemen der Verwaltung, insbesondere der zwischen nationalen und regionalen Behörden geteilten Verwaltung, zu helfen.

### **Frage 2**

Die Tschechische Republik ist das vom Kohleausstieg am drittstärksten betroffene Land der EU. Es weist die dritthöchsten Beschäftigungszahlen der EU im Kohlesektor und Sektoren in Zusammenhang mit Kohle sowie der Erzeugung von Kohle auf. Das Land ist aber nicht so groß wie z. B. das in ähnlichem Ausmaß betroffene Polen oder Deutschland. Deswegen mussten große Anstrengungen unternommen werden, damit diese schwierige Situation der Tschechischen Republik auf europäischer Ebene überhaupt wahrgenommen wurde.

Drei NUTS-3-Regionen in der Tschechischen Republik sind besonders stark vom Kohleausstieg betroffen – Karlovarský, Ústecký und Moravskoslezský. Diese Regionen gehören auch zu den am wenigsten entwickelten Regionen des Landes und zu denen mit dem höchsten Bedarf an Investitionen in soziale Inklusion. Die Region Karlovarský ist die einzige in der Tschechischen Republik, in der die Indikatoren sogar anzeigen, dass der Entwicklungsstand im Laufe der Zeit rückläufig war. Zu den Problemen zählen unter anderem Umweltschäden infolge Jahrzehntelangen Bergbaus und der niedrige Bildungsstand der Bevölkerung.

In den westlichen Kohleregionen der Tschechischen Republik, d. h. die Regionen Karlovarský und Ústecký, in denen Braunkohle abgebaut wird, ist immer noch das Erbe des Umbaus der Institutionen und der Dynamik der Nachkriegszeit des Zweiten Weltkriegs spürbar. Während des Kriegs gab es in diesen Regionen eine große deutsche Minderheit, die nach Kriegsende nach Deutschland oder Österreich abwanderte. Daraufhin kamen viele neue Menschen in diese westlichen Regionen. Somit wurde die emotionale Beziehung der Bevölkerung zum Land unterbrochen und das Gefühl der Zugehörigkeit zur Region gemindert. Die westlichen Regionen mit der intensivsten Kohleaktivität sind Ústecký und Karlovarský. Hier findet meist Braunkohlenbergbau statt.

Die Region Moravskoslezský im Nordosten ist anders. Über 200 Jahre lang war sie eine wichtige Industrieregion mit starker Tradition im Steinkohlebergbau und großer Bindung der Menschen an das Land. Es handelt sich um einen kulturellen und sozialen „Schmelztiegel“ in der Tschechischen Republik mit Minderheiten aus Polen und der Ukraine, aber auch aus Deutschland, Griechenland und Italien. Diese Menschen zogen vor Jahrzehnten hierher, um von der Entwicklung der Industrie und des Kohlebergbaus dort zu profitieren. Anscheinend fällt es diesen Menschen aufgrund ihres starken Zugehörigkeitsgefühls und Stolzes für ihre Region leichter, in Anstrengungen zu investieren, um ihre Region neu zu präsentieren.

### **Frage 3**

Die Tschechische Republik hat die neue Entwicklungsstrategie RE:START erarbeitet und verabschiedet, die auf die drei strukturschwachen Regionen ausgerichtet ist, die gleichzeitig die Kohleregionen sind. Die Regierung verabschiedete diese Strategie im Jahr 2013 und stellte seither die Finanzierung hauptsächlich über nationale Mittel und teilweise – vereinzelt – EU-Fonds breit.

Die Initiative wurde anfänglich von den drei oben genannten am wenigsten entwickelten und am stärksten betroffenen Regionen vorangetrieben. Es ging darum, ein sektorübergreifendes und regionales Problem auf koordinierte Art und Weise anzugehen. Dazu wurde ein behördenübergreifendes Gremium geschaffen, in dem das Ministerium für Industrie und Handel, das Ministerium für Umwelt und das Ministerium für Regionalentwicklung vertreten sind. Das Ziel ist, die

Koordinierung und Vernetzung zwischen diesen Ministerien zu verbessern, damit sie auf das Ziel des Kohleausstiegs hinarbeiten können.

Die Strategie gibt vor, was in den drei oben genannten Regionen geschehen soll. Die Bedürfnisse der Regionen sind unterschiedlich, nicht nur wegen ihrer abweichenden kulturellen, sozialen und wirtschaftlichen Merkmale, sondern auch, weil Braunkohle- (Tagebau) und Steinkohlebergbau (Untertagebau) nicht auf die gleiche Weise behandelt werden können. Auch wenn die Vorhaben in diesen Regionen unterschiedlich sind, so ist der Ansatz doch ähnlich.

Die in der Strategie dargelegten Prioritäten:

- Unternehmerische Initiative und Innovation (Wirtschaft)
- Ausländische Direktinvestition
- Forschung und Entwicklung
- Humankapital: Schaffung von besseren Arbeitsplätzen, Bereitstellung langfristiger Bildung, um das Problem der geringqualifizierten Arbeitskräfte zu beheben und die Motivation und unternehmerischen Kompetenzen zu steigern
- Soziale Stabilisierung: Verringerung der sozialen Unterschiede zwischen den Regionen und dem Rest des Landes, Steigerung der Diversität und Attraktivität des Wohnungsbaus, Stärkung des Zugehörigkeitsgefühls zum Land und des Patriotismus, Entwicklung von Infrastrukturen und von der öffentlichen Verwaltung, um die Regionen mit der Hauptstadt zu verbinden
- Umwelt

Mit Beginn der CRIT-Plattform und der Initiative des Grünen Deals auf EU-Ebene wurde die RE:START-Strategie sehr gut in die allgemeinen nationalen und europäischen politischen Rahmen der EU-Fonds sowohl auf nationaler Ebene als auch auf EU-Ebene integriert. Die genannten Regionen spiegeln sich auch in den Maßnahmen des nationalen Energie- und Klimaplans und von der Kommission in Anhang D zum Länderbericht des Europäischen Semesters wider. Die RE:START-Regionen werden auch im Rahmen des JTF förderfähig sein.

#### **Frage 4**

Geteilte Mittelverwaltung für Maßnahmen der Kohäsionspolitik ist eine sehr gute Möglichkeit, um tatsächliche Veränderung auf lokaler Ebene durchzusetzen. Zwar können infolge von Fehlern gewisse Ineffizienzen auftreten, aber die Vorteile der Einbeziehung der Menschen auf lokaler Ebene sind viel größer. Dabei ist auch darauf hinzuweisen, dass der Lernprozess immer einen Preis hat und zum Gesamtprozess dazugehört. Die zentrale Verwaltung kann nicht Resultate vor Ort und die Einbeziehung der lokalen Akteure garantieren. Ein sehr kleiner Prozentsatz der Kohäsionsmittel geht möglicherweise infolge von Fehlern verloren. Das ist jedoch kein Grund für die großen Ängste vor missbräuchlicher Verwendung von Mitteln, da ein Großteil dieser Mittel auf nationaler, regionaler und lokaler Ebene effizient eingesetzt wird. Es muss ein höherer Vertrauensgrad zwischen Kommission und den nationalen und regionalen Behörden aufgebaut werden, dass der Einsatz dieser Mittel angemessen erfolgt.

An der geteilten Mittelverwaltung ist eine ganze Kette von Menschen beteiligt, von der EU-Ebene bis zur untersten lokalen Ebene. Dadurch kann auf alle notwendigen Kenntnisse und Informationen für einen angemessenen Einsatz der Mittel zugegriffen werden. Wichtig dabei ist, die Kultur und

Gesellschaft eines jeden einzelnen Mitgliedstaates zu verstehen. Auf Kommissionsebene sind diese Kenntnisse in der GD Regionalpolitik und Stadtentwicklung konzentriert.

Zur Frage der langen Reaktionszeiten bei der geteilten Mittelverwaltung ist es ziemlich normal, dass Strategien und Projekte an die spezifischen nationalen Regeln angepasst werden müssen und über lange Zeiträume ausgearbeitet werden.

In Bezug auf die Frage von mehr Effizienz der Kohäsionspolitik würden weniger Regeln zur Umsetzung und Vereinfachung viele Verwaltungsbehörden mit Sicherheit entlasten. Zu viel Druck auf die Mittel führt manchmal zu übermäßig vielen Kontrollen, die sich dann mit dem System der nationalen Prüfungen oft vervielfachen. Das ist für die Begünstigten belastend. Außerdem fehlt es den Kontroll- und Prüfpersonen oft an praktischer Erfahrung in Zusammenhang mit den Vorhaben. So können Kontrollen sogar kontraproduktiv sein, wenn nur unbeabsichtigte Fehler vorliegen, da sie das Image der EU schädigen können.

### **Frage 5**

Der JTF wurde nicht als ein großer Teil der Kohäsionspolitik vorgeschlagen – er stellt nur ungefähr 3 % der Gesamtzuweisungen der Kohäsionspolitik für den nächsten MFR und auch in der Tschechischen Republik dar – aber alle blicken auf ihn. So wurde der Entwurf für eine neue Verordnung erstellt, obwohl der aktuelle Vorschlag ähnliche Investitionen mit sich bringt wie der Europäische Fonds für regionale Entwicklung und der Europäische Sozialfonds (mit ein paar Ausnahmen) (nachstehend EFRE und ESF). Er ist aber auch mit hohen Auflagen verbunden. Der Zugang zum Fonds zeichnet sich für die Mitgliedstaaten als relativ kompliziert und ressourcenintensiv ab. Wenn kein Vertrauen zwischen Kommission und lokalen Behörden in Bezug auf den Einsatz dieses Fonds besteht, und dieser mit hohen Auflagen verbunden ist, wird er wahrscheinlich nicht effektiv sein.

Beispielsweise ist die Ausarbeitung eines territorialen Plans für einen gerechten Übergang ziemlich aufwändig, insbesondere der Liste aller großen Unternehmen, die Zugang zu den Mitteln erhalten sollen, da im Plan die Aufschlüsselung bis auf Operations-/Projektebene gefordert wird oder die Vorhaben zur Verhinderung von Treibhausgasemissionen gemäß Richtlinie 2003/87/EG aufzuführen sind. Es ist nicht nur so, dass die Unternehmen natürlich noch nicht wissen, welche Vorhaben und Strategien sie in mehreren Jahren verfolgen werden, es kann auch sein, dass sie aus strategischen Gründen nicht bereit dazu sind, sie offenzulegen. Somit stellt sich die Frage, ob die Höhe der Mittel, auf die die Länder zugreifen können, die Anstrengungen aufwiegt, die aufgewendet werden müssen, um diese territorialen Pläne für einen gerechten Übergang zu erstellen.

Es wäre hilfreich, manche derzeit in der Verordnung enthaltene Hindernisse und Bedingungen auszuräumen und das Vertrauen zwischen europäischen, nationalen und regionalen Behörden zu stärken, denn die betroffenen Regionen und nationalen Regierungen wissen, was das Beste für sie ist und wie sie die Region umgestalten können.

Ein weiteres Problem liegt in dem Umstand, dass der JTF auf den EFRE und den ESF zurückgreift, um die Ressourcen zu vervielfachen. Das bedeutet, dass Regionen, die im Rahmen des JTF nicht förderfähig sind, ein geringerer Anteil des EFRE und ESF zur Verfügung steht, was zu verstärkten Spannungen unter den Regionen führen und kontraproduktiv sein kann. Es ist verständlich, dass Ressourcen konzentriert werden sollen. Wenn die EU aber wirklich eine Veränderung herbeiführen will, sollte sie mehr Mittel für einen gerechten Übergang aufwenden, die nicht im Rahmen der Zuweisungen der Kohäsionspolitik gemacht werden, um den betroffenen Gebieten zu helfen.

### **Frage 6**

Wäre der JTF ein reaktiver Fonds, müsste er getrennt von der Kohäsionspolitik behandelt werden. Der Fonds ist dafür nicht geeignet und sollte eher als ein langfristiges Instrument betrachtet werden. Der EGF wird auf jeden Fall in der Lage sein, spontane Probleme der Umgestaltung durch den Klimawandel im nächsten MFR (2021–2027) zu bewältigen.

### **Frage 7**

Der Anwendungsbereich sollte auf keinen Fall eingeschränkt werden; vielmehr sollte den Regionen Flexibilität geboten werden, diejenige Strategie umzusetzen, die für ihre konkreten Gegebenheiten und Strategien am besten geeignet ist. In Artikel 4 sollte das Wort „ausschließlich“ gestrichen werden, und der Text sollte für die Sanierung von durch Bergbauaktivitäten belasteten Flächen offener sein. Bis jetzt ist dies an das Verursacherprinzip gebunden. In der Praxis erweist es sich aber sehr schwierig, die Einhaltung durchzusetzen. Der Ausstieg wird lange dauern, die Flächen hingegen müssen jetzt saniert und wiederbelebt werden. Die Regionen müssen den Sanierungsprozess, der sehr lange dauert, in Gang bringen können, bevor privatwirtschaftliche Unternehmen sich zu einem Zeitpunkt dazu entschließen, zu dem es schon zu spät ist.

So wurde beispielsweise der Industriestandort Dolní Vítkovice, an dem ein Bergwerk und eine metallverarbeitende Fabrik für die Herstellung von Rohstahl stand, offiziell im Jahr 1998 geschlossen. Er liegt nah am Stadtkern von Ostrava, der Hauptstadt der Region Moravskoslezský, und ist Eigentum eines privaten Unternehmens. Bevor ein Umbauprojekt umgesetzt werden konnte, musste eine Vereinbarung zwischen der Region und dem privaten Entwickler erreicht werden. Es wurden drei Optionen in Erwägung gezogen: die Schließung des Standorts und der Abriss des Werks und der Gebäude, der Umbau in ein Museum oder die intelligente Weiterentwicklung. Die dritte Option wurde gewählt, und mit der Hilfe eines der renommiertesten Architekten der Tschechischen Republik wurden das alte Bergwerk und die Industrieanlage in einen Veranstaltungsort, eine Touristenattraktion und einen Unternehmensstandort umgebaut. 2012 wurde das Areal für Unternehmen und das Publikum eröffnet und ist seitdem – nach der Prager Burg – zu dem Ort mit den zweithöchsten Besucherzahlen der Tschechischen Republik geworden. Das stellte ohne jeden Zweifel einen Erfolg dar, die Fertigstellung des Umbaus dauerte aber ganze 20 Jahre. Dabei mussten die Region und der Entwickler zusammenarbeiten, aber es mussten auch Mittel aus privaten, nationalen und europäischen Fonds zusammengelegt werden.

Von Seiten der Regierung ist es sehr schwierig, ein eindeutiges Datum für den Kohleausstieg festzulegen, da im Land dadurch die Energiearmut zunehmen und die Energiesicherheit gefährdet werden könnten. Die geringen Geldbeträge des JTF stellen für Unternehmen wahrscheinlich keine Motivation dar, ihre Bergbautätigkeiten tatsächlich aufzugeben, das heißt also, dass ein hoher Bedarf an „weichen“ Verhandlungen in diesem Bereich bestehen wird.

### **Frage 8**

Die JRC-Studie über das Potenzial sauberer Energie in den Kohleregionen der EU<sup>22</sup> bestimmte die drei tschechischen Kohleregionen als einige der Regionen mit dem geringsten Potenzial zur Umstellung auf erneuerbare Energien. Geografisch gibt es kein Meer, wenig Wind und viel weniger Sonne als in den südeuropäischen Ländern. Deshalb ist es für das Land wichtig, auf Kernkraft zu setzen.

---

<sup>22</sup> <https://ec.europa.eu/jrc/en/publication/eur-scientific-and-technical-research-reports/clean-energy-technologies-coal-regions>

Daneben ist in der Tschechischen Republik die Energieverteilung sehr stark konzentriert, weshalb sich jede Veränderung als sehr kostenintensiv gestalten würde.

Es könnten des Weiteren auch spezifische Fördermaßnahmen in Erwägung gezogen werden, z. B. Entschädigungen für die Schließung von Unternehmen infolge eines beschleunigten Wandels.

Hinsichtlich der Kosten bis 2050 befindet sich die Tschechische Republik noch auf der Evaluierungsstufe der wirtschaftlichen Auswirkungen des Wandels. Grobe Schätzungen gehen von ungefähr doppelt so starken Auswirkungen aus als die in der EU durchschnittlich erwarteten Kosten, gemessen am BIP.

### **Frage 9**

Siehe Antwort auf Frage 4 zur Erörterung der geteilten Mittelverwaltung.

In der Tschechischen Republik wird die Verwaltung des Fonds national abgewickelt, die Ausarbeitung des Plans und seine Umsetzung stellt aber eine gemeinsame nationale und regionale Aufgabe dar.

### **Frage 10**

n.z.

#### **Ergänzende Anmerkungen:**

Korrekt eingesetzt kann die Kohäsionspolitik für den JTF ein ziemlich effizientes Instrument darstellen, insbesondere, wenn man berücksichtigt, dass die Länder und Regionen bereits über Erfahrung in Zusammenhang mit der Verwendung dieser Fonds verfügen. Für den JTF sollte den Regionen viel Flexibilität dahingehend gewährt werden, auf welche Weise sie einen Übergang vollziehen wollen. Nicht alle Regionen können Hubs für Forschung und Universitäten werden. Vielmehr weisen sie Besonderheiten auf, die es zu beachten gilt. Deshalb sollte jeder Übergangsfonds ein breites Spektrum an Aktivitäten fördern, darunter auch Tourismus, Kultur, Freizeitaktivitäten und Dienstleistungen, die auf konzentrierte und strategische Weise aber maßgeschneidert umgesetzt werden.

## **Befragte Person 6**

**Land:** Polen

**Region:** Schlesien

### **Frage 1**

Die Woiwodschaft Schlesien ist an den Aktivitäten der CRIT-Plattform seit ihrer Errichtung im Dezember 2017 als eine der Pilotregionen und größte Bergbauregion der EU beteiligt.

Die Region Schlesien hat bislang an allen Sitzungen der Arbeitsgruppen und an bilateralen Treffen mit Vertreterinnen und Vertretern der Europäischen Kommission teilgenommen. Schlesien hat außerdem der Plattform ausgewählte regionale Vorhaben als Pilotprojekte unterbreitet und die Erfahrung Schlesiens im Rahmen der Kooperation mit Sozialpartnern in das Forum der Arbeitsgruppen eingebracht. Schlesien konnte mit der Abgabe von Stellungnahmen und Vorschlägen von Pilotprojekten die Unterstützung von Fachleuten der GD Regionalpolitik und Stadtentwicklung und der Initiative JASPERS in Anspruch nehmen. Im Frühling 2019 wurde Schlesien als eine von sieben europäischen Regionen ausgewählt, die durch das Sekretariat der Plattform (START-Initiative) bei der Entwicklung von weiteren Projekten zur Umgestaltung der Region unterstützt werden sollten. Die Stärke der Plattform liegt in der Möglichkeit, Kenntnisse und

Erfahrungen unter verschiedenen Kohleregionen in der EU auszutauschen, internationale und grenzüberschreitende Projekte zu initiieren, sowie den Umgestaltungsprozess fachlich zu unterstützen. Eine Schwäche ist das Fehlen von Mitteln zur Finanzierung/Kofinanzierung von Umgestaltungs- und Kooperationsprojekten und von formeller Legitimität der Plattform, z. B. im Entscheidungsprozess in Bezug auf die Auswahl von Vorhaben, die im Rahmen verschiedener von der EK finanziert Programmen gefördert werden sollen.

## **Frage 2**

Das Marschallamt Schlesiens ist nicht direkt an der Umsetzung der Energiepolitik und Politik für Rohstoffressourcen beteiligt, weil es sich hierbei um eine Zuständigkeit der Regierung handelt. Offiziell sind in Schlesien keine weiteren Bergwerksschließungen vorgesehen. Ungefähr 75 500 Menschen sind in der Woiwodschaft Schlesien im Bergbau beschäftigt (die EK spricht von 78 000 Menschen in 18 Bergwerken). Derzeit sind 14 unrentable Werke/Betriebe in der Schlussphase der Liquidation. Dort wurde der Kohlebergbau bereits komplett eingestellt oder wird es bald. Im Rahmen der Liquidation hat die Europäische Kommission der Zuweisung von öffentlichen Beihilfen zugestimmt (2016, 2018). Der Prozess der Außerbetriebnahme der Werke/Gruben erfolgt systematisch und wird bis Ende 2023 abgeschlossen sein. Die Bergleute werden größtenteils in andere Werke versetzt.

Die genauen Pläne der Regierung bezüglich der Schließung und Stilllegung von Bergwerken sind nicht bekannt. Wahrscheinlich werden sie von den Ergebnissen der Vorkehrungen bezüglich der Geschwindigkeit und Instrumente für die Umsetzung des europäischen Grünen Deals in Polen abhängen. Das offizielle Regierungsdokument vom 23. Januar 2018 (vom Ministerrat verabschiedetes Programm für den Steinkohlesektor in Polen) sieht gegenwärtig keine Schließung von Bergwerken vor.

Arbeiten unabhängiger Sachverständiger, z. B. des Instituts für Strukturforschung (Institute for Structural Research) von 2018, haben ergeben, dass die Hälfte der Bergleute in Polen (49 %) unter 39 Jahre alt ist. Ein großer Anteil (33 %) sind Menschen zwischen 40 und 49 Jahren. 90 % der Beschäftigten im Bergbau sind Männer, die oft Hauptverdiener bzw. die einzigen Verdiner der Familie sind. Links zu Studien des Instituts für Strukturforschung:

[https://ibs.org.pl/app/uploads/2018/10/IBS\\_Research\\_Report\\_04\\_2018.pdf](https://ibs.org.pl/app/uploads/2018/10/IBS_Research_Report_04_2018.pdf)

[https://ibs.org.pl/app/uploads/2019/05/IBS\\_Research\\_Report\\_02\\_2019.pdf](https://ibs.org.pl/app/uploads/2019/05/IBS_Research_Report_02_2019.pdf) (nur auf Polnisch)

Die Herausforderungen des Wandels betreffen aber nicht nur Bergleute, sondern weitere 200 000 Menschen, die in Nebensektoren des Bergbaus arbeiten. Analysen des schlesischen Marschallamtes zeigen, dass praktisch der gesamte mittlere und südwestliche Teil der Region Schlesien vom Verlust von Arbeitsplätzen im Bergbausktor möglicherweise betroffen sein wird. Frühere Erfahrungen (zum Beispiel der Fall von Bytom) zeigen, dass Gemeinden, in denen Bergwerke lagen/geschlossen wurden, vor Problemen stehen wie Umweltschädigung, Kapitalverlust der Infrastruktur, Schäden infolge des Bergbaus, Erosion sozialer Strukturen, Abwanderung und Migration. Forschungsarbeiten des Marschallamts Schlesiens zeigen, dass sich der geschätzte Bevölkerungsrückgang in Schlesien bis 2030 auf -5,7 % belaufen wird, einschließlich der Gemeinden mit Bergbau auf -8,5 %, ohne Bergbau auf -2,7 %:

Obwohl die Woiwodschaft Schlesien eine wirtschaftlich relativ starke Region ist, wird in der BIP-Statistik immer klarer ersichtlich, dass sie signifikante zusätzliche Förderung benötigt. Die

Wachstumsdynamik der schlesischen Wirtschaft wird von Jahr zu Jahr immer schwächer, und die Kosten und Vorteile des Wandels werden innerhalb der Region nicht gleichmäßig verteilt.

Die Struktur der schlesischen Wirtschaft ist relativ stark diversifiziert. 2017 war der Bergbau für ungefähr 7 % des in der Region generierten BIP verantwortlich, die Industrie für 35,5 % und Dienstleistungen für 56,8 %. Schlesien ist der zweitgrößte Energieverbraucher Polens (16,3 %), der Anteil von Energieproduktion aus erneuerbaren Quellen hingegen ist der geringste im Land (3,1 %). Da die Stromerzeugung in Polen so stark von konventionellen Energiequellen, insbesondere von Steinkohle, abhängig ist, können sich die Kosten der Dekarbonisierung der Stromerzeugungswirtschaft negativ auf andere Industriezweige in Schlesien auswirken.

Die Arbeitslosenquote der Region ist relativ niedrig (4,3 %), aber Schlesien ist durch geringe Erwerbstätigkeit der Bevölkerung gekennzeichnet. 2018 belief sich die Zahl der Nichterwerbspersonen der Region auf 1,7 Millionen, das bedeutet den höchsten Prozentsatz von Nichterwerbspersonen im Alter über 15 Jahren im Land (44 %). Die große Mehrheit der Nichterwerbspersonen – ganze 71,9 % – waren älter als 50 Jahre. Des Weiteren verzeichnet die Region eine starke Abwanderung der Bevölkerung und Migrationsverluste, eine der höchsten im ganzen Land (dritthöchster Rückgang in Prozent, höchster in absoluten Zahlen), und eine stark alternde Bevölkerung. Die Woiwodschaft Schlesien ist außerdem durch eine der stärksten Bevölkerungsabwanderungen von Städten in ländliche Gebiete gekennzeichnet.

Die Region kämpft mit der stärksten Luftverschmutzung des Landes – nicht weniger als 13 Gemeinden der Region stehen auf der Liste der Weltgesundheitsorganisation mit der stärksten Luftverschmutzung in der EU. Wie der von der Europäischen Kommission erstellte europäische Index zum sozialen Fortschritt zeigt, belegt Schlesien nur Platz 250 der Rangliste für Lebensqualität (unter 272 EU-Regionen das schlechteste Ergebnis im Land). Es besteht die Gefahr, dass eine relativ starke wirtschaftliche Entwicklung in der Zukunft nicht in der Lage sein wird, die geringe Lebensqualität auszugleichen, und das wird zu einer Verstärkung des bestehenden Abwanderungsphänomens führen.

Die zu befolgenden Schritte sind:

- Erstellung eines komplexen aber realistischen und für die Ziele des JTF angemessenen territorialen Plans für einen gerechten Übergang
- Sicherstellung des Dialogs auf mehreren Ebenen und mit zahlreichen Sektoren sowie der Kooperation von der Ebene der Europäischen Union bis hin zur lokalen Ebene
- Einführung von gesetzlichen Instrumenten und Fazilitäten, mit denen die maximale Wirksamkeit der JTF-Maßnahmen garantiert wird, d. h. vereinfachte und flexible europäische und nationale Bestimmungen, um den Investitionsprozess zu beschleunigen und zu erleichtern, z. B. mit zusätzlichen staatlichen Beihilfen, damit Investitionen nach dem Bergbau für Unternehmer attraktiv werden; Bestimmungen, mit denen Investitionsprozesse in Bergbaunachfolgegebieten, z. B. Investitionen in erneuerbare Energiequellen, rationalisiert und verbessert werden; Bestimmungen zur Klärung des Eigentums von Grundstücken
- Einbeziehung der Bürgerinnen und Bürger in den Übergangsprozess, d. h. Maßnahmen im Bereich Bildung, Informationsvermittlung und Öffentlichkeitsarbeit und lokale Investitionen unter Beteiligung der Einwohnerinnen und Einwohner der Region, mit denen die Menschen auf unumgängliche Änderungen vorbereitet werden

- Sicherstellung der Komplementarität und umfassende Verfügbarkeit (Informationskampagnen, attraktive, komplexe Angebote, Aktivitäten der Projektpipeline) der Finanzierung über den Mechanismus für einen gerechten Übergang für Kohleregionen (InvestEU, EIB-Finanzierung)
- Einführung von flexiblen Regeln für die Kohäsionspolitik, damit auf die konkreten Bedürfnisse und Probleme der Bergbauregionen reagiert werden kann.

### **Frage 3**

Das Marschallamt der Woiwodschaft Schlesien ist für die Planung und Umsetzung der regionalen Entwicklungspolitik verantwortlich. Die nationale Energie- und Klimapolitik besitzt direkte Auswirkungen auf die regionale Politik. Die regionale Selbstverwaltung ist auf eine langfristige Strukturpolitik für die regionale Wirtschaft und Gesellschaft konzentriert. Ihre Hauptaufgabe besteht also darin, die Herausforderungen des Übergangs frühzeitig zu erkennen, die Region darauf vorzubereiten und den Gemeinden und Menschen dabei zu helfen, langfristig die negativen Auswirkungen des Übergangs zu bewältigen. Die Herausforderung für Schlesien liegt nicht nur in der Schließung von Bergwerken, sondern auch im Umbau des Energiesystems, was Auswirkungen auf die Wettbewerbsfähigkeit der regionalen Industrie und die Energiepreise für Menschen und öffentliche Stellen haben wird.

Die regionale Entwicklungspolitik hängt stark von der Finanzierung der Kohäsionspolitik ab. Die regionale Selbstverwaltung Schlesiens ist für die Steuerung des größten operationellen Regionalprogramms in der EU mit 3,5 Mrd. EUR verantwortlich. Über ein Viertel der Zuweisungen für das Programm wurden für den Übergang zu einer CO<sub>2</sub>-armen Wirtschaft aufgewendet.

Im Juli 2019 verabschiedete der Verwaltungsrat der Woiwodschaft Schlesien einen Aktionsplan für den Wandel Schlesiens, der die Grundlage und den Ausgangspunkt für weitere Übergangsaktivitäten darstellt. Im März 2019 wurde ein regionales Team für die Initiative der EK für Kohleregionen in Übergang (CRiT) eingesetzt, in dessen Rahmen die Stellen der regionalen Selbstverwaltung mit der nationalen Regierung, lokalen Selbstverwaltungen, nichtstaatlichen Organisationen, Sozial- und Wirtschaftspartnern und Gewerkschaften zusammenarbeiten. Das Marschallamt der Woiwodschaft Schlesien ist Begünstigter, Mitbegünstigter oder Katalysator von 14 regionalen Pilotprojekten für den Wandel von Wirtschaft, Gesellschaft und Umwelt. Die Region übertrug bis jetzt 120 Mio. EUR von Zuweisungen für operationelle Regionalprogramme zu Projekten des Übergangs.

### **Frage 4**

Das Marschallamt der Woiwodschaft Schlesien ist eine erfahrene Verwaltungsbehörde für Programme der Kohäsionspolitik. In 13 Jahren regionaler Selbstverwaltung verwaltete sie allein oder gemeinschaftlich Programme mit einer Ausstattung von 6 Mrd. EUR und Finanzierung mit Mitteln sowohl aus dem EFRE als auch dem ESF. Die Region verfügt über angemessene institutionelle Fähigkeiten, Kompetenzen und Kooperationsrahmen für die Verwaltung des Übergangsprozesses. Die Vorteile der regionalen Mittelverwaltung sind u. a.: entsprechende Kenntnisnahme von lokalen und regionalen Gegebenheiten und Besonderheiten, langfristige Entwicklung des politischen Rahmens, gut entwickelte langfristige Kooperationsrahmen mit lokalen Selbstverwaltungen im Rahmen von territorialen Instrumenten (integrierte territoriale Instrumente), gut etablierte Kooperation mit Sozial- und Geschäftspartnern, Verbindung von regionalen und europäischen sowie nationalen Ressourcen, z. B. der kürzlich mit Mitteln ausgestattete Fonds für regionale Entwicklung.

Zu den Schwierigkeiten gehören: eingeschränkte Flexibilität bei der Verwaltung von Mitteln aus dem europäischen und nationalen Haushalt, überregulierter Anpassungsprozess, beschränkte Effekte auf die Erstellung von Regulierungs- und Strategiebedingungen für die Erfüllung von Zielen (Fall der Ex-ante-Konditionalitäten im Rahmen der Kohäsionspolitik 2014–2020). Mittel, die zentral verwaltet werden, sind von den betroffenen Menschen und Gemeinden weit entfernt. Es besteht die Gefahr eines stärkeren sektoralen Ansatzes anstelle einer komplexeren Vorgehensweise, einem eingeschränkten Engagement und einer eingeschränkten Verantwortlichkeit zum Erreichen von Ergebnissen [der Prozess geht verläuft von oben nach unten und ist kein Bottom-up-Ansatz].

Das operationelle Regionalprogramm Schlesiens greift größtenteils auf Beihilfen als Fördermaßnahme zurück, es werden aber auch Finanzinstrumente eingesetzt, um die Wettbewerbsfähigkeit von KMU, die Energieeffizienz von KMU, die Wiederbelebung und die Unternehmensgründung zu fördern. Beihilfen sollten unbedingt als wichtigstes Instrument zur Förderung von öffentlichen Investitionen beibehalten werden, insbesondere in belasteten Problemgebieten, in denen auch höhere Kofinanzierungssätze als üblich verwendet werden. Für Unternehmen ist die Anwendung von höheren staatlichen Beihilfequoten wichtig, um Anreize für Investitionen in Gebieten für die Zeit nach dem Bergbau/nach der Industrie zu schaffen, ebenso wie für nationale oder regionale Garantien für Unternehmen, die in belastete Gebiete investieren.

### **Frage 5**

Das Marschallamt der Woiwodschaft Schlesien setzt große Erwartungen auf die JTF-Verordnung und ihre Auswirkungen auf die Beschleunigung des Wandels in Schlesien und die Abfederung der sozialen und wirtschaftlichen Folgen des Übergangsprozesses. Die größten Bedenken betreffen folgende Punkte:

Der Katalog der Maßnahmenbereiche sollte offen und flexibler sein, damit er besser an die Besonderheiten der Region angepasst werden kann. Es sollte möglich sein, in einem territorialen Plan für den gerechten Übergang zusätzliche Maßnahmen zu benennen, um spezifische Herausforderungen der Region zu anzugehen.

Es sollte keine Verpflichtung bestehen, in den territorialen Plänen für einen gerechten Übergang umfassende Listen großer Unternehmen oder Betriebe anzugeben, die eventuell gefördert werden, da eine Auflage dieser Art zu Verzögerungen bei der Verabschiedung der Pläne führen und unnötige bürokratische Belastungen für die Verwaltungsbehörden schaffen könnte.

Den Mitgliedstaaten sollte mehr Flexibilität gewährt werden, um über die Höhe der vom EFRE und ESF+ in den JTF zu übertragenden Beträge zu entscheiden. Das würde auch eventuelle Rückzahlungen im Fall von geringer Absorptionskapazität der vom Wandel am stärksten betroffenen Gebiete begrenzen.

- Die Übergangspläne sollten regionalen Charakter besitzen, und die darin festgelegten Verpflichtungen müssen vernünftig, erreichbar und für das Programmierungsniveau angemessen sein (die Erklärung der/der Verweis auf Klimaneutralität scheint einer anderen Ebene und einem anderen Verpflichtungsbereich anzugehören als dem Anwendungsbereich und Zweck des JTF, der die soziale und wirtschaftliche Abfederung des Wandels verfolgt).
- Es sollten ohne übermäßigen Verfahrens- und Verwaltungsaufwand Vorkehrungen für die Möglichkeit einer reibungslosen und schnellen Übertragung von anderen Mitteln in den JTF während der Perspektive 2021–2027 getroffen werden.

- Die Zuweisungen und Übertragungen des JTF sollten in den thematischen Schwerpunkt der Kohäsionspolitik aufgenommen werden.

Die Umsetzungsregeln sollten vereinfacht werden und mit einem höheren Kofinanzierungssatz für Investitionen in Gebieten für die Zeit nach dem Bergbau die „n+3-Regel“ stärker begünstigen.

Die EU-Regeln für staatliche Beihilfen müssen mehr Flexibilität gewähren, wenn eine förderfähige Region im Übergang private Investitionen anlocken will.

#### **Frage 6**

Der Fonds für einen gerechten Übergang sollte insbesondere zur langfristigen Planung des Wandels ermutigen, aber gleichzeitig einfach und flexibel genug sein, damit vermehrt unmittelbare Aktionen in Angriff genommen werden können.

#### **Frage 7**

Der Fonds für einen gerechten Übergang sollte die sozialen, wirtschaftlichen und Umweltherausforderungen der Bergbauregionen angemessen zur gegenwärtigen Situation der Region und ihrer kurz-, mittel- und langfristigen Perspektive ihrer Problematik angehen. Der Maßnahmenkatalog in der JTF-Verordnung sollte unbedingt offener sein und über den territorialen Plan für einen gerechten Übergang je nach Evaluierung des Fortschritts in der Perspektive 2021–2027 (2030) eingegrenzt oder ausgeweitet werden.

Die Kohleregionen der EU befinden sich oft in verschiedenen Phasen des Wandels und stehen vor unterschiedlichen Herausforderungen. In Schlesien sind viele Bergleute (33 %) über 40 Jahre alt und besitzen nur eine geringe oder mittlere Ausbildung, und das kann die Bereitschaft einschränken, sich umschulen oder weiterbilden zu lassen. Außerdem ist die nationale Politik in Bezug auf die Schließung von Bergwerken unklar. Deshalb wäre es notwendig, andere soziale Maßnahmen zu planen, unter anderem Ausgleichsbeihilfen oder Ruhestandsgarantien. Eine komplexere Unterstützung sollte für Bergarbeiterfamilien in Erwägung gezogen werden (Teilzeitarbeit für Ehefrauen, Stipendien für Kinder).

Für den wirtschaftlichen Wandel muss auch unbedingt in Innovation und Technologietransfer, öffentlich-private Kooperation zur wirtschaftlichen Belebung von belasteten Gebieten sowie Beschleunigung der Innovationskraft von lokalen Unternehmen investiert werden.

Bei der Wiederherstellung von Flächen handelt es sich um eine sehr eng begrenzte Umweltmaßnahme. In Schlesien gibt es sehr große Flächen mit belasteten Böden und viele verwüstete Gebäude in den Stadtzentren. Deshalb ist eine viel komplexere soziale und physische Wiederbelebung von städtischen Bereichen, Bezirken und Vierteln notwendig.

#### **Frage 8**

Das Marschallamt der Woiwodschaft Schlesien befindet sich in der Anfangsphase der Ausrichtung des Wandels bis 2030. Gerade erst haben wir den Entwurf der neuen, aktualisierten regionalen Entwicklungsstrategie ausgearbeitet. Wir arbeiten auch am Vorentwurf des künftigen operationellen Regionalprogramms. Im gegenwärtigen Aktionsplan für den Übergang in Schlesien werden drei Ziele gesetzt: I. Hohe Lebensqualität in der Region; II. Wettbewerbsfähigkeit der auf modernen Umwelttechnologien beruhenden Wirtschaft; III. Entwicklung von kreativen Industrien und Freizeitindustrien. Das Marschallamt aktualisiert derzeit außerdem die Strategie zur intelligenten Spezialisierung Schlesiens. Der Vorschlag des Fonds für einen gerechten Übergang zwingt uns, eine

bestimmte Denkweise zu den künftigen Maßnahmen in der Zeitspanne 2021–2027 einzunehmen. Das vorläufige Maßnahmenspektrum könnte laut unserer Einschätzung Folgendes einschließen:

- Umfassende Förderung der Gründung von neuen Unternehmen, die wertvolle Arbeitsplätze „von der Idee zur Industrie“ schaffen
- Umfassende Unterstützung der Weiterentwicklung von bestehenden Unternehmen, die wertvolle Arbeitsplätze schaffen: Investitionen, Beratung, Schulung, Praktika, Förderung
- Umfassende Unterstützung von Einrichtungen mit Innovationstransfer (Technologieparks, Innovationsbeschleuniger)
- Umfassende wirtschaftliche Unterstützung für Gemeinden im Wandel (Infrastruktur für Geschäfte, erweiterte Beratungsleistungen, Förderung)
- Umfassende Umweltförderung für Gemeinden im Wandel (Unterstützung der Verwendung postindustrieller Gebiete für Naturzwecke, Errichtung von blau-grüner Infrastruktur und Steigerung der biologischen Vielfalt, Verbesserung der Energieeffizienz und Erhöhung des Anteils erneuerbarer Energien, Entwicklung der Kreislaufwirtschaft, Urbarmachung, Sanierung von belasteten Gebieten);
- Umfassende soziale Absicherung in Gemeinden im Wandel (Entwicklung konkreter Unterstützungsinstrumente zur Berufsberatung von Bergleuten, Förderung des Systems nachgefragter Ausbildungen für Bergleute, Förderung zur Steigerung der Qualität und der Zugänglichkeit zu sozialen Leistungen und dem Bildungswesen für Familien von Bergleuten, Stärkung der sozioökonomischen Integration der Familien von Bergleuten).

Das abschließende Maßnahmenspektrum wird im territorialen Plan für einen gerechten Übergang beschrieben.

### **Frage 9**

Nach Ansicht des Marschallamts der Woiwodschaft Schlesien sollte der Fonds für einen gerechten Übergang auf regionaler Ebene verwaltet werden, damit er eng mit den von den Folgen des Wandels betroffenen Menschen verbunden ist. Der Planungsprozess des Wandels sollte in einen komplexeren Vorgang zur Planung der regionalen Entwicklungspolitik der Region aufgenommen werden. Die regionale Selbstverwaltung stellt einen natürlichen Partner für die lokalen Regierungen, Unternehmen und sozialen Organisationen in der Region dar.

Das Marschallamt Schlesiens besitzt umfangreiche Erfahrung in der Planung und Umsetzung der beiden Fondsprogramme (EFRE, ESF im Zeitrahmen 2014–2020), sodass es in der Lage ist, das aktuelle institutionelle Potenzial zu nutzen und einen reibungslosen Übergang zum Programm der drei Fonds (EFRE, ESF+, JTF im Zeitrahmen 2021–2027) zu vollziehen, ohne Notwendigkeit eines kostenintensiven und langwierigen Aufbauvorgangs und eines neuen Akkreditierungsverwaltungssystems.

Die Regionalisierung des JTF erleichtert die Komplementarität mit dem EFRE und ESF+ sowie die Abgrenzung der Förderung wesentlich und verhindert Überschneidungen von öffentlichen Maßnahmen. Sie ermöglicht daneben die effiziente und parallele Mobilisierung von Mitteln (ein wichtiger Aspekt in Zusammenhang mit der „n + 2-Regel“ zum Einsatz von JTF-Mitteln durch den EFRE und ESF+).

Wenn eine Region für die Maßnahmen ausgewählt wird, sollten folgende Kriterien (angepasst an den Anwendungsbereich des JTF) verwendet werden:

- Anzahl der Arbeitsplätze im Kohlebergbau
- Anzahl der aktiven Bergwerke
- Unternehmertätigkeitsquote
- Ausdehnung der zerstörten, nicht ausreichend genutzten Flächen (Bergbauhalden)

#### **Frage 10**

Die wichtigen Elemente für einen erfolgreichen, effektiven und gerechten Übergang umfassen:

- Sicherung der formellen Einbeziehung der regionalen Ebene in die Verwaltung des JTF
- Sicherung eines maßgeschneiderten Bottom-up-Ansatzes für den Übergangsprozess und einen ernsthaften sozialen Dialog
- Erwarten eines ehrgeizigen, aber tragbaren, angemessenen und erreichbaren Plans für einen gerechten Übergang
- Erleichtern der interregionalen Kooperation und des Austauschs von Erfahrungen unter Kohleregionen
- Ermöglichen der Anpassung des Maßnahmenspektrums an die Besonderheiten der Region (Ausgewogenheit zwischen Bewältigung der wirtschaftlichen, sozialen und ökologischen Herausforderungen, den tatsächlichen Kosten des Investitionsprozesses, Alter und Qualifikation der betroffenen Menschen, allgemeiner Lage der Bevölkerung und demografischer Situation, gegenwärtiger sozialer Lage, einschließlich Quote der sozialen Ausgrenzung, Wiederbelebungserfordernissen, allgemeiner Wirtschaftslage und -struktur)
- Sicherung einer komplexen und ergänzenden Unterstützung zur Maximierung der Ergebnisse des JTF (finanzielle und rechtliche Maßnahmen sowie Verwaltungsmaßnahmen, wie: direkte Mittel für Vorhaben, zusätzliche Anreize, wie höhere Kofinanzierung/staatliche Beihilfen, Garantien der öffentlichen Hand für Investoren, Vereinfachung und Beschleunigung des Investitionsvorgangs im Übergang zu einer CO<sub>2</sub>-armen Wirtschaft, bessere Verwaltung und politische Entscheidungsfindung auf lokaler Ebene)
- Unterstützung in Form von Beratung sowie durch Sachverständige der Plattform für einen gerechten Übergang, EK, JASPERS-Initiative, OECD und Weltbank.

#### **Befragte Person 7**

**Land:** Rumänien

#### **Frage 1**

Die Initiative der Plattform wird als Mittel begrüßt, das Potenzial der Kohleregionen zu beurteilen, geeignete und nachhaltigere wirtschaftliche Alternativen als die radikale Schließung von Bergwerken zu suchen und sozialen Schutz für Bergarbeiter und lokale Bürgerinnen und Bürger zu entwickeln.

Rumänien hat bereits ein Pilotprojekt für das Schiltal (Kreis Hunedoara) auf den Weg gebracht und außerdem die Bergbauregion Oltenien (Kreise Gorj, Mehedinți und Vâlcea) in die Plattform eingeführt.

**Stärken:**

Die realen Probleme und Besorgnisse werden sichtbar gemacht, und somit ist es weniger wahrscheinlich, dass sie weiterhin ignoriert werden.

Bewährte Verfahren werden allen betroffenen Akteuren zur Verfügung gestellt.

Der Austausch von Ideen und Erkenntnissen aus anderen Erfahrungen wird erleichtert.

Finanzierungslösungen werden sichtbarer.

**Schwächen:**

Die rumänische Regierung konnte sich die Initiative nicht wirklich zu eigen machen. Nach zwei Jahren mit Treffen und Gesprächen ist die Initiative der Plattform in Rumänien immer noch Theorie.

Reichere und wohlhabendere Länder werden mehr davon profitieren. Die Probleme der Kohleregionen in ganz Europa sind vielleicht ähnlich, sie werden aber je nach finanziellen Kapazitäten eines jeden Landes unterschiedlich angegangen.

Sie hat geholfen, aber nicht in dem Ausmaß, wie ich gehofft hatte. Die Region des Schiltals ist monoindustriell und ihr fehlt es an Attraktivität. Derzeit arbeiten wir mit einem Berater an einer Strategie zur Förderung des Gebiets auf der Grundlage der Sichtweise der lokalen Behörden und der Bürgerinnen und Bürger, aber meiner Meinung nach wäre es hilfreich gewesen, wenn die Zentralregierung eine integrierte Strategie vorgelegt hätte.

Es ist eine Tatsache, dass Rumänien noch weit hinter den anderen europäischen Ländern zurück liegt, und ich halte es für die beste Lösung, wenn sich mein Land Großes vornähme und sich auf moderne Technologien konzentrieren würde, um den bestehenden Abstand aufzuholen. Dazu wären aber eine breite Vision, Fachleute und sehr viel Geld notwendig.

**Frage 2**

Bei den Kohleregionen handelt es sich hauptsächlich um monoindustrielle Gebiete. Der Abbau von Kohle war die wirtschaftliche Hauptaktivität und der Rest stand damit eng in Verbindung. Ganze Regionen entwickelten sich deswegen und begannen deswegen auch zu schrumpfen.

Im Schiltal ging ab 1989 die Anzahl der Bergwerksarbeiter von 54 000 Beschäftigten auf 3 000 zurück, und das hauptsächlich, weil die Steinkohle zu hohen sowohl menschlichen (Unfälle) als auch finanziellen Kosten aus dem Untergrund gewonnen wurde.

Zwischen 2000 und 2016 betrug die Bevölkerung im Durchschnitt 530 601 Einwohnerinnen und Einwohnern mit stabiler Ansiedlung im Kreis Hunedoara. 30 % der Bevölkerung des Kreises Hunedoara lebt im Schiltal.

In der Region Oltenien sprechen wir heute von etwa 13 000 Beschäftigten in Aktivitäten in Zusammenhang mit Kohle (Bergbau und Energie). Der Marktanteil der in der Region Oltenien auf Kohlebasis erzeugten Energie beträgt 25 % (35 % in kalten oder trockenen Jahreszeiten).

Die Arbeitslosenquote liegt bei über 5 %, allerdings ist dabei ein Teil der Menschen nicht berücksichtigt, der wahrscheinlich im Ausland arbeitet. Der horizontale Effekt darf auch nicht vernachlässigt werden.

Alle von Ihnen genannten Faktoren sind für diese Kohleregionen zutreffend, und meiner Meinung nach müssen wir nachhaltige wirtschaftliche Alternativen schaffen, mit denen die Ausbildung von Arbeitnehmenden für hochwertige Arbeitsplätze und verbesserte unternehmerische Kompetenzen sichergestellt werden, um einen erfolgreichen Übergang zu erreichen.

### **Frage 3**

Die Schließung von Bergwerken ist ein komplexer Vorgang. In Rumänien begann dieser Vorgang im Jahr 1997, hauptsächlich wegen der wirtschaftlichen Ineffizienz der Bergwerke.

In den Kohlebecken Schiltal, Oltenien und Prahova wurden zahlreiche Bergwerke geschlossen. Da die Unternehmen staatliches Eigentum waren, wurden die Schließungsarbeiten aus dem Staatshaushalt über die Fachministerien finanziert. Die Maßnahmen infolge der Schließung der Bergwerke umfassten das Recht auf Gehaltsabfindung nach den massiven Entlassungen, Schulungsprogramme und andere Maßnahmen zur sozialen Absicherung der früheren Arbeitnehmenden.

Trotzdem war die Wiedereingliederung der entlassenen Mitarbeitenden nicht erfolgreich, denn es gelang nicht, neue wirtschaftliche Aktivitäten zu schaffen, mit denen die zur Verfügung stehenden Arbeitskräfte hätten absorbiert werden können.

Gegenwärtig befinden sich im Schiltal fünf Bergwerke in einem mehr oder weniger fortgeschrittenen Schließungsprozess gemäß den Bestimmungen des Beschlusses 787/2010/EU über die Stilllegung nicht wettbewerbsfähiger Steinkohlebergwerke.

### **Frage 4**

Dieses Thema ist mir nicht besonders gut bekannt, aber meiner Meinung nach müssen sie, damit sie effizienter werden, den Aufbau neuer Industrien und folglich neuer Arbeitsplätze zum Ziel haben. Wir sollten uns nicht auf Dienstleistungen konzentrieren. In armen Regionen gibt es sehr wenig erschwingliche Dienstleistungen, und HORECA (Hotel/Restaurant/Catering) ist in unattraktiven Industrieregionen mit hohen Arbeitslosenquoten keine Option.

Außerdem ist es allgemein bekannt, dass die Absorptionsrate von EU-Fonds in RO niedrig ist. Das ist hauptsächlich dem komplizierten Verfahren und dem hohen Kofinanzierungssatz zuzuschreiben.

### **Frage 5**

Ja. Der JTF muss als Chance für die wirtschaftliche Entwicklung der Regionen gesehen werden, die von den ambitionierten Zielen des Grünen Deals bezüglich der Klimaneutralität betroffen sind.

### **Frage 6**

Er sollte mit seiner dritten Finanzierungssäule definitiv eine wichtige Rolle spielen, um die Regionen zu stimulieren, sich langfristige integrierte Strategien für die wirtschaftliche und industrielle Entwicklung sowie berufliche Umstrukturierung auszudenken.

### **Frage 7**

Ich denke, die Prioritäten müssen folgendermaßen gesetzt werden:

- Neuerfindung/Wiederbelebung der Wirtschaft über Investitionen in Industrie, Infrastruktur, kleine und mittlere Unternehmen und Digitalisierung
- Weiterbildung der zur Verfügung stehenden Arbeitskräfte, um ihre Absorption durch Aktivitäten der neuen Technologien zu erleichtern
- Wiederherstellung des ursprünglichen Zustands der vom Kohlebergbau und der Energiewirtschaft betroffenen Flächen

Jede dieser Maßnahmen könnte unter Einsatz von Strukturfonds, operationellen Umweltprogrammen und des verfügbaren Humankapitals realisiert werden.

Die Finanzierungsmechanismen des JTF müssen an den Finanzierungsachsen der Strukturfonds ausgerichtet sein.

Für eine echte Wirkung muss der Schwerpunkt ausreichend breit auf neuen und fortgeschrittenen Technologien liegen, um unser Land wieder auf die Karte der wettbewerbsfähigen Industrie zu bringen (Wasserstoffhub oder Energiespeicherung).

### **Frage 8**

An erster Stelle braucht mein Land eine Vision und eine Strategie.

Die Strategie muss genau an den konkreten Kapazitäten und wirtschaftlichen bzw. industriellen Tendenzen ausgerichtet sein. Die Zukunft liegt in den grünen Industrien. Die Richtung ist also vorgegeben. Bezuglich der Energieeffizienz gibt es noch viel zu tun, also ist die Finanzierung von Investitionsvorhaben in Energiewirtschaft und -infrastruktur (Transport- und Verteilernetze) ein Muss.

Aber, wie bereits angemerkt, um den bestehenden technologischen Rückstand wettzumachen, müssen wir uns auf innovative Technologien konzentrieren.

Die für den Kohleausstieg benötigte Finanzierung ist noch nicht bestimmt. Die nationale Energiewirtschaft basiert immer noch auf mit fossilen Brennstoffen befeuerten Kraftwerken. Im Prozess des Wandels sind also Übergangsmaßnahmen notwendig.

### **Frage 9**

Die Regierung und die regionalen Behörden müssen die mittel- und langfristigen Entwicklungsstrategien auf nationaler und regionaler Ebene festlegen. Die Finanzierung und konkrete Umsetzung könnte dann auf regionaler Ebene erfolgen, allerdings unter strenger Überwachung der Leistungsindikatoren auf zentraler Ebene.

Folgende Regionen sollten unbedingt in die Finanzierungsprogramme aufgenommen werden:

- Kohlebergbauregionen
- Regionen mit in Betrieb befindlichen Kohlekraftwerken

Die Auswahlkriterien müssen folgende Aspekte in Erwägung ziehen:

- Monoindustrielle Besonderheit
- Regionales BIP (je niedriger, desto größer der Bedarf)
- Abwanderungsgefahr
- Verschmutzungsindikatoren...

### **Frage 10**

Wir benötigen technische Hilfe zur Ausarbeitung und Finanzierung des nationalen Übergangsplans, zur Ermittlung der besten wirtschaftlichen Alternativen auf der Grundlage der Besonderheiten und des Potenzials der Regionen.

Das Ministerium für europäische Fonds wurde für den JTF als verantwortliche Stelle benannt, koordiniert sich dabei aber mit dem Generalsekretär der Regierung. Meiner Meinung nach muss er eng geführt werden, um die zur Verfügung stehenden Finanzierungsmechanismen optimal zu nutzen.

## Befragte Person 8

**Name:** Corinna Zierold und Benjamin Denis

**Organisation:** IndustriALL

**Stelle:** Politische Berater

**Land:** Europa

Haftungsausschluss: Hierbei handelt es sich um vorläufige Antworten und nicht eine offizielle Stellungnahme von IndustriALL.

### Frage 1

IndustriALL nimmt an der Plattform als sektoraler Gewerkschaftsbund in Zusammenarbeit mit dem EGB teil. Sie war eine der wenigen Gewerkschaften, die auf der Plattform vertreten waren.

Die Plattform wird von IndustriALL-Mitgliedern geschätzt, da hier viele unterschiedliche Interessenträger in einem Raum zusammengebracht wurden, um über den gerechten Übergang zu sprechen. Die im Jahr 2016 geschaffene und in Betrieb genommene Plattform stellte eine Antwort auf die jahrelangen Forderungen der Gewerkschaften dar, die soziale Dimension in die Klima- und Dekarbonisierungsdebatte aufzunehmen. In einigen von Kohle und fossilen Brennstoffen abhängigen Regionen ist die Kohlendioxidreduzierung noch nicht einmal Diskussionsgegenstand, sodass keine politische Planung oder Voreinschätzung des Übergangs stattfindet. Es fehlt ein institutionalisierter Raum, in dem verschiedene Interessenträger einbezogen wurden und über dieses Thema diskutieren konnten. Somit ist die Plattform eine sehr willkommene Antwort darauf.

Der Plattform fehlt aber in gewissem Sinne die Transparenz in ihrer Arbeitsweise. Auf der Plattform gibt es zwei „Fahrspuren“: Erstens 2–3 größere Arbeitsgruppensitzungen im Jahr, an denen alle Interessenträger teilnehmen, und zweitens kleinere Ländertreffen, in denen nationale Behörden vertreten sind, die Interesse an der Teilnahme haben.

Die wichtigsten Entscheidungen werden auf der zweiten Spur getroffen. Hier ist der Prozess allerdings am wenigsten transparent. Die nationalen Behörden müssen entscheiden, ob andere Interessenträger einbezogen werden oder nicht, das heißt, die Gewerkschaften werden nicht automatisch zu diesen kleineren Arbeitsgruppen zugelassen. Daneben waren einige lokale Gewerkschaften nicht besonders begeistert davon, sich an dem Prozess zu beteiligen, sodass das Engagement lokaler Sozialpartner in den Ländertreffen nicht sehr stark war.

### Frage 2

Der EGB leitete ein Projekt in sieben von CO<sub>2</sub>-intensiven Industrien abhängigen Regionen (Antwerpen, Asturien, Nordrhein-Westfalen, Schlesien, Stara Zagora, Yorkshire und Humber sowie Norrbotten). In jeder dieser Regionen wurden lokale Interessenträger befragt, um ihre Haltung in Bezug auf das Problem des Übergangs zu einer CO<sub>2</sub>-armen Wirtschaft zu verstehen. Dabei kam der EGB zu der Erkenntnis, dass es deutlich an Einbeziehung von lokalen Gewerkschaften bezüglich den Dekarbonisierungs- und Umweltproblemen in diesen Regionen fehlte.

Ein besonders bemerkenswerter Fall ist die Region Stara Zagora in Bulgarien, die weit ab von den wichtigsten Touristengebieten Bulgariens liegt und nur Industrie besitzt: ein sehr großes Braunkohle-Grubenfeld mit drei Kohlekraftwerken. Die Region ist außerdem durch negative demokratische Tendenzen gekennzeichnet. Die Bergwerke stellen die wenigen in der Region

vorhandenen Vermögenswerte dar, mit denen Beschäftigungsmöglichkeiten geschaffen werden, und die den Rest des Landes mit billigem Strom versorgen.

Mit diesen Fallstudien wird klar, dass lokale Interessenträger einbezogen werden müssen, um zu verstehen, was ein Übergang tatsächlich auf lokaler Ebene bedeutet und welche zahlreichen Herausforderungen in einer Region bestehen können.

Die Länder fragen, woher die Mittel und Investitionen für ihre Regionen im Wandel kommen sollen, und welche Folgen auf Beschäftigung und Strompreise dadurch entstehen. Die in Bulgarien im Jahr 2014 durch einen plötzlichen Anstieg der Strompreise verursachten Proteste zeigten die größeren sozialen Auswirkungen auf, die mit dem Übergang einhergehen können. Sie müssen in der Verordnung über einen gerechten Übergang berücksichtigt werden.

IndustriALL leitet ein Projekt zur Untersuchung des Übergangs in südosteuropäischen Ländern (Bulgarien und Rumänien). Die Grundproblematik liegt in der Rechtsstaatlichkeit und der Unfähigkeit der Länder zur Gestaltung einer Industriepolitik, die wirklich eine Stütze darstellt. In manchen dieser Länder ist die Schattenwirtschaft ziemlich groß. Das und fehlende Industrieplanung führen zu einer Unsicherheit, die verhindert, dass neue Investitionen in das Land geholt werden können. Dazu kommt noch das Problem des Strukturwandels (Übergang zu CO<sub>2</sub>-armer Wirtschaft) und der demografischen Veränderung (junge Menschen gehen zur Arbeitsuche in andere Länder).

### **Frage 3**

n. z.

### **Frage 4**

n. z.

### **Frage 5**

IndustriALL hat mit den Mitgliedern erst Vorgespräche zu diesem Thema aufgenommen. Erstens besteht der starke Eindruck, dass er einen positiven Schritt nach vorne darstellt. Die Tatsache, dass der JTM der erste Vorschlag ist, der im Rahmen des europäischen Grünen Deals veröffentlicht wird, scheint eine Bestätigung dafür zu sein, welche Rolle der EU bei der Abfederung der potenziellen negativen Auswirkungen des Übergangs zukommt.

Es muss aber auf einige Punkte hingewiesen werden, die unter den Mitgliedern Fragen aufwerfen:

1) Die Verhandlungen über den nächsten MFR sind noch nicht abgeschlossen, das heißt, es besteht nicht die Sicherheit, dass die 7,5 Mrd. EUR neue Mittel sein werden. Das vorgeschlagene Budget ist zwar höher als die ursprünglich vom Parlament vorgeschlagene Ausstattung des JTF, es ist aber trotzdem nicht ausreichend, um dem gesamten Anwendungsbereich des JTF abzudecken. Im Vorschlag des Parlaments sollten für diesen Fonds nur die Kohleregionen der EU förderfähig sein, laut Vorschlag der Kommission sind aber die Kriterien, damit eine Region gefördert sein kann, viel breiter aufgestellt („CO<sub>2</sub>-Intensität“). Somit erhalten viel mehr Regionen Zugang zu diesen Mitteln, aber der Fonds ist zu klein, um den Bedarf aller abzudecken und sie realistisch zu unterstützen, um den Übergang zur CO<sub>2</sub>-Neutralität zu erreichen.

2) Betrachtet man die breitere Struktur des JTM, dann sind die beiden anderen Säulen (InvestEU und Darlehensfazilität der EIB) eher Prognosen als politische Verpflichtungen, denn sie sind im Wesentlichen darauf ausgelegt, private Mittel und Investitionen wirksam einzusetzen.

3) Der Anwendungsbereich des JTF ist in diesem Stadium immer noch etwas unklar. Manche Mitglieder fragen sich, ob es wirklich sinnvoll ist, dass der JTF Industrievorhaben, wie die

Modernisierung von Stahlwerken, finanziert (die zum Beispiel fast die gesamten jährlichen Finanzmittel der Säule 1 für ein Werk aufbrauchen würden), da doch andere Fonds (z. B. der Modernisierungsfonds) dafür verfügbar sind und der JTF eindeutig nicht für alle CO<sub>2</sub>-intensiven Regionen, die einen Übergang vollziehen müssen, reicht.

4) Zu der Frage, den Zugang zum JTF von einer klaren Verpflichtung der Länder zu den Zielen der Klimaneutralität abhängig zu machen → Wenn das Ziel darin besteht, Veränderungen im Sinne der Dekarbonisierung in stark von hochgradig verschmutzenden Aktivitäten abhängigen Regionen zu erzielen, wäre es besser, einen Höchstbetrag der Mittel zu sichern und über technische Evaluierungen an den qualitativen Aspekten des Vorhabens zu arbeiten. Die Regionen können einen anderen Ehrgeiz haben als die nationalen Regierungen, und eine Makro-Konditionalität würde nur eine weitere Stufe darstellen, mit der die Regionen von der Verwaltung des Fonds weiter entfernt würden. Um aber einen Blankoscheckeffekt zu verhindern, sind in der JTF-Verordnung ehrgeizige Auswahlkriterien für die Vorhaben notwendig.

### **Frage 6**

Der JTF verfolgt einen Ansatz der Früherkennung. Die Frage ist, wie die Lücke zwischen den zur Verfügung gestellten Mitteln und dem Bedarf der Übergangsregionen überbrückt werden kann. Zwei wichtige Aspekte, um das zu erreichen, sind technische Unterstützung seitens der EIB und anderer Stellen und die Sensibilisierung und Bekanntgabe von bewährten Verfahren über die Plattform.

Die territorialen Pläne für einen gerechten Übergang werden bei der Gestaltung der Strategien für eine CO<sub>2</sub>-arme Industrie in diesen Regionen eine wesentliche Rolle spielen, aber sie werden nur so weit gehen, wie es von den Mitgliedstaaten und regionalen Behörden vorgesehen wird. Es wird nichts Ernsthaftes geschehen, wenn sie sich nicht wirklich dafür einsetzen, die lokalen Interessenträger einzubeziehen.

Ein weiterer Aspekt ist, dass der soziale Dialog bei der Ausarbeitung der territorialen Pläne für einen gerechten Übergang eine starke Rolle spielen muss. Es sind die Unternehmen, die vor der Problematik der gestrandeten Vermögenswerte stehen, und es sind die Arbeitnehmenden, die ihren Arbeitsplatz verlieren werden. Deshalb ist es wichtig, den sozialen Dialog in der Struktur des JTF zu institutionalisieren.

### **Frage 7**

Alle drei Säulen sind wichtig, aber sie würden viel mehr Mittel brauchen, als im JTF gemäß gegenwärtigem Vorschlag zur Verfügung gestellt werden soll. Alleine schon für die soziale Absicherung (die ausgebaut werden und Einkommensunterstützung und Überbrückungen bis zum Ruhestand einschließen sollte), sind 7,5 Mrd. EUR einfach nicht genug, um alle Übergangsregionen in der EU zu unterstützen.

Was die Wiederherstellung von Flächen angeht, sind die Unternehmen für die von ihnen verursachten Verschmutzungen und Schäden verantwortlich. Der JTF darf sie nicht von dieser Verantwortung befreien, sondern sollte nur dann eingesetzt werden, wenn es kein Unternehmen gibt, auf das zurückgegriffen werden kann, oder wenn dieser Prozess zu langwierig ist.

In Bezug auf den geografischen Anwendungsbereich und das Förderspektrum besteht im Dokument infolge des zwischen Mitgliedstaaten mit bzw. ohne Kohleproduktion erreichten politischen Kompromisses eine gewisse Mehrdeutigkeit. In der Präambel liegt der Schwerpunkt nur auf

Kohleregionen, bei der Zuweisungsmethode hingegen ist das nicht der Fall. Das Kriterium hier ist vielmehr „hohe CO<sub>2</sub>-Intensität“. Diese Mehrdeutigkeit führt zu einem breiten Spektrum für über den Fonds förderfähige Aktivitäten, und so wird es schwer zu erkennen sein, worin genau der Mehrwert des JTF im Vergleich zu anderen bestehenden Fonds oder Programmen liegt.

In diesem Stadium können zwei Ansätze vorgeschlagen werden: 1) Entweder die Einschränkung der Liste der Aktivitäten, damit der Schwerpunkt hauptsächlich auf Investitionen in Energie gelegt wird (Übergang von fossilen Brennstoffen zu erneuerbarer Energie), 2) oder den Regionen selbst die Entscheidung über die wirtschaftliche Diversifizierung überlassen, damit sie die Aktivitäten auswählen können, die sie finanzieren möchten.

### **Frage 8**

Hierzu gibt es zwei Diskussionen. Eine ist die Haftung der Unternehmen nach EU-Recht und nationalem Recht, also wie viel sie zahlen müssen, wenn wesentliche Umstrukturierungen erforderlich sind, und die andere ist, wie viel öffentliche Förderung für diese Umstrukturierung bereitgestellt werden soll.

Der JTF darf nicht dafür genutzt werden, Unternehmen aus ihrer Haftung zu entlassen.

### **Frage 9**

n. z.

### **Frage 10**

n. z.

### **Ergänzende Anmerkungen:**

In Anhang I zur vorgeschlagenen Verordnung sind verschiedene Indikatoren und Kriterien aufgeführt. Die Vorrangigkeit untereinander ist nicht besonders klar. Zum Beispiel: In der Verordnung werden meistens die Regionen auf NUTS-3-Ebene betrachtet, bei der Vorabzuweisungsmethode hingegen auf NUTS-2-Ebene. Das ist für NUTS-3-Regionen problematisch, die hochgradig CO<sub>2</sub>-intensiv sind, aber nicht in einer hochgradig CO<sub>2</sub>-intensiven NUTS-2-Region liegen. Das ist zum Beispiel in Teilen Nordspaniens der Fall.

In der Liste mit den Kriterien zur Auswahl der Regionen fehlen offensichtlich einige wichtige Elemente:

- Der Anteil von Stein- und Braunkohle an der Energieerzeugung eines Landes Arbeitsplätze und Beschäftigung sind natürlich wichtige Themen. Es ist auch zu berücksichtigen, dass Sektoren, die der Energieerzeugung nachgeschaltet sind, unter Erhöhungen der Energiepreise infolge der Einstellung der Erzeugung von billiger Energie aus Kohle leiden können.
- Anzahl der Arbeitsplätze im Energiesektor selbst
- Grad an Energiearmut Regionen, die extrem stark von Kohle abhängig sind, sind generell auch am stärksten von Energiearmut betroffen.

## **Befragte Person 9**

**Name:** Nikos Mantzaris

**Organisation:** The Green Tank

**Stelle:** Leitender Fachreferent

**Land:** Griechenland

**Region:** Sitz in Athen mit Schwerpunkt auf Westmakedonien und Megalopolis

### Frage 1

Ich habe an praktisch allen Sitzungen der Arbeitsgruppe als Interessenträger der Zivilgesellschaft sowohl in meiner früheren Eigenschaft als Verantwortlicher für Klima- und Energiepolitik bei WWF Griechenland als auch in meiner neuen Eigenschaft als leitender Fachreferent bei Green Tank teilgenommen.

Die Plattform wurde seit ihrer Einführung deutlich verbessert. Unter den Stärken würde ich folgende Aspekte nennen:

Der Verantwortliche Klaus-Dieter Borchardt und andere Personen in Schlüsselpositionen, sind bereit, allen Interessenträgern zuzuhören. Es besteht die positive Tendenz, Treffen mit Vertreterinnen und Vertretern von nichtstaatlichen Organisationen im Rahmen von zahlreichen Sitzungen der Arbeitsgruppe einzuplanen. Diese Praxis sollte unbedingt fortgeführt werden.

Die Sitzungen und Gespräche über die Verlängerung der auf Kohle basierenden Stromerzeugung durch die Förderung von sogenannten „sauberen“ Kohletechnologien wurde de facto beschränkt. Eine positive Entwicklung ist, dass die Arbeitsgruppe 2 zwischen der 1. und 2. Sitzung im Jahr 2018 von „**Eco-innovation and advanced coal technologies**“ (ökologische Innovation und fortschrittliche Kohletechnologien) zu „**Energy system transformation and clean air**“ (Wende in der Energiewirtschaft und saubere Luft) umbenannt wurde.

Es findet nun eine bessere Planung statt, sodass Interessenträger bei den Sitzungen ihren Beitrag einbringen können. Die Einrichtung des Sekretariats trug entscheidend in diese Richtung bei.

Die Anerkennung von anderen parallelen Initiativen zur Stärkung eines gerechten Übergangs in Europa, wie das Bürgermeister-Forum für einen gerechten Übergang, an dem 54 Bürgermeisterinnen und Bürgermeister aus 10 europäischen Ländern teilnehmen, darunter auch Montenegro und Bosnien und Herzegowina.

Es bestehen aber immer noch einige Schwächen:

Es fehlt Transparenz bei verschiedenen Aspekten der Arbeitsweise der CRiT-Plattform, wie beispielsweise: a) bei den bislang für die Finanzierung in jeder der 18 Pilotregionen ausgewählten Vorhaben und b) bei den von der Europäischen Kommission erteilten Leitlinien zur Auswahl von Vorhaben durch die Regionen. Die Plattform der Kohleregionen im Wandel ist seit zwei Jahren in Betrieb und es ist immer noch nicht genau bekannt, wie sie den 18 Pilotregionen bei der Auswahl von Vorhaben, der Umgestaltung ihrer Wirtschaft und der Schaffung von nachhaltigen Arbeitsplätzen und regionalem BIP geholfen hat.

Die Europäische Kommission schafft es nicht, für transparentere und partizipativere Prozesse in den Pilotregionen und Mitgliedstaaten im Sinne der Erstellung von Übergangsstrategien und Auswahl von geeigneten Projekten zu sorgen. Insbesondere die Teilnahme von nichtstaatlichen Organisationen, Gewerkschaften und lokalen Gemeinschaften von Braunkohle- und Steinkohleorten an den Ländertreffen fand bislang vollkommen fallspezifisch statt. Ohne strukturierte und aktive Beteiligung aller relevanter Interessenträger an den Ländertreffen könnte der Übergangsprozess versagen.

Bezüglich der Förderfähigkeit von Vorhaben in Zusammenhang mit der Kohlenindustrie wird unklar kommuniziert. Obwohl CO<sub>2</sub>-Abscheidung, -Speicherung und -Nutzung in den letzten Sitzungen der Arbeitsgruppe nicht Gesprächsgegenstand waren, sind solche Projekte nicht ausdrücklich aus den Übergangsplänen der 18 Pilotregionen ausgeschlossen. Es fehlt eine klare Botschaft seitens der Europäischen Kommission, was wiederum den Fortschritt auf lokaler Ebene hemmt, wobei an den Ländertreffen Möglichkeiten gesucht werden, die Lebensdauer des auf Kohle basierenden Stromerzeugungsmodells zu verlängern. Die dringend notwendige Gestaltung des Wandels hin zu nachhaltigen wirtschaftlichen Aktivitäten, der in den kommenden Jahren die lokale Wirtschaft fördern und soziale Kohäsion erhalten soll, wird hinausgezögert.

## Frage 2

Ende 2019 waren ungefähr 7 175 Menschen in Griechenland in der Braunkohleindustrie beschäftigt (sowohl Bergwerke als auch Braunkohleanlagen). Dazu kommt noch mindestens die gleiche Anzahl arbeitsloser Arbeitnehmenden, die in den letzten 3–4 Jahren in der Braunkohleindustrie infolge des schnellen Rückgangs des Braunkohleanteils am Energiemix Griechenlands entlassen wurden. Außerdem werden – insbesondere in Westmakedonien – aufgrund der enormen Abhängigkeit der lokalen Wirtschaft von Braunkohleaktivitäten (Industrie und Stromerzeugung zusammen sind für ein Drittel der regionalen Wirtschaft Westmakedoniens verantwortlich) auch andere mit Braunkohle in Zusammenhang stehende Sektoren die Auswirkungen der Schließung von Braunkohleanlagen zu spüren bekommen. Laut nicht amtlichen Schätzungen gibt es in Westmakedonien 20 000–25 000 Arbeitsplätze, die direkt oder indirekt mit Braunkohle in Verbindung stehen, und weitere 2 500 in Megalopolis, die einen wesentlichen Teil der gesamten Arbeitskräfte in den beiden Regionen darstellen.

Diese Situation wird zusätzlich durch den Umstand verstärkt, dass Westmakedonien unter den griechischen Regionen in Bezug auf Arbeitslosenquote an erster Stelle steht. Mit einer allgemeinen Arbeitslosenquote von 27 % im Jahr 2018 (22,5 % bei Männern und 32,9 % bei Frauen) belegt die Region Westmakedonien den dritten Platz unter den NUTS-2-Regionen der EU. Im Jahr 2018 waren von langfristiger Arbeitslosigkeit ( $\geq 12$  Monate) 19,3 % der Erwerbsbevölkerung der Region betroffen (2. Platz unter den Regionen der EU), während 2018 die Jugendarbeitslosigkeit (bis zu 24 Jahre) 62 % betrug, womit Westmakedonien den dritten Platz unter allen EU-Regionen belegt.

Die größte Herausforderung für den Übergang in Griechenland ist **Zeit**. Die Entscheidung der griechischen Regierung, alle bestehenden Braunkohleanlagen bis 2023 zu schließen und nur eine (die sich gegenwärtig im Bau befindet) von 2023 bis 2028 in Betrieb zu lassen, stellt eine wesentliche Herausforderung für die lokalen Gemeinschaften und Gesellschaften dar. Das wird noch verschärft durch das **Fehlen von kohärenten territorialen Plänen** für die beiden Regionen oder einer **soliden Verwaltungsstruktur** nur wenige Monate vor Schließung der ersten Braunkohleanlage in Amyntaio. Was die Lage noch mehr verschärft, ist, dass unter dem Einfluss der Ausstiegsentscheidung gegenwärtig **kein Dialog unter den Sozialpartnern** stattfindet und **kein Anhörungsprozess** für die Erstellung der territorialen Übergangspläne besteht. Das **Fehlen stabiler öffentlicher Finanzierung** für das nächste Jahrzehnt stellt eine weitere große Herausforderung dar, die dadurch verschärft wird, dass **Griechenland** über den jüngst von der Europäischen Kommission als Teil des europäischen Grünen Deals vorgeschlagenen **Mechanismus für einen gerechten Übergang** und im nächsten Mehrjährigen Finanzrahmen 2021–2027 **nur beschränkt Mittel bereitgestellt werden**.

In Bezug auf die nächsten Schritte empfehle ich Folgendes:

**Das staatliche Elektrizitätsunternehmen** muss in den Prozess für einen gerechten Übergang integriert werden, denn dieses besitzt das Land, das für den Aufbau von wirtschaftlichen Aktivitäten benötigt wird. Der griechische Staat sollte eng mit den regionalen und kommunalen Behörden in Westmakedonien zusammenarbeiten, um die erforderlichen Bedingungen und finanziellen Anreize zu schaffen, mit denen gesunde Industrien in die Region gebracht werden sollen, die Aktivitäten vorschlagen werden, die für das staatliche Elektrizitätsunternehmen vorteilhaft sind und die regionale Wirtschaft in die Nachhaltigkeit führen werden.

Es ist von entscheidender Bedeutung, dass alle am Prozess für einen gerechten Übergang beteiligten Interessenträger sowohl auf nationaler als auch auf regionaler Ebene **einen Übergangsplan** vereinbaren, in dem die Prioritäten für eine Reihe nachhaltiger wirtschaftlicher Aktivitäten für die kommenden 10–15 Jahre festgelegt werden. Sobald dieser Plan vorliegt, müssen die Kriterien für die Auswahl von geeigneten Vorhaben unter diesen Aktivitäten bestimmt und vereinbart werden.

Für die Erstellung und erfolgreiche Umsetzung eines konkreten Übergangsplans bedarf es eines **transparenteren und partizipativeren Prozesses** als den bislang verfolgten fallspezifischen Ansatz. Alle Gruppen von Interessenträgern sollten beteiligt werden und im Rahmen der Entscheidungsfindung und des Projektauswahlverfahrens eine klare Rolle übernehmen. Es sollte von der Zentralregierung ein **Ausschuss für einen gerechten Übergang** eingesetzt werden, an dem Vertreter verschiedener zuständiger Ministerien, regionaler und kommunaler Behörden, Vertreter von Braunkohleorten, lokale Interessenträger, Gewerkschaften, nichtstaatliche Organisationen und das staatliche Elektrizitätsunternehmen beteiligt sind. Der Ausschuss muss dann bis Mitte 2020 mit der technischen Unterstützung des Teams der Weltbank einen spezifischen Gesamtplan vereinbaren.

Bezüglich der Finanzierung sollte sich die Regierung verpflichten, für die gesamte Zeitspanne 2020–2030 einen **festen Anteil der öffentlichen Einnahmen aus den EU-EHS-Versteigerungen** an die Braunkohleregionen in Griechenland abzuführen. Außerdem sollten die **auf die Mitgliedstaaten angewendeten Kriterien zur Zuweisung von Mitteln aus dem Fonds für einen gerechten Übergang geändert werden**, um der **Dringlichkeit des Übergangs** in Stein-/Braunkohlebergbauregionen auf der Grundlage der Verpflichtungen der Mitgliedstaaten in ihren NEKP sowie aufgrund der **Größenordnung der Herausforderung** und dem Ausmaß der Abhängigkeit der lokalen Wirtschaften von Aktivitäten in Zusammenhang mit Braun-/Steinkohle Rechnung zu tragen. Die fünf von der Europäischen Kommission empfohlenen Kriterien geben keines der zwei wieder, und das macht die Zuweisung von Mitteln unter den Mitgliedstaaten ungerecht.

### Frage 3

The Green Tank hat die Bürgermeisterinnen und Bürgermeister von allen fünf „Braunkohlegemeinden“ in Griechenland, seit sie ihr Amt übernommen haben, unterstützt (September 2019). Ich selber arbeite seit 2015 sehr eng mit den früheren Bürgermeisterinnen und Bürgermeister zusammen. Im Februar 2020 überreichte ich im Namen aller fünf Bürgermeisterinnen und Bürgermeister dem Vizepräsidenten der Europäischen Kommission F. Timmermans ein Schreiben, im dem auf die Dringlichkeit ihrer Lage sowie auf die Unzulänglichkeiten des neuen am 14. Januar 2020 vorgestellten Mechanismus für einen gerechten Übergang der Europäischen Kommission hingewiesen wurde. The Green Tank hat außerdem wiederholt sowohl Westmakedonien und erst kürzlich Megalopolis besucht und einen Informations-, Meinungs- und

Gedankenaustausch in Bezug auf die Herausforderungen des Übergangs für die beiden Regionen nicht nur mit den Bürgermeisterinnen und Bürgermeistern, sondern mit zahlreichen lokalen Interessenträgern geführt. Wir beabsichtigen außerdem, die Bürgermeisterinnen und Bürgermeister und den Gouverneur von Westmakedonien bei der kommenden Arbeitsgruppensitzung der Plattform der Kohleregionen im Wandel zu unterstützen.

#### **Frage 4**

Die Absorption von EU-Mitteln in der Region Westmakedonien ist gegenwärtig sehr gering: nämlich nur 19,5 % zum 31.12.2019, mir ist aber nicht bekannt, welche konkreten Probleme zu diesen niedrigen Absorptionsraten führen. Deshalb bin ich nicht in der Lage, in dieser Hinsicht konkrete Empfehlungen auszusprechen.

#### **Frage 5**

Wir verfolgen die Verhandlungen über den neuen Mechanismus für einen gerechten Übergang und insbesondere den Fonds für einen gerechten Übergang sehr genau. Unserer Ansicht nach enthält er verschiedene positive Merkmale, aber auch mehrere bedeutende Nachteile.

Positiv:

Auflage, dass die territorialen Pläne für einen gerechten Übergang an den NEKP ausgerichtet sein müssen

Keine finanzielle Unterstützung für Projekte mit fossilen Brennstoffen über den JTF

Aufnahme des Ziels der Klimaneutralität bis 2050

Negativ:

Keine eindeutigen Aussagen zu einem früheren Stein- und Braunkohleausstieg, um das Ziel der Klimaneutralität bis 2050 zu erreichen

Förderung von Vorhaben mit fossilem Gas zum Ziel der Fernheizung in Regionen im Wandel über die InvestEU-Säule des Mechanismus für einen gerechten Übergang: Damit fördert der JTM die Umstellung der Übergangsregionen von einem fossilen Brennstoff zu einem anderen, obwohl in diesen Regionen erneuerbare Energien und Energieeffizienz auch Lösungen für das Heizungsproblem bieten können.

Ungerechte Zuweisung von Mitteln unter Mitgliedstaaten infolge der Auswahl ungeeigneter Kriterien

#### **Frage 6**

Ich glaube nicht, dass sich die beiden gegenseitig ausschließen bzw. ausschließen sollen, damit der Übergang wirklich gerecht wird. Auch wenn alle Übergangspläne langfristig sein sollen, muss auf die unmittelbaren Folgen in Zusammenhang mit dem schnellen Rückgang von Braunkohle und Steinkohle in der EU hingewiesen werden, und es müssen Mittel zur Verfügung gestellt werden, um diese abzufedern.

#### **Frage 7**

Umschulung und Weiterqualifizierung müssen zu den Prioritäten des Fonds für einen gerechten Übergang gehören. Die finanzielle Förderung des Aufbaus von alternativen und nachhaltigen wirtschaftlichen Aktivitäten muss von höchster Priorität sein. Die Finanzierung von Vorhaben zur Wiederherstellung von Flächen hingegen sollte eingehend geprüft werden, denn dabei handelt es sich um eine Pflicht der Bergbauunternehmen, was auch richtig ist. Insofern für die Neunutzung des

Landes aufwändiger Sanierungsprozesse unbedingt erforderlich sind, kann zuerst eine gemeinsame Finanzierung mit den Landeigentümern verfolgt werden, und erst dann sollte der JTF als Unterstützung eingesetzt werden.

### **Frage 8**

Sowohl für Westmakedonien als auch für Megalopolis sollten folgende Projektkategorien vorrangig behandelt werden:

Energieeffizienz, insbesondere bei Gebäuden, da der aktuelle Gebäudebestand in Westmakedonien eine sehr niedrige Energieeffizienz aufweist und somit Investitionen in diesem Bereich zu enormen Einsparungen führen können, während gleichzeitig eine bedeutende Anzahl von Arbeitsplätzen und regionales BIP generiert würden.

In früheren Bergwerken installierte erneuerbare Energien, insbesondere über Energiegemeinschaften, denn dadurch würde der Nutzen für die lokalen Gemeinschaften maximiert.

Umbau von Braunkohleanlagen in Energiespeicherungseinrichtungen für anhand erneuerbarer Energieträger erzeugten Strom unter Einsatz der Schmelzsalztechnologie Dabei würde die vorhandene Netzinfrastruktur genutzt. Es handelt sich um eine ausgereifte Technologie. Die Bauzeit ist kurz. Griechenland würde dringend benötigte Energiespeicherungskapazitäten erhalten und Arbeitsplätze im Energiesektor der Braunkohleregionen würden erhalten bleiben.

Landwirtschaft (Duftstoffpflanzen und, insbesondere in Westmakedonien, Safran)

Nutzung des reichen industriellen Erbes der Regionen

Kreislaufwirtschaft:

Umschulung und Weiterqualifizierung von Arbeitnehmenden

Für Westmakedonien liegt eine Studie aus dem Jahr 2016 mit der Schätzung vor, dass Investitionen in Höhe von ungefähr 2,4 Mrd. EUR in 12 nachhaltige wirtschaftliche Aktivitäten ungefähr 11 500 Arbeitsplätze schaffen könnten und das Doppelte des infolge der Schließung der Braunkohleanlagen verlorenen regionalen BIP generiert würde.

Die Herausforderung für diese beiden griechischen Regionen liegt aber nicht nur in der Höhe der benötigten Mittel, sondern auch in der niedrigen Anzahl ausgereifter Vorhaben, die in der Lage sind, diese Mittel zu absorbieren. Die entsprechende Quote für Westmakedonien im gegenwärtigen Programmplanungszeitraum liegt unter 20 % (zum 31.12.2019).

### **Frage 9**

Der Mitgliedstaat sollte die Finanzierung erhalten, aber über die umzusetzenden Vorhaben sollte in enger Abstimmung mit den fünf Bürgermeisterinnen und Bürgermeistern der Braunkohleregionen und den beiden Gouverneuren und nach eingehender Rücksprache mit nichtstaatlichen Organisationen, Gewerkschaften, lokalen Berufsorganisationen, lokalen Universitäten und Braunkohlegemeinschaften entschieden werden.

Die Kriterien sollten a) der Dringlichkeit und Geschwindigkeit des Dekarbonisierungsprozesses, wie sie in einem amtlichen Dokument, zum Beispiel dem NEKP, angegeben sind, und b) der Schwierigkeit des Übergangs und der Abhängigkeit der lokalen Wirtschaft von den Aktivitäten des Braunkohlebergbaus Rechnung tragen.

Eindeutig sollten Standorte von Braunkohlebergwerken den Großteil der Mittel erhalten.

### **Frage 10**

Für unsere Organisation erwarten wir weder noch bemühen wir uns um finanzielle Unterstützung aus dem Fonds für einen gerechten Übergang in Bezug auf die Arbeit für einen gerechten Übergang. Wir benötigen nur Zugang zu Informationen und die Möglichkeit, uns am Übergangsprozess auf regionaler und nationaler Ebene und auf EU-Ebene zu beteiligen/dazu beizutragen, insofern es um die Auswahl von Vorhaben, die Ausarbeitung eines Übergangsplans und die Überwachung/Leitung seiner Umsetzung geht.

Damit der Übergang erfolgreich ist, muss er gerecht sein. Um gerecht zu sein, muss er nachhaltig und partizipativ sein und in einer angemessenen Höhe mit Mitteln unterstützt werden.

### **Befragte Person 10**

**Land:** Estland

#### **Frage 1**

Die Stärken liegen meiner Meinung nach in der Willkommensatmosphäre für alle Interessenträger und dem breiten Spektrum der bei den Sitzungen behandelten Themen und Regionen. Das Sekretariat ist ebenso sehr kooperativ, und wir konnten im Dezember 2019 einen Vertreter zu einem unserer lokalen runden Tische einladen.

Eine Schwäche liegt vielleicht im vollkommen freiwilligen Charakter der Plattform selbst, der es der estnischen Regierung ermöglicht, die Teilnahme an der Initiative hinauszuschieben – offensichtlich besteht die offizielle Haltung immer noch darin, zu versuchen, Estland von jeder Art von effektiver Verpflichtung zu einem Ausstieg aus fossilen Brennstoffen oder von einem Übergang fernzuhalten. Mangelnde Kommunikation unter den Mitgliedstaaten zwischen Plattformsitzungen könnte auch ein Problem darstellen – wir haben von kommunalen Beamten gehört, dass die Ministerien einmal einen Vertreter zur Plattform entsandten, der nach seiner Rückkehr die Meinung äußerte, Estland hätte mit der Teilnahme am Austausch im Rahmen der Plattformveranstaltungen nichts zu gewinnen. Es wäre gut, bei so wichtigen Angelegenheiten nicht nur auf ein paar wenige Meinungen zu setzen, sondern die Informationen direkter aus den Mitteilungen der Plattform zu beurteilen.

Was die Entwicklung von regionalen Vorhaben betrifft, steht Estland noch ganz am Anfang. Es hat uns sehr geholfen, einen Vertreter des Sekretariats dazu einzuladen, bei einer unserer Diskussionsrunden mit lokalen Interessenträgern im Dezember 2019 die Sichtweise der Europäischen Kommission vorzustellen. Das belegt eindeutig, dass sich die EK um die Zukunft der jeweiligen Regionen wirklich kümmert. Die Menschen vor Ort konnten ihre Fragen direkt an den Vertreter stellen, sodass die offensichtliche Entfernung zwischen Nordostestland und Brüssel minimiert wurde.

#### **Frage 2**

In Estland ist der wichtigste fossile Brennstoffe Ölschiefer. Aufgrund seiner hohen CO<sub>2</sub>-Intensität hatte der starke Sprung in der CO<sub>2</sub>-Quote 2019 bereits notgedrungen zur Schließung eines Großteils der Stromerzeugungskapazität aus Ölschiefer geführt, bei der 300 Menschen die Arbeit verloren und weitere 1 000 in bezahlten Urlaub versetzt wurden. Die hohe CO<sub>2</sub>-Quote wirkt sich auf die Kraftwerke aus. Eine weitere große Industrie ist die Produktion von Schieferöl, die aufgrund der geringeren CO<sub>2</sub>-Emissionen auf estnischem Gebiet noch in Betrieb ist (die Emissionen werden in das Ausland ausgeführt). Im gesamten Schieferölsektor sind rund 6 000 Menschen direkt beschäftigt.

Faktoren in der Region, die eine Herausforderung darstellen: Fehlen anderer Industrien in der Region; Abwanderung; Fernheizung ist direkt an die Schieferölindustrie gebunden; Sprachbarriere

(die meisten Arbeitnehmenden sprechen Russisch, während die Amtssprache Estnisch ist); Nähe zu Russland (wodurch Windenergieparks als mögliche alternative Energieindustrie problematisch werden); starke Zweifel unter der lokalen Bevölkerung in Bezug auf die Klimamaßnahmen; Misstrauen in von der Regierung aufgesetzte Pläne; Leugnung der Klimapolitik durch die politischen Entscheidungsträger; Verlockungen der wachsenden Schieferölindustrie (Möglichkeit, Emissionen in Exporten zu verbergen, während die globalen Klimaziele immer noch untergraben werden); Fortsetzung des Schieferölabbaus, wodurch das Grundwasser versiegt

Wichtigste Schritte aus Sicht einer nichtstaatlichen Organisation: Ankündigung eines ehrgeizigen Ausstiegsjahrs, mit dem ein klares Signal für die Zukunft an den Unternehmenssektor und die lokalen Gemeinschaften gesendet wird; Sicherstellung der Mitsprache der lokalen Interessenträger an der Ausarbeitung eines territorialen Plans für einen gerechten Übergang; Erstellung von Berichten zu alternativen wirtschaftlichen Möglichkeiten; Bereitstellung von angemessenen Finanzierungen für Übergangsvorhaben auf EU-Ebene und auf nationaler Ebene.

### **Frage 3**

Zusammen mit anderen nichtstaatlichen Umweltorganisationen befinden wir uns in der Umsetzung eines EUKI-Projekts, um den Dialog über den gerechten Übergang in Estland zu erleichtern. Wir haben zahlreiche Diskussionsrunden mit Interessenträgern veranstaltet, betreiben intensive Medienarbeit zu diesem Thema, steigern die Fähigkeiten anderer lokaler nichtstaatlicher Organisationen und bauen relevante Netze unter Organisationen auf. Wir verfolgen auch einen neuen Vorschlag einer Klima-KIC und warten derzeit auf die abschließende Entscheidung, um konkrete Alternativpläne für die spezifische Region zu erstellen. Wir betrachten uns als treibende Kraft für den Prozess, und idealerweise übernehmen ihn die Ministerien, wenn er in den kommenden Jahren Fahrt aufgenommen hat.

### **Frage 4**

Mehrere nichtstaatliche Umweltorganisationen richteten kürzlich einen gemeinsamen Brief über die neue Planung der Kohäsionsfonds an die zuständigen Ministerien. Wir verfechten weitgehend die Bedeutung des Übergangs zu erneuerbaren Energien, Energieeffizienz und einen gerechten Übergang für die Region. Investitionen in erneuerbare Energie haben sich in Estland bislang ausschließlich auf Kraftwerke mit Biomasse und Kraft-Wärme-Kopplung konzentriert, wobei Investitionen in Wind- und Sonnenenergie sowie in das Netz, die einen Schlüssel für den Übergang darstellen, vernachlässigt wurden. In der Zeit 2014 bis 2020 setzte Estland nur 10 % der Mittel aus dem EFRE und den Kohäsionsfonds für die Reduktion von THG, Energieeffizienz, Energieproduktion aus erneuerbaren Quellen, Strominfrastruktur, Wissenschaften und Innovation ein. Unser Vorschlag lautete, diese Zuweisung auf mindestens 40 % zu erhöhen. Die lokale Verwaltung könnte sich als produktiver erweisen als eine zentrale Verwaltung. Daneben ist auch der Kofinanzierungssatz ein wichtiges Thema in Estland.

### **Frage 5**

Wir verfolgen die Entwicklungen in Zusammenhang mit dem JTF genau. Bislang schienen die estnischen Ministerien zu hoffen, der Fonds würde auch alle Probleme in Verbindung mit den Schieferölregionen lösen, während die Industrie die vorgeschlagene JTF-Zuweisung für Estland öffentlich als einen „Witz“ anprangerte, obwohl wir pro Kopf den höchsten Betrag erhalten. Wir freuen uns, dass sich der Fonds auf die NUTS-3-Ebene konzentriert, denn das bedeutet, dass die Mittel wirklich in die jeweils spezifischen Regionen gehen müssen. Wir waren um die Möglichkeit

besorgt, dass unter dem Deckmantel der „THG-Reduktion“ immer noch eine Steigerung der Schieferölproduktion auf irgendeine Weise möglich sein könnte, entweder mit direkter Finanzierung über den JTF oder damit verbundener Kofinanzierung. Wir würden es begrüßen, wenn die territorialen Pläne für einen gerechten Übergang ein konkretes Datum für den vollständigen Ausstieg aus Schieferöl fordern würden, denn das ist, wie es sich in anderen Ländern gezeigt hat, ein unerlässlicher Schritt für den Beginn eines irreversiblen Übergangsprozesses. Wir begrüßen das rasche Tempo, mit dem die territorialen Pläne für einen gerechten Übergang bei der Kommission eingereicht werden müssen, sind aber gleichzeitig besorgt, dass es bei dieser Eile für die Ministerien schwierig (oder passend) sein könnte, die lokalen Interessenträger (nicht) einzubeziehen.

### **Frage 6**

In Estland haben wir jahrzehntelang eine langfristige Planung für die Schieferölregion gefordert, um einen plötzlichen Zusammenbruch der Industrie zu verhindern. Infolge von zum Großteil widersprüchlichen Aktionen im Laufe der Jahre (z. B. Errichtung von neuen Schieferölkraftwerken) und steigender CO<sub>2</sub>-Preise befindet sich die Region jetzt leider in einer Krise. Obwohl der Fonds idealerweise für langfristige Planung perfekt wäre, könnte er in Estland kurzfristig vielmehr zu einem Mechanismus der Schadensbegrenzung werden. Wir versuchen, die JTF-Verordnung als Beleg zu nutzen, um die Regierung davon zu überzeugen, dass ihr gegenwärtiger Plan zur Errichtung von noch mehr Schieferölanlagen und sogar einer Öl-Vorraffinerie angesichts der Klimapolitik der EU extrem riskant ist. Der JTF sollte vielmehr für wirtschaftliche Diversifizierung, Umschulungen und andere in der Liste in Anhang D zum Winterpaket des Europäischen Semesters empfohlene Investitionen genutzt werden. Sogar die lokalen Gewerkschaften fordern „klimadichte“ Lösungen, und wir glauben, der JTF sollte sie ermöglichen.

### **Frage 7**

Wir begrüßen soziale Absicherung, Investitionen in KMU, Initiativen zur Wiederherstellung von Flächen und Renaturierung. Unsere Region besitzt bereits einen industriellen Tourismus, einen Filmfonds und andere kulturelle Vorhaben, die inzwischen Fahrt aufnehmen, sodass die Förderung dieser Initiativen ebenso möglich sein sollte. Wir stellen aber auch fest, dass die Schieferölindustrie versucht, sich selbst als grünes Geschäft zu vermarkten. Deshalb sollten aus der Förderfähigkeit Investitionen in Zusammenhang mit der Produktion von fossilen Brennstoffen eindeutig ausgeschlossen werden. Wir sind außerdem der Investitionen in allgemeine Forschung und Innovation überdrüssig, denn wir sehen die Gefahr, dass diese Mittel in Versuche geschleust werden, die Schieferölindustrie kostspielig zu verlängern, indem eine Art CO<sub>2</sub>-Abscheidungssystem umgesetzt werden soll. Das Spektrum der Forschungsthemen sollte stärker begrenzt und zum Beispiel auf Energieeffizienz, Energiesuffizienz, Lösungen für Systeme zur Speicherung diskontinuierlich zur Verfügung stehender Energie, intelligente Netze und im Fall Estlands auch auf verteilte Radargeräte zur Lösung der Windenergieprobleme ausgerichtet sein.

### **Frage 8**

Nach einem kürzlichen Seminar in der Region schlugen lokale Interessenträger folgende Ideen vor: bessere öffentliche Verkehrsanbindung zur Hauptstadt; Investitionen in das öffentliche Bildungswesen und lokale Zweigstellen von Universitäten; Aufbau von Kapazitäten im Bereich erneuerbare Energien; alternative Erforschung des Mineralbergbaus; bessere Finanzierungsinstrumente für Unternehmen; Ausbau der Agrarindustrie. Diese Investitionen könnten sich insgesamt auf 1 Mrd. EUR belaufen, aber das ist nur eine grobe Schätzung.

### **Frage 9**

Wir stellen fest, dass die politischen Entscheidungsträger auf nationaler Ebene immer noch leugnen, dass irgendeine Art von Übergang möglich ist. Die Beamten auf lokaler Ebene sind sich der Auswirkungen vor Ort, die jetzt schon spürbar sind, deutlich bewusster, weshalb sie diejenigen sein sollten, die am stärksten unterstützt werden. Das Ausstiegsdatum für Schieferöl muss allerdings von der Regierung festgelegt werden. Es besteht der Widerspruch, dass die Menschen auf lokaler Ebene der nationalen Regierung wegen ihrer andauernden Inaktivität misstrauen, aber jetzt von der Regierung erwarten, dass sie die Gesamtlage in Ordnung bringt. Die beste Antwort ist, die Mittel geteilt zu verwalten. In Estland ist die NUTS-3-Ebene sinnvoll, wenn man von gerechtem Übergang spricht, denn die Schieferölindustrie ist in nur einer Region präsent (Nordosten – Ida-Virumaa).

### **Frage 10**

Wir würden Hilfe bei der Vermittlung der Botschaft brauchen, dass die kleinen Mitgliedstaaten, wie Estland, im Wettlauf für das Klima führend sein müssen, denn wir sind agil und können Experimente mit Vorschriften viel schneller umsetzen als größere Länder. Der JTF könnte hilfreich sein, indem er bestimmte „Belohnungen“ für Länder einführt, die ehrgeiziger sind, als es nach dem aktuellen national festgelegten Beitrag verlangt wird. Wir benötigen auch den eindeutigen Ausschluss der gesamten Produktion von fossilen Brennstoffen, in unserem Fall insbesondere Schieferöl. Die vorgelegten territorialen Pläne müssen von der EK eingehend geprüft werden, um für einen effektiven und gerechten Übergang zu sorgen – es muss klar sein, dass sich die Länder jetzt realistische und klimasichere Pläne für die Zukunft einfallen lassen müssen, und nicht nur einfach aus alten Entwicklungsplänen kopieren und in eine neue Vorlage einfügen (was Estland größtenteils mit den jüngeren nationalen Energie- und Klimaplänen getan hat).

## Anhang 3: Reproduktion der Formel der Vorabzuweisung – Details

### Reproduktion der Formel: Annahme der Rohdaten, wie sie angegeben sind

An erster Stelle reproduzierten wir die Ergebnisse der Vorabzuweisung laut EK unter Verwendung der im JTM der EK und in der JTF-Zuweisungstabelle aufgeführten Daten<sup>23</sup>. Daraus ergaben sich nur geringfügige Unterschiede zwischen den Ergebnissen der EK und unseren eigenen. Für die ersten zwei Schritte der Vorabzuweisungsberechnung – d. h. a) und b) in Anhang I der vorgeschlagenen Verordnung über den JTF – waren unsere Ergebnisse gleich wie die der EK.

Bei Schritt c) traten bei den Ergebnissen allerdings gewisse Unterschiede auf. Die Anwendung der in der Verordnung beschriebenen Anpassung nach BNE verursachte eine negative Zuweisung für Luxemburg, was dazu führte, dass die Summe aller Zuweisungen knapp unter den erwarteten 7,5 Mrd. EUR lag. Um diese „fehlenden“ Mittel zu beheben, setzten wir die Zuweisung für Luxemburg auf null und nahmen eine Umverteilung der zusätzlichen Mittel im Verhältnis zu ihrem Anteil nach Schritt b) auf alle Länder vor – unter Ausnahme von Polen, das bereits die maximal zulässige Zuweisung hatte.

Formell nahmen wir die Anpassung der Anteile aus Schritt b) unter Verwendung der nachstehenden Formel vor, die auf der für den JTF vorgeschlagenen Verordnung und dem von der EK bereitgestellten Dokument „Zuweisungsmethode für den Fonds für einen gerechten Übergang“ beruht<sup>24</sup>:

$$share_{c)i} = share_{b)i} \times \left( \left( \frac{GNIPC_i}{GNIPC_{EU27}} - 1 \right) \times -1.5 + 1 \right)$$

$i$  ist ein Land,

$GNIPC_i$  ist das durchschnittliche Pro-Kopf-BNE für den Zeitraum 2015–2017 der EUROSTAT-Datenreihe [nama\_10\_pp] zu aktuellen Preisen, Kaufkraftstandard (KKS, EU27 von 2020) pro Kopf für das Land  $i$ ,

$GNIPC_{EU27}$  ist gleich wie oben, aber für „Europäische Union – 27 Länder (ab 2020)“

$share_{c)i}$  ist der Anteil nach der Anpassung nach BNE, Schritt c) in Anhang I,

$share_{b)i}$  ist der Anteil vor der Anpassung nach BNE, Schritt c) in Anhang I, aber nach Schritt b), der eine Deckelung jeder Zuweisung für einen Mitgliedstaat in Höhe von 2 Mrd. EUR vorsieht.

In der nachstehenden Tabelle zeigen wir die für Schritt c) ermittelten Zuweisungen sowohl vor als auch nachdem Luxemburg auf null gesetzt wurde. Es ist erkennbar, dass die Summe der vorläufigen Ergebnisse nicht 7,5 Mrd. EUR beträgt, während das im Endergebnis – mit der Anpassung für Luxemburg – der Fall ist.

<sup>23</sup> Verfügbar unter folgendem Link:

<https://ec.europa.eu/commission/presscorner/api/files/attachment/860491/JTM%20and%20JTF%20Allocation%20Table.pdf.pdf>

<sup>24</sup> In der Verordnung werden „die sich aus der Anwendung von Buchstabe b ergebenden Anteile der Mitgliedstaaten [...] negativ oder positiv mit einem Koeffizienten des Anderthalbfachen der Differenz angepasst, um die das (in Kaufkraftparitäten gemessene) Pro-Kopf-BNE des betreffenden Mitgliedstaats für den Zeitraum 2015–2017 das durchschnittliche Pro-Kopf-BNE der EU-27-Mitgliedstaaten (Durchschnitt: 100 %) übersteigt oder unterschreitet.“

Tabelle: In Schritt c) der Vorabzuweisungsberechnung ermittelte Ergebnisse, vor und nach der Anpassung für Luxemburg

Land	Vorläufiges Ergebnis c)	Endgültiges Ergebnis c) nach Anpassung
AT	33,25	33,92
BE	62,76	63,82
BG	472,85	475,89
CY	36,39	36,73
CZ	595,67	601,17
DE	907,14	924,88
DK	10,72	10,96
EE	128,65	129,73
EL	302,93	305,30
ES	312,80	316,01
FI	167,76	170,08
FR	273,51	277,11
HR	67,06	67,54
HU	93,90	94,61
IE	31,08	32,09
IT	371,49	375,61
LT	98,98	99,80
LU	-	0,18
LV	69,50	70,02
MT	8,53	8,61
NL	225,41	230,07
PL	2 000,00	2 000,00
PT	81,07	81,75
RO	779,22	784,74
SE	45,62	46,49
SI	89,81	90,62
SK	170,88	172,27
<b>GESAMT</b>	<b>7 436,98</b>	<b>7 500,00</b>

Allgemein weichen die Berechnungen von Bruegel und der EK in jedem Berechnungsschritt nur geringfügig voneinander ab, wie es die nachstehende Tabelle zeigt:

Tabelle: Reproduktion der Zuweisungsmethode durch Bruegel unter Beibehaltung der angeführten Daten

	b) Anteile EK	b) Anteile Bruegel	c) Anteile EK	c) Anteile Bruegel	d) Anteile EK	d) Anteile Bruegel	d) Endgültige Zuweisung EK	d) Endgültige Zuweisung Bruegel
AT	0,8 %	0,8 %	0,4 %	0,5 %	0,7 %	0,7 %	52,9	52,9
BE	1,2 %	1,2 %	0,9 %	0,9 %	0,9 %	0,9 %	68,4	68,4
BG	3,5 %	3,5 %	6,3 %	6,3 %	6,1 %	6,1 %	458,2	458,1
CY	0,4 %	0,4 %	0,5 %	0,5 %	0,5 %	0,5 %	35,8	35,4
CZ	6,3 %	6,4 %	8,0 %	8,0 %	7,7 %	7,7 %	580,8	578,7
DE	20,7 %	20,6 %	12,1 %	12,3 %	11,7 %	11,9 %	876,6	890,3
DK	0,3 %	0,3 %	0,1 %	0,1 %	0,5 %	0,5 %	34,7	34,7
EE	1,3 %	1,3 %	1,7 %	1,7 %	1,7 %	1,7 %	125,2	124,9
EL	2,7 %	2,8 %	4,1 %	4,1 %	3,9 %	3,9 %	293,6	293,9
ES	3,8 %	3,7 %	4,3 %	4,2 %	4,1 %	4,1 %	307,4	304,2
FI	2,7 %	2,7 %	2,3 %	2,3 %	2,2 %	2,2 %	164,8	163,7
FR	4,2 %	4,2 %	3,7 %	3,7 %	5,4 %	5,4 %	401,6	401,5
HR	0,6 %	0,6 %	0,9 %	0,9 %	0,9 %	0,9 %	65,8	65,0
HU	0,8 %	0,8 %	1,3 %	1,3 %	1,2 %	1,2 %	92,4	91,1
IE	1,2 %	1,2 %	0,4 %	0,4 %	0,4 %	0,4 %	29,9	30,9
IT	4,8 %	4,8 %	5,0 %	5,0 %	4,9 %	4,82 %	364,3	361,6
LT	0,9 %	1,0 %	1,3 %	1,3 %	1,3 %	1,3 %	96,7	96,1
LU	0,2 %	0,2 %	0,0 %	0,0 %	0,05 %	0,05 %	3,6	3,6
LV	0,6 %	0,6 %	0,9 %	0,9 %	0,9 %	0,9 %	67,8	67,4
MT	0,1 %	0,1 %	0,1 %	0,1 %	0,1 %	0,1 %	8,2	8,3
NL	5,4 %	5,4 %	3,1 %	3,1 %	2,9 %	2,953 %	220,5	221,5
PL	26,7 %	26,7 %	26,7 %	26,7 %	26,7 %	26,7 %	2 000	2 000,0
PT	0,8 %	0,8 %	1,1 %	1,1 %	1,1 %	1,049 %	79,2	78,7
RO	6,4 %	6,4 %	10,5 %	10,5 %	10,1 %	10,1 %	757,1	755,4
SE	1,0 %	1,0 %	0,6 %	0,6 %	0,8 %	0,8 %	60,7	60,7
SI	1,0 %	0,9 %	1,3 %	1,2 %	1,2 %	1,2 %	91,5	87,2
SK	1,6 %	1,6 %	2,2 %	2,3 %	2,2 %	2,2 %	162,4	165,8

## **Vollständige Reproduktion: Neuevaluierung von Rohdaten**

Nach Reproduktion der Ergebnisse unter Verwendung der von der Europäischen Kommission gemeldeten Daten wiederholten wir die gleiche Übung unter Verwendung von Rohdaten für alle Eingaben in die Formel. In diesem Abschnitt wird die Quelle jeder von uns verwendeter Datenreihe und wie wir sie verarbeitet haben im Einzelnen angegeben.

### **a. Schätzung der Treibhausgasemissionen aus Industrieanlagen in hochgradig CO<sub>2</sub>-intensiven NUTS-2-Regionen**

#### Verwendete Datensätze

Die im Dokument über die Zuweisungsmethode angegeben Industrieemissionen stammen aus dem Europäischen Schadstofffreisetzung- und -verbringungsregister (Europäisches PRTR) der Europäischen Umweltagentur und beziehen sich auf 2016.

In einem vollständigen Dokument zur Zuweisungsmethode sollten die verwendeten Datensätze und insofern möglich der Code mit allen vorgenommenen Datenbereinigungen genau angegeben werden. Unsere Reproduktion der Ergebnisse der EK beruht auf den öffentlich verfügbaren Datensätzen des Europäischen PRTR<sup>25</sup>.

#### Ausgewählte Treibhausgase

Die öffentlich zugänglichen Informationen erklären nicht, welche Treibhausgase berücksichtigt und wie sie aggregiert wurden. Standardgemäß werden Treibhausgase auf der Grundlage ihres 100-jährigen Erderwärmungspotenzials (GWP-Wert) gemäß den Vorgaben in den Bewertungsberichten der Zwischenstaatlichen Sachverständigengruppe für Klimaänderungen (Weltklimarat) der Vereinten Nationen (VN) in CO<sub>2</sub>-Äquivalenzwerte umgerechnet.

Wir wandten uns an den JTF-Medienkontakt, der uns erklärte, zur Berechnung der Äquivalenzemissionen seien nur drei Treibhausgase (THG) berücksichtigt worden: CO<sub>2</sub>, Methan und Stickoxid. Ihr GWP-Wert beläuft sich laut 5. Bewertungsbericht des Weltklimarats für Methan auf 1,28 und für Stickoxid auf 265. Zur Reproduktion der Ergebnisse der EK folgten wir dem gleichen Verfahren.

Die Datensätze des Europäischen PRTR enthalten Angaben zu anderen THG, konkret Schwefelhexafluorid, Fluorkohlenwasserstoffe und perfluorierte Kohlenwasserstoffe. Die Entscheidung, die Analyse auf drei Gase zu beschränken, ist zwar angemessen, aber auch nicht belanglos, weshalb sie erklärt werden sollte.

#### NUTS-Standort

Der Datensatz des Europäischen PRTR enthält zwei unterschiedliche NUTS-Variablen, eine gemäß der EUA-Geokodierung („NUTSRegionGeoCode“) und eine zweite gemäß den Berichten der Einrichtungen („NUTSRegionSourceCode“).

Beide Variablen sind unvollständig und benennen manchmal für die gleichen Emissionen unterschiedliche NUTS-Standorte. Somit ist nicht eindeutig, welche Geolokalisierung zur Berechnung der Emissionen nach Region verwendet werden soll – die jeweilige Wahl verändert die Endergebnisse. Laut EUA könnten Unterschiede der Geolokalisierung damit zusammenhängen, dass manche NUTS-Regionen die genaue Position der THG-Freisetzung verwenden (z. B. wo der Kamin einer Industrieanlage steht), während andere die Position des für die Freisetzung verantwortlichen Büros

<sup>25</sup>Wir verwendeten konkret die Datenbank des Europäischen PRTR Version 18 (die Verwendung von Version 17 führte zu keinen bedeutenden Unterschieden, da wir uns auf das Jahr 2016 konzentrierten). Der entsprechende Datensatz ist die Schadstofffreisetzung („dbo.PUBLISH\_POLLUTANTRELEASE“). Für weitere Angaben zu Einrichtungen und Berichtsjahr, siehe „dbo.PUBLISH“

verwenden (d. h. den Verwaltungssitz einer Industrieanlage). Es gibt keine öffentlich zugänglichen Angaben dazu, wie solche Fälle von der EK berücksichtigt wurden. Der Fall Griechenlands ist aufschlussreich: Beide Variablen sind vollständig, führen aber, je nachdem, welche ausgewählt wird, zu unterschiedlichen Ergebnissen.

Wichtig dabei ist, dass beide Variablen in NUTS2006<sup>26</sup> vorliegen, und das bedeutet, dass für Länder, bei denen die Grenzen verschoben wurden, neue Informationen in der NUTS generiert werden müssen, die auf den Breiten- und Längengraden der Emissionen beruhen<sup>27</sup>. Wir haben die Emissionen unter Verwendung beider Variablen des Europäischen PRTR sowie unserer eigenen Geolokalisierung berechnet. Für unsere Geolokalisierung besteht eine Fehlermarge bei Industrieanlagen, die in der Nähe von NUTS-Grenzen liegen. Um diese Fehler zu minimieren, haben wir verschiedene Verfahren zur Geolokalisierung angewendet, die konsistent die gleichen Ergebnisse ergaben<sup>28</sup>. Nach eingehender Analyse sind wir der Ansicht, dass der Grund für Fehler in der unzureichenden Genauigkeit der Grenzen in den EUROSTAT-Shapefiles liegt<sup>29</sup>.

Somit stützen sich unsere Hauptergebnisse auf die Variablen des Europäischen PRTR. Wir gaben der vollständigeren Variable der beiden Vorrang, nahmen eine manuelle Prüfung über Google vor und erstellten immer dann einen visuellen Vergleich, wenn sich aus den beiden Variablen widersprüchliche Ergebnisse oder unvollständige Angaben ableiteten. Bei NUTS-Regionen, deren Grenzen zwischen 2006 und 2016 verschoben wurden, griffen wir auf unsere interne Geolokalisierung zurück. Werden zwei Regionen zu einer einzigen zusammengelegt, muss nicht auf die Geolokalisierung zurückgegriffen werden. Die nachstehende Tabelle und die Anmerkungen dazu enthalten Informationen zu diesen Berechnungen.

---

<sup>26</sup> Die Variable „NUTSRegionGeoCode“ ist in NUTS2006 vollständig vorhanden. Bei „NUTSRegionSourceCode“ gibt es einige Ausnahmen.

<sup>27</sup> Ein anderes, weniger genaues Verfahren wäre die Verwendung der BWS für 2006: Das würde in der Praxis aber bedeuten, dass die Berechnungen auf der Grundlage von veralteten NUTS-Regionen vorgenommen werden. Ein anderer bei Weitem nicht genauer Ansatz wäre die Umrechnung der NUTS-2006-Emissionen in NUTS 2016 auf der Grundlage der Fläche der Regionen. Es ist nicht ersichtlich, welches Verfahren die EK angewandt hat.

<sup>28</sup> Wir danken Enrico Bergamini für seinen wesentlichen Beitrag und seine Arbeit.

<sup>29</sup> Verfügbar unter <https://ec.europa.eu/eurostat/de/web/gisco/geodata/reference-data/administrative-units-statistical-units/nuts>

Tabelle: THG-Schätzungen für hochgradig CO2-intensive Regionen unter Verwendung unterschiedlicher Geolokalisierungsvariablen

	<b>GeoCode des Europäischen PRTR</b>	<b>SourceCode des Europäischen PRTR</b>	<b>Bruegel – Geolokalisierung</b>	<b>Bruegel – endgültige Schätzung</b>	<b>EK-Schätzung</b>
AT	13 675	13 527	13 675	13 675	6 445
BE	22 331	13 301	22 331	22 331	15 512
BG	23 160	23 160	23 160	23 160	23 160
CY	4 714	1 406	3 361	4 714	4 714
CZ	45 627	45 627	45 627	45 627	45 627
DE	Grenzen verschoben	Grenzen verschoben	264 342	251 114	251 158
DK	2 325	unvollständig	2 325	2 325	2 325
EE	14 004	14 004	14 004	14 004	12 950
EL	33 637	37 515	36 218	33 637	35 367
ES	28 470	28 501	66 071	28 501	42 768
FI	Grenzen verschoben	Grenzen verschoben	28 885	29 368	29 368
FR	27 988	27 988	27 988	27 988	51 454
HR	unvollständig	4 503	4 503	4 503	4 503
HU	8 543	8 543	8 543	8 543	8 543
IE	Grenzen verschoben	Grenzen verschoben	5 971	5 971	5 971
IT	58 525	59 491	59 554	60 501	59 472
LT	Grenzen verschoben	Grenzen verschoben	5 037	5 037	5 037
LU	1 419	1 419	828	1 419	1 419
LV	1 751	1 751	1 751	1 751	1 751
MT	124	124	124	124	124
NL	77 609	77 609	77 609	77 609	77 609
PL	Grenzen verschoben	Grenzen verschoben	153 024	153 135	153 192
PT	11 415	11 415	11 415	11 415	11 415
RO	unvollständig	22 340	22 340	22 340	22 340
SE	unvollständig	13 210	11 673	13 210	13 210
SI	Grenzen verschoben	Grenzen verschoben	4 743	4 743	4 743
SK	11 076	11 076	11 076	11 076	11 076

Hinweis: Insofern die Schätzung von Bruegel nicht mit den Schätzungen des Europäischen PRTR oder mit unserer Geolokalisierung übereinstimmte, wurde ein gemischter Ansatz angewendet, z.B. teilweise Geolokalisierung für die Grenzverschiebungen oder manuelle Überprüfungen. Deutschland: Die neuen NUTS-Regionen DED4 und DED5 wurden auf der Grundlage der Geolokalisierung von Bruegel bestimmt. Finnland: Geolokalisierung von Bruegel für FI1B und FI1C, erstellt aus FI18. Irland: Geolokalisierung von Bruegel mit manuellen Eingaben, wenn nicht vorhanden. Italien: Geocode des Europäischen PRTR mit Unbekannten, manuelle Geolokalisierung. Polen: PL12 ist eine neue Region, für die die Geolokalisierung von Bruegel verwendet wurde. Die Geolokalisierung einer Industrieanlage wurde manuell bestimmt.

#### Info-Box: Abgleich Bruegel und Europäische Kommission – der Fall Polen

Im Fall Polens können die Ergebnisse von Bruegel mit denen der EK abgeglichen werden. Zwei polnische Industrieanlagen, für die im Europäischen PRTR keine Geolokalisierungsdaten vorhanden sind, weisen Koordinaten auf, nach denen sie in der Tschechischen Republik liegen. Werden diese beiden Anlagen der nächstgelegenen polnischen NUTS-2 zugeordnet, stimmen die Ergebnisse mit denen der EK überein. Für uns ist aber nicht klar, ob das der richtige Ansatz ist, insbesondere bei einer der Anlagen, die ziemlich weit von der polnischen Grenze entfernt liegt, weshalb wir nicht glauben, dass es sich um einen Datenfehler handelt. Folglich haben wir nur eine dieser Anlagen Polen zugeordnet.

Ein weiteres Problem sind die „off-shore“-Plattformen, denen keine NUTS-Region zugeordnet ist. „off-shore“-Plattformen müssen auch stillgelegt werden, womit Arbeitsplatzverluste einhergehen, die sich auf Regionen auswirken, in denen indirekte Arbeitsplätze bestehen und in denen die Arbeitnehmenden wohnen. In der Praxis sind diese Emissionen derzeit in den Schätzungen von Bruegel nicht berücksichtigt. Wir konnten keinen Fall finden, in dem die Ursache für die Differenzen zwischen unseren Werten und denen der EK liegen würde.

#### BWS-Reihen

Im Dokument der Zuweisungsmethode wird angegeben, dass die Daten für die industrielle Bruttowertschöpfung aus EUROSTAT stammen und sich auf die Werte von 2016 beziehen. Für eine vollständige Reproduktion wäre es hilfreich, zu wissen, welche EUROSTAT-Reihen genau verwendet wurden, welche Sektoren als „Industrie“ definiert sind, welche Einheiten verwendet wurden (aktuelle Preise, konstante Preise, Kaufkraftstandard (KKS)) und ganz wichtig, wann die Daten zuletzt aktualisiert wurden.

Wir haben die industrielle BWS nach NUTS-2 auf der Grundlage der NACE-Abschnitte „B-E – Industrie (außer Baugewerbe)“, Reihe `nama_10r_3gva`, in Millionen EUR, heruntergeladen am 12.2.2020, verwendet. Diese Daten wurden zuletzt am 17.12.2019 aktualisiert.

#### Info-Box: Abgleich Bruegel und Europäische Kommission – der Fall Spanien

Unter Verwendung unserer eigenen Schätzungen der NUTS-2-CO<sub>2</sub>-Intensität betragen die THG-Emissionen Spaniens in hochgradig CO<sub>2</sub>-intensiven Regionen gesamthaft 28 501, in Widerspruch zu dem von der EK angegebenen Wert von 42 768 (und die Beschäftigung in der Industrie beträgt 134,3 im Gegensatz zu dem von der EK angegebenen Wert von 276).

Für die THG-Emissionen in Spanien würden wir die gleichen Ergebnisse erhalten wie die EK, wenn die Region ES11 (Galizien) als hochgradig CO<sub>2</sub>-intensiv bestimmt würde. Gemäß den Berechnungen von Bruegel beträgt die CO<sub>2</sub>-Intensität dieser Region 1 391 880, d. h. sie liegt unter dem Schwellenwert des doppelten EU27-Durchschnitts für CO<sub>2</sub>-Intensität, den wir auf 1 414 540 schätzen. Da die THG pro Region mit den Werten der EK übereinstimmen, kann diese Differenz nur auf den Nenner zurückzuführen sein, also die BWS, oder auf den Schwellenwert der CO<sub>2</sub>-Intensität der EU27.

Wir halten die BWS für die wahrscheinlichste Ursache für diese Diskrepanz, da ihre Bemessung von einer Datenaktualisierung zur nächsten stark schwanken kann. Die BWS-Reihen können somit relativ volatil sein. Um ein Beispiel dafür zu geben, wie sich das auf unsere Ergebnisse auswirken kann, verwendeten wir eine aktualisierte Version (vom 5.3.2020) der gleichen BWS-Reihe von EUROSTAT für Spanien, so veränderten sich unsere Ergebnisse für die industriellen Treibhausgasemissionen für Spanien von 28 501 auf 66 557.

### **b. Beschäftigung in der Industrie in NUTS-2-Regionen mit hoher CO<sub>2</sub>-Intensität**

Ein Teil der Abweichungen der Werte für Beschäftigung in der Industrie leitet sich aus Differenzen bei der Bestimmung von Regionen mit hoher CO<sub>2</sub>-Intensität ab, wie bereits erörtert wurde.

Es bestehen aber eventuell auch Diskrepanzen in den Reihen selbst. Wir verwenden die EUROSTAT-Reihe [lfsr\_lfe2en2], tausende Beschäftigte in B-E – Industrie (außer Baugewerbe), im Alter von 15 bis 64. Wir verwenden Daten aus dem Jahr 2018, da dieses Jahr für die Beschäftigung in Stein- und Braunkohle im Dokument „Zuweisungsmethode für den Fonds für einen gerechten Übergang“ verwendet wurde, auch wenn keine konkrete Jahresangabe gefunden werden konnte.

Länder mit nur einer NUTS-2-Region, wie Luxemburg oder Lettland, müssten das gleiche Niveau industrieller Beschäftigung aufweisen. Die Tatsache, dass dem nicht so ist, bedeutet, dass wir eventuell unterschiedliche Reihen einsetzen:

Tabelle: Schätzungen zur Beschäftigung in der Industrie für zwei Länder mit nur einer NUTS-2-Region

	<b>Bruegel</b>	<b>Europäische Kommission</b>
LU	14	36
LV	136,4	141

### **c. Arbeitsplätze im Stein- und Braunkohlebergbau**

Das Dokument „Zuweisungsmethode für den Fonds für einen gerechten Übergang“ erwähnt die Verwendung von EUROSTAT-Daten und des Jahres 2018 für die Arbeitsplätze im Stein- und Braunkohlebergbau. Wir verwenden die EUROSTAT-Reihe [sbs\_na\_ind\_r], Anzahl der im Stein- und Braunkohlebergbau beschäftigten Personen, zuletzt aktualisiert am 7.2.2020 und heruntergeladen am 12.2.2020.

Die erhaltenen Werte sind allerdings unterschiedlich:

	Bruegel	Europäische Kommission
AT	0	0
BE	0	0
BG	9,7	15
CY	0	0
CZ	14,2	24
DE	16,2	17
DK	n. z.	0
EE	n. z.	0
EL	0,3	4
ES	0,7	3
FI	n. z.	0
FR	n. z.	0
HR	0	0
HU	0,2	0
IE	n. z.	0
IT	0	0
LT	0	0
LU	0	0
LV	0	0
MT	0	0
NL	0	0
PL	89,6	139
PT	0	0
RO	0,6	36
SE	0	0
SI	n. z.	2
SK	n. z.	5

### d. Ölschiefer- und -sandproduktion

Die in EUROSTAT vorgefundene Daten stimmen mit den von der EK angegebenen genau überein.

#### Vollständige Reproduktion

	THG	Gesamtanteil (%)										Zuteilung	Beihilfentens ität		
		Beschäftigun g in der Industrie	Arbeitsplätze im Stein- /Braunkohlen bergbau	Torf	Ölschiefer	THG	Beschäftigun g in der Industrie	Arbeitsplätze im Stein- /Braunkohlen bergbau	Torfgewinnu ng	Ölschiefer- und - sandprodukti on	Anfänglich nach Deckelung	Nach BNE/Kopf- Anpassung			
AT	13,68	182,2	0	0	0,0	1,6	2,4	0,0	0,0	0,0	1,5	0,9	0,9	66,0	7,5
BE	22,33	197	0	0	0,0	2,5	2,6	0,0	0,0	0,0	2,1	1,5	1,4	106,8	9,4
BG	23,16	190,4	9,7	0	0,0	2,6	2,5	7,4	0,0	0,0	4,1	7,6	7,1	530,5	75,3
CY	4,71	32,4	0	0	0,0	0,5	0,4	0,0	0,0	0,0	0,4	0,5	0,5	36,7	42,4
CZ	45,63	374,2	14,2	0	0,0	5,2	5,0	10,8	0,0	0,0	7,1	9,2	8,6	644,2	60,7
DE	251,11	1 374,6	16,2	0	0,0	28,6	18,4	12,3	0,0	0,0	23,6	15,2	14,2	1 067, 3	12,9
DK	2,33	42,8	n. z.	0	0,0	0,3	0,6	0,0	0,0	0,0	0,3	0,2	0,5	34,7	6,0
EE	14,00	133,2	n. z.	0,008	4,1	1,6	1,8	0,0	0,5	100,0	1,4	2,0	1,8	138,6	105
EL	33,64	99,2	0,3	0	0,0	3,8	1,3	0,2	0,0	0,0	2,5	3,7	3,5	262,1	24,4
ES	28,50	132,8	0,7	0	0,0	3,2	1,8	0,5	0,0	0,0	2,3	2,8	3,7	280,0	6,0
FI	29,37	166	n. z.	0,73	0,0	3,3	2,2	0,0	45,6	0,0	2,9	2,5	2,4	177,3	32,2
FR	27,99	243,6	n. z.	0	0,0	3,2	3,3	0,0	0,0	0,0	2,6	2,4	5,4	401,5	6,0
HR	4,50	76,4	0	0	0,0	0,5	1,0	0,0	0,0	0,0	0,6	0,9	0,8	63,7	15,5
HU	8,54	148,2	0,2	0	0,0	1,0	2,0	0,2	0,0	0,0	1,1	1,7	1,6	120,4	12,3
IE	5,97	104,3	n. z.	0,744	0,0	0,7	1,4	0,0	46,4	0,0	1,2	0,5	0,5	35,3	7,3
IT	60,50	443,4	0	0	0,0	6,9	5,9	0,0	0,0	0,0	5,3	5,8	5,4	405,3	6,7
LT	5,04	184,4	0	0,007	0,0	0,6	2,5	0,0	0,4	0,0	1,0	1,4	1,3	99,4	35,4
LU	1,42	14	0	0	0,0	0,2	0,2	0,0	0,0	0,0	0,1	0,0	0,0	3,6	6,0
LV	1,75	136,4	0	0,0004	0,0	0,2	1,8	0,0	0,0	0,0	0,6	1,0	0,9	66,7	34,5
MT	0,12	28,9	0	0	0,0	0,0	0,4	0,0	0,0	0,0	0,1	0,1	0,1	9,7	20,3
NL	77,61	296	0	0	0,0	8,8	4,0	0,0	0,0	0,0	5,8	3,5	3,3	248,8	14,5

Fachabteilung D: Haushaltsfragen

															<b>2 000, 0</b>	
PL	153,13	2 058	89,6	0	0,0	17,4	27,5	68,2	0,0	0,0	26,7	26,7	26,7	26,7	52,7	
PT	11,42	48,2	0	0	0,0	1,3	0,6	0,0	0,0	0,0	0,9	1,2	1,2	<b>86,6</b>	8,4	
RO	22,34	391,2	0,6	0,0015	0,0	2,5	5,2	0,4	0,1	0,0	2,9	4,9	4,5	<b>340,6</b>	17,4	
SE	13,21	51	0	0,1126	0,0	1,5	0,7	0,0	7,0	0,0	1,1	0,7	0,8	<b>60,7</b>	6,0	
SI	4,74	158,8	n. z.	0	0,0	0,5	2,1	0,0	0,0	0,0	0,9	1,1	1,1	<b>80,6</b>	39,0	
SK	11,08	170,5	n. z.	0	0,0	1,3	2,3	0,0	0,0	0,0	1,3	1,9	1,8	<b>132,9</b>	24,4	







---

Am 14. Januar 2020 veröffentlichte die Europäische Kommission ihren Vorschlag für einen Mechanismus für einen gerechten Übergang, mit dem Gebiete unterstützt werden sollen, in denen schwerwiegende sozioökonomische Herausforderungen in Zusammenhang mit dem Übergang zur Klimaneutralität bestehen. In diesem Bericht wird eine umfassende Analyse zur Frage vorgenommen, wie die EU mit den ihr zur Verfügung stehenden Mitteln am besten für einen „gerechten Übergang“ in allen ihren Gebieten und für alle Bürgerinnen und Bürger sorgen kann. Er enthält eine Übersicht und eine kritische Evaluierung des Vorschlags der Kommission sowie Empfehlungen für mögliche Änderungen auf der Grundlage von bewährten Verfahren anderer Initiativen für den gerechten Übergang.

---