

infobrief

eu & international

Inhalt

Zukunft der Europäischen Union Der soziale und ökologische Umbau braucht eine umfassende Reform der EU	2
Die „Economic Governance“ der EU sozial ausrichten Kleines Stückwerk oder umfassende Reform?	10
„Fit for 55“-Paket Stand der Dinge	14
Österreichs Just Transition Plan Wegweiser in eine faire klimaneutrale Zukunft?	19
Arbeit und Klima Was hinter der geplanten Reform der Nachhaltigkeitskapitel in EU-Handelsabkommen steckt	25
Profite mit dem Hunger Instabilität und Spekulation auf den globalen Agrarmärkten	30
Rezension Kompass im Zeitenbruch	33

EDITORIAL

Nützt Europa die zahlreichen Krisen als Chance für eine Neuorientierung? Diese Frage dominiert unsere aktuelle Ausgabe. Während L. Oberdorfer im Leitartikel für eine Überwindung der neoliberalen Verfasstheit der Union plädiert und Eckpunkte für ein soziales, ökologisches und demokratisches Europa skizziert, setzen sich S. Nowak und N. Soukup mit der Frage auseinander, ob das vorgeschlagene Verfahren zum Abbau sozialer Ungleichgewichte die soziale Dimension der EU stärken könnte.

Mit dem Grünen Deal und dem umfangreichen „Fit for 55“-Paket“ soll Europa zum ersten klimaneutralen Kontinent der Welt werden. Ch. Streissler berichtet über die Fortschritte im Gesetzgebungsprozess, M. Soder und N. Templ werfen einen Blick auf den österreichischen Plan für einen gerechten Übergang zur Klimaneutralität. M. Feigl-Heihs und M. Frauenlob geben einen Einblick in die geplante Reform der Nachhaltigkeitskapitel in EU-Handelsabkommen. Dass die globale Lebensmittelkrise nicht nur mit dem Angriffskrieg Russlands zusammenhängt, zeigt die Analyse von M. Frauenlob.

Abgerundet wird die Ausgabe mit einer etwas umfangreicheren Besprechung des Sammelbandes „Mosaiklinke Zukunftspfade“, der reichhaltiges Material zum produktiven Umgang mit der Vielfachkrise zusammenführt (O. Prausmüller).

Wir wünschen eine inspirierende Lektüre!
Die Redaktion

Schreiben Sie uns Ihre Meinung, Wünsche, Anregungen und Kritik an eu@akwien.at

IMPRESSUM:

Herausgeberin und Medieninhaberin Kammer für Arbeiter und Angestellte für Wien, 1040 Wien, Prinz Eugen Strasse 20-22, Telefon +43 1 501 650 · **Offenlegung gem § 25 des Mediengesetzes** siehe wien.arbeiterkammer.at/offenlegung · **Zulassungsnummer** AK Wien 02Z34648 M · **Redaktion** Sarah Bruckner, Frank Ey, Monika Feigl-Heihs, Miriam Frauenlob, Lukas Oberdorfer, Oliver Prausmüller, Norbert Templ, Valentin Wedl · **Grafik** Julia Stern · **Verlags- und Herstellungsort** Wien · **Erscheinungsweise** 4 Mal jährlich · **ISSN** 2409-028X · **Blattlinie** Die Meinungen der Autor:innen · **Kostenlose Bestellung** unter <http://wien.arbeiterkammer.at/euinfobrief>



ZUKUNFT DER EUROPÄISCHEN UNION DER SOZIALE UND ÖKOLOGISCHE UMBAU BRAUCHT EINE NEUE WIRTSCHAFTSPOLITIK UND EINE UMFASSENDE REFORM DER EU

Der Ukraine-Krieg wirkt wie ein Brandbeschleuniger für die soziale und ökologische Krise. Es wird immer klarer: Für die gigantischen Herausforderungen, vor denen wir stehen, braucht es eine handlungsfähige öffentliche Hand. Aufgrund des grenzüberschreitenden Charakters der Probleme gilt das gerade für die EU. Die Debatte um ihre Zukunft gilt es zu nutzen: Nur mit einer eingreifenden und demokratischen Wirtschaftspolitik und -verfassung der Union gelingt der notwendige sozial-ökologische Umbau.

Von
Lukas Oberndorfer

Krieg macht deutlich: Die Herausforderungen unserer Zeit brauchen eine neue Wirtschaftspolitik

Der Angriffskrieg Russlands und die steigenden Energiepreise wirken wie Brandbeschleuniger der umfassenden sozialen und ökologischen Herausforderungen, vor denen die Welt und die EU stehen.

Der Angriffskrieg Russlands hat den Anstieg der Energiepreise und damit die Teuerung verschärft. Die öffentliche Hand hat es bisher verabsäumt, den Sozialstaat armutsfest zu machen.¹ Die Übergewinne der Energiekonzerne werden in vielen Ländern nicht abgeschöpft und gerade nicht an jene verteilt, die sich Strom- und Gasrechnungen nicht mehr leisten können.² Daher spitzt sich die soziale Frage in ganz Europa zu.

Gleichzeitig hat der Krieg uns drastisch vor Augen geführt, wie die Abhängigkeit von fossilen Energieträgern gleichzeitig eine Abhängigkeit von autoritären Regimen ist. Das macht das Versagen von Marktlogiken, die oft im Spiel über die europäische Bande durchgesetzt wurden, offenkundig: Aktienwerte waren jahrelang wichtiger als Energiesicherheit,³ die Einhaltung restriktiver EU-Fiskalregeln ein höheres Gut als der Ausbau von erneuerbaren Energien und die thermische Gebäudesanierung.

Da dieses Versagen kurzfristig nicht wettzumachen ist, erleben jetzt besonders klima- bzw. umweltschädliche Energien

bzw. Technologien (Kohle, Flüssigerdgas und Fracking) inmitten einer sich schnell erheizenden Erde eine neue Konjunktur.⁴

Brennende Fragen: Klima, Verteilung und Demokratie

Der Krieg und die Teuerung wirken daher wie Brandbeschleuniger der umfassenden sozialen und ökologischen Herausforderungen, vor denen die Welt und die EU stehen: Im Mai 2022 veröffentlichten die Vereinten Nationen eine dramatische Warnung: Durch das Überschreiten planetarischer Grenzen entstehe „eine gefährliche Tendenz, dass die Welt auf ein globales Kollaps-Szenario zusteure“.⁵

Aber nicht nur die Klima- und Umweltkrise fordert entschiedenes Handeln: Die Deregulierung der Märkte, Privatisierungswellen, die Orientierung am Shareholder-Value sowie Steuerwettbewerb und -sümpfe in der EU ab den 1980er-Jahren haben die Ungleichheit stark steigen lassen.⁶ Mehr als die Hälfte des Vermögens liegt im Euroraum mittlerweile in den Händen der obersten zehn Prozent. In Österreich besitzt das oberste eine Prozent gleich 40 Prozent aller Vermögen.

Damit geht eine Krise der Demokratie⁷ einher: Während im reichsten Drittel fast

80 Prozent meinen, dass das politische System gut funktioniert, sind es im ökonomisch schwächsten Drittel nur rund 40 Prozent. Dementsprechend nehmen Vermögende ihr Wahlrecht viel stärker wahr als Arbeiter:innen.⁸ Darüber hinaus nützen Reiche ihre Macht mittels Lobbying, politischer Einflussnahme und über die Konzentration der Medien in einigen wenigen Händen.⁹

Weltklimarat fordert Verbindung von sozialer und ökologischer Frage

Der Weltklimarat sagt klar: Die Klimakrise kann nur abgewendet werden, wenn wir unsere Wirtschaftsweise ändern.

Dass die soziale, ökologische und demokratische Frage eng miteinander verbunden sind und nur gemeinsam gelöst werden können, steht dabei wissenschaftlich zunehmend außer Streit: So hat etwa der Weltklimarat in seinem sechsten Sachstandsbericht letztes Jahr festgehalten, dass die Ziele zur Abwendung der Klimakatastrophe nur erreicht werden können, wenn wir unsere Wirtschaftsweise von Wachstum auf Wohlergehen umorientieren. Dazu brauche es Verteilungsgerechtigkeit innerhalb der und zwischen den Staaten und eine effektive und kooperative öffentliche Hand.¹⁰

Und fünfzig Jahre nach seinem bahnbrechenden Bericht „Die Grenzen des Wachstums“ veröffentlichte der Club of Rome im August eine neue Studie, die davor warnt, dass ein „weiter wie bisher“ in Sachen Klimawandel und -politik zu regionalen Zusammenbrüchen führen würde und zwar nicht nur in armen Staaten wie Afghanistan, Pakistan oder Somalia, sondern auch in reichen Ländern. Die Abwehr dieser Gefahr könne nur durch die Verbindung der ökologischen mit der sozialen Frage gelingen. Die Studienautoren meinten dazu bei der Präsentation der Studie: „Wir können die Welt nicht retten, ohne dass die Reichen ihre Rechnung bezahlen.“¹¹

Die bewusst neoliberal gestaltete Spielanordnung der Union steht zu diesen Anforderungen aber in Widerspruch. Dass diese Einsicht wächst, lässt sich an ersten Kurskorrekturen erkennen (flexible Anwendung des Stabilitäts- und Wachstumspaktes, europäische Säule sozialer Rechte und europäische Finanzierung für eine grüne und digitale Erneuerung im Wege von NextGenerationEU).

Doch selbst wenn sich ein gewisses Umdenken erkennen lässt,¹² findet es in der bisherigen Architektur der EU strukturelle Hürden und Grenzen. Denn die Europäischen Verträge erschweren erheblich die entschlossene Verbindung der sozialen und ökologischen Frage und die zu ihrer Lösung notwendige eingreifende und offensive Wirtschaftspolitik.

Dazu drei Beispiele, wie die EU-Architektur die Durchsetzung sozial-ökologischer Gerechtigkeit erschwert:

■ Zwar hat sich die Union mit dem Green Deal weitreichende Ziele gesteckt.¹³ Unklar bleibt aber, wie die dazu notwendigen Investitionen bewerkstelligt werden sollen. Um die Pariser Klimaziele einzuhalten, braucht es Schätzungen zufolge in der gesamten Union allein für erneuerbare Energien, die thermische und energetische Sanierung von Gebäuden u. a. zusätzliche jährliche Investitionen von rund 855 Milliarden Euro.¹⁴ Der öffentlichen Hand wird aber eine entsprechende nachhaltige Erneuerung und Erweiterung ihres Anlagevermögens¹⁵ durch die restriktiven Fiskalregeln auf der Ebene der EU erschwert. Auch die europäische Aufbringung entsprechender Mittel findet in den Europäischen Verträgen enge Grenzen.¹⁶

Die Europäischen Verträge erschweren die Durchsetzung einer eingreifenden und offensiven Wirtschaftspolitik.

■ Die Absicherung und progressive Erneuerung des Sozialstaates in Europa ist Voraussetzung für das Gelingen des ökologischen Umbaus und der Demokratie. Doch die dazu notwendige Verteilungsgerechtigkeit ist nicht zuletzt durch das EU-Einstimmigkeitserfordernis in Steuerfragen blockiert. Jenen Staaten, deren Geschäftsmodell auf der laxen Besteuerung von Konzernen und der Verteidigung ihrer Finanzplätze sowie von Steuersümpfen aufgebaut ist, räumen die EU-Verträge damit Vetomacht ein. Dazu kommen Steuertricks und -betrug, durch welche den Mitgliedstaaten jährlich je nach Schätzung zwischen 300 und 1.000 Milliarden Euro entgehen.¹⁷

■ Die Marktfreiheiten der EU sind nicht zuletzt durch den EuGH Schritt für Schritt zu Super-Grundrechten für Unternehmen ausgebaut worden.¹⁸ Die liberalistische Verfassung des Binnenmarktes fördert Lohn- und Sozialdumping und verschärft den Druck zu Deregulierung und Liberalisierung von Leistungen der Daseinsvorsorge. Nicht zuletzt dadurch sind die Möglichkeiten der öffentlichen Hand eingeschränkt, um durch eingreifende Politik Krisen zu lösen bzw. gar nicht erst entstehen zu lassen.

Die EU-Verträge: untergrabene Solidarität und gewollte Demokratiedefizite

All das hat entscheidend dazu beigetragen, die Solidarität zwischen den Menschen in Europa zu unterhöhlen, und Konkurrenz statt Kooperation zwischen den Staaten angefacht. Damit wird die Unterstützung für das untergraben, was es heute mehr denn je braucht, um die Herausforderungen unserer Zeit zu meistern: grenzüberschreitende Zusammenarbeit.

Dabei ist diese Spielanordnung keine Fehlkonstruktion.¹⁹ Vielmehr zeigt eine Analyse der Europäischen Integration,²⁰ dass sich neoliberale Wirtschaftspolitik und Glaubenssätze in Etappen tiefgehend in die Europäischen Verträge einschreiben konnten.

Das wiegt besonders schwer. Schließlich handelt es sich bei den Europäischen Verträgen um eine Stufe der Rechtsordnung, die nach dem EuGH sogar über allem nationalen Recht steht²¹ und daher oft auch als europäische Verfassung bezeichnet wird. Dazu kommt, dass die Europäischen Verträge viel schwerer als die nationalen Verfassungen der EU-Länder abzuändern sind und zumindest die Einstimmigkeit aller Staats- und Regierungschefs und die Ratifizierung durch alle Mitgliedstaaten vorsehen.

Die auf Ebene der Union erfolgte Einzementierung einer gewissen Wirtschaftspolitik in Verfassungsrang hat der Politikwissenschaftler Stephen Gill daher treffend als neoliberalen bzw. neuen Konstitutionalismus beschrieben.²² Die Politik liefere sich so den Logiken des Marktes aus und mache sich gegenüber den Forderungen von Gewerkschaften sowie sozialen und ökologischen Bewegungen weniger empfänglich.

Dass es sich bei dieser Beschränkung der Demokratie um eine internationale Strategie handelt, beschrieb Michael Wohlge-muth, der Geschäftsführer des neoliberalen Walter Eucken Instituts, anlässlich des 50-jährigen Jubiläums der Gründungsverträge der Europäischen Gemeinschaft: „Nicht trotz, sondern gerade wegen eines letztlich gewollten ‚Demokratiedefizits‘ konnte die Europäische Kommission eine Marktöffnungspolitik und die Europäische Zentralbank eine [entsprechende] Geldpo-

litik betreiben [...]. Die Durchsetzung allgemeiner Spielregeln einer liberalen Wettbewerbsordnung scheint [...] am ehesten dort verlässliche Hüter zu finden, wo Pflichten Organen anvertraut sind, die weniger Zielabwägungen zu treffen oder weniger Rücksichten auf Wiederwahlrestriktionen zu nehmen haben als politische Parteien.“²³

Für ein Europa, das die öffentliche Hand in die Lage versetzt, die Vielfachkrise zu meistern

Die neoliberale Verfasstheit der Union muss dringend überwunden werden.

Um es auf den Punkt zu bringen: Die gegenwärtige „Europäische Verfassung“ lässt der öffentlichen Hand wenig Spielraum für eine offensive und eingreifende Wirtschaftspolitik. Das genaue Gegenteil von dem, was der Weltklimarat von der Politik fordert, um die Klimakatastrophe abzuwehren.

Spätestens die Verschärfung der sozialen und ökologischen Frage durch Corona-Pandemie und Kriegsfolgen macht deutlich: Mehr denn je braucht es jetzt eine öffentliche Hand, die demokratisch legitimiert rasch Entscheidungen treffen kann und die Ressourcen hat, diese wirkmächtig und zügig umzusetzen. Es braucht eine eingreifende und langfristig orientierte Wirtschaftspolitik, die Teuerung zurückdrängt, den Wohlfahrtsstaat armutsfest macht und den sozialen und ökologischen Umbau ineinander verschränkt angeht.

Die durch Klimaerhitzung stark ansteigenden Extremwetterereignisse (Hitzewellen und Dürren, Starkregen und Stürme) – das hat uns der diesjährige Sommer erneut drastisch vor Augen geführt – zeigen uns schon heute, dass umfassende Wohlstandsverluste drohen, wenn jetzt nicht entschlossen gehandelt wird.

Eckpunkte für ein soziales, ökologisches und demokratisches Europa

Auf europäischer Ebene braucht es dazu eine Überwindung der für die gesellschaftlichen Herausforderungen unserer Zeit dysfunktional gewordenen neoliberalen Verfasstheit der Union. Dazu gehören unter anderem folgende Maßnahmen:

Der soziale und ökologische Umbau darf nicht länger von den zu restriktiven Fiskalregeln gebremst werden. Auf europäischer Ebene sind auch mittel- bis langfristig mehr Mittel aufzubringen und zur Verfügung zu stellen, die zu einer effektiven wirtschaftspolitischen Steuerung beitragen.

Zur Finanzierung des Sozialstaates braucht es nicht zuletzt Mindeststeuern auf Konzerngewinne, eine Finanztransaktionssteuer und die europäische Bekämpfung des (organisierten) Steuerbetruges. Dafür muss vom Einstimmigkeitserfordernis im Steuerbereich abgegangen werden.

Die Wirtschaftspolitik der Union muss demokratisiert werden und Wohlstand und Wohlergehen in den Mittelpunkt rücken. Einseitige wirtschaftspolitische Festlegungen in den Verträgen (u. a. Art. 119, 126, 123 und 125 AEUV) müssen gestrichen werden, damit das Ringen um die beste Lösung im Mittelpunkt steht. Das Europäische Parlament (EP), Sozialpartner und Zivilgesellschaft müssen in der gesamten Wirtschaftspolitik mitentscheiden können.

Um Finanzspekulationen gegen Mitgliedsstaaten und Instabilität erst gar nicht aufkommen zu lassen, braucht es eine EZB als vollwertigen „lender of last resort“. Die Marktfreiheiten müssen von Super-Grundrechten der Unternehmen zu Gleichbehandlungsgeboten rückgebaut werden, so wie das der Eu-

Die Zukunfts-konferenz hat wichtige Empfehlungen vorgelegt, jetzt ist der Europäische Rat gefordert.

ropäische Pakt für den sozialen Fortschritt²⁴ vorsieht. Damit wird ihnen auch ihre deregulierende Kraft auf soziale und öffentliche Systeme genommen. Im gesamten Bereich der Daseinsvorsorge geht es darum, die positive Rolle des öffentlichen Eigentums, der In-House- und der Direktvergabe zu stärken.

Der sozial-ökologische Umbau der Industrie braucht eine aktive und missionsorientierte Industriepolitik der öffentlichen Hand, welche auf erneuerbare Energien und Produkte der Zukunft setzt und eine „Just Transition“ ermöglicht.

Im Verkehrsbereich zeigt sich besonders, wie wichtig die Verknüpfung der sozialen und der ökologischen Frage sind: Gute Arbeitsbedingungen für die Beschäftigten und die Abschaffung von Steuerprivilegien (z. B. im Flugverkehr) wären ein zentraler Schritt für eine nachhaltigere Mobilität. Darüber hinaus braucht es den entschlossenen und grenzüberschreitenden Ausbau des nachhaltigen Verkehrs.

Neben dem Mitentscheidungsrecht in allen Politikbereichen braucht das Europäische Parlament (EP) endlich ein Initiativrecht. Auf Basis von europäischen Wahlen mit entsprechenden Listen sollte die Kommission vom EP mit einfacher Mehrheit bestellt und abberufen werden können. In der Reform der Verträge muss schließlich sichergestellt werden, dass einzelne Mitgliedsstaaten nicht länger breite europäische Mehrheiten blockieren können.

Die Debatte über die Zukunft Europas

Es ist erfreulich, dass viele dieser Forderungen nach einem umfassenden Umbau Europas auch im Abschlussbericht der Konferenz für die Zukunft Europas enthalten sind.²⁵ Über ein Jahr lang hatten nach dem

Zufallsprinzip ausgewählte EU-Bürger:innen im Rahmen der Konferenz die Möglichkeit, ihre Meinung über eine künftige Politik und Gestalt der Union einzubringen.

Die am 9. Mai 2022 vorgelegten Empfehlungen der Konferenz zur Zukunft Europas zeigen einmal mehr, dass es für ein entschiedenes Angehen der sozialen und ökologischen Herausforderungen breite europäische Mehrheiten gibt.²⁶ Dass die Konferenz dazu auch eine Reform der Verträge einfordert, steht für das Bewusstsein, dass sich diese Aufgabe nicht mit veralteten und zunehmend dysfunktionalen Verträgen bewerkstelligen lässt.

Umso wichtiger ist es, dass die Forderungen nach einer umfassenden Reform der Union nicht durch die Staats- und Regierungschefs bzw. im politischen Prozess verwässert werden. Leider spricht vieles dafür, dass das geschehen wird. Nach der Konferenz meinten Rat und Kommission etwa, dass sie die Vorschläge nun auf ihre „Machbarkeit“ prüfen werden. Und eine Gruppe von Ländern sprach sich gleich gegen jegliche Änderungen der Verträge aus.²⁷ Dem standen ursprünglich einige durchsetzungsstarke Mitgliedsstaaten wie Deutschland, Italien und Frankreich entgegen, die sich im Anschluss an die Konferenz zu Vertragsänderungen bekannten. Obwohl sich im Regierungsübereinkommen ein Bekenntnis zum „Einsatz für einen neuen Vertrag für Europa“ findet, hält sich Österreich in dieser Frage bisher bedeckt.²⁸ Im Europäischen Rat im Juni dieses Jahres konnte jedenfalls kein Durchbruch für eine umfassende Reform der Verträge erzielt werden. Dort heißt es nur, dass die EU-Organe im Anschluss an die Zukunftskonferenz für wirksame Folgemaßnahmen sorgen sollten.²⁹

Zukunft der Europäischen Union: Der soziale und ökologische Umbau braucht eine neue Wirtschaftspolitik

Das Gegenteil dieser Politik, die irgendwo zwischen Abwarten und „zu klein, zu wenig, zu spät“ angesiedelt ist, wäre nötig: Eine neue demokratische Wirtschaftspolitik, die den sozialen und ökologischen Umbau fördert und nicht behindert, braucht eine möglichst breite öffentliche Debatte. Die sich vor uns auftürmenden Herausforderungen

und ungelösten Probleme bieten zumindest eine Chance dazu. Durchsetzen wird sie sich jedenfalls nur dann lassen, wenn dabei auch die veralteten Europäischen Verträge grenzüberschreitend herausgefordert und grundlegend geändert werden.

Lukas Oberndorfer, AK Wien
lukas.oberndorfer@akwien.at

-
- 1 Armut in Österreich - Arbeit&Wirtschaft Blog (awblog.at), abgerufen am 5.9.2022.
 - 2 Der Preis unserer Energieversorgung - Arbeit&Wirtschaft Blog (awblog.at), abgerufen am 5.9.2022.
 - 3 Ex-OMV-Direktor Roiss: „Wir haben längst kleine Austro-Oligarchen“ | profil.at, abgerufen am 5.9.2022.
 - 4 Kohle statt Gas: Was der Ukraine-Krieg für den Klimaschutz bedeutet - Wissen - SZ.de (sueddeutsche.de), abgerufen am 5.9.2022.
 - 5 Global Assessment Report on Disaster Risk Reduction 2022 | UNDRR, abgerufen am 5.9.2022.
 - 6 Vermoegensverteilung.pdf (arbeiterkammer.at), abgerufen am 5.9.2022.
 - 7 Siehe dazu etwa den Tenor der Tagung - Rechtsstaat unter Druck (rechtsstaat-unter-druck.at), abgerufen am 5.9.2022.
 - 8 Reich wählt, arm fehlt - Demokratie am Kippen - Arbeit&Wirtschaft Blog (awblog.at), abgerufen am 5.9.2022.
 - 9 Wie Ungleichheit die Demokratie untergräbt - Arbeit&Wirtschaft Blog (awblog.at), abgerufen am 5.9.2022.
 - 10 Sixth Assessment Report — IPCC, abgerufen am 5.9.2022.
 - 11 Club of Rome: Überlebenshilfe für den Planeten, abgerufen am 5.9.2022.
 - 12 <https://www.oefge.at/policy-briefs/zur-reform-der-wirtschaftspolitischen-steuerung-europas-mehr-budgetspielraum-gefragt/>, abgerufen am 5.9.2022.
 - 13 Aus dem Corona-Lockdown in eine klimaneutrale EU! - A&W-Blog (awblog.at), abgerufen am 5.9.2022.
 - 14 Wie grün ist der European Green Deal? - Arbeit&Wirtschaft Blog (awblog.at), abgerufen am 5.9.2022.
 - 15 Öffentliches Vermögen in Österreich erheblich - Arbeit&Wirtschaft Blog (awblog.at), abgerufen am 5.9.2022.
 - 16 mayer-data.pdf (bundestag.de), abgerufen am 5.9.2022.
 - 17 Steuerhinterziehung kostet eine Billion Euro | kurier.at, abgerufen am 5.9.2022.
 - 18 Europäischer Pakt für sozialen Fortschritt - Arbeit&Wirtschaft Blog (awblog.at), abgerufen am 5.9.2022.
 - 19 Habermas: Merkels Griechenland-Politik ist ein Fehler - Wirtschaft - SZ.de (sueddeutsche.de), abgerufen am 5.9.2022.
 - 20 In schlechter Verfassung für die Euro-Krise 2.0 - Arbeit&Wirtschaft Blog (awblog.at), abgerufen am 5.9.2022.
 - 21 <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:61977CJ0106>, abgerufen am 5.9.2022.
 - 22 European governance and new constitutionalism: Economic and Monetary Union and alternatives to disciplinary Neoliberalism in Europe: New Political Economy: Vol 3, No 1 (tandfonline.com), abgerufen am 5.9.2022.
 - 23 F.A.Z.-Archiv (faz.net), abgerufen am 5.9.2022.
 - 24 Europäischer Pakt für sozialen Fortschritt - Arbeit&Wirtschaft Blog (awblog.at), abgerufen am 5.9.2022.
 - 25 Berichte - Konferenz zur Zukunft Europas, abgerufen am 5.9.2022.
 - 26 Wichtigste Ergebnisse des Spezial-Eurobarometers „Soziale Fragen“ - Publications Office of the EU (europa.eu); Europäerinnen und Europäer sehen Klimawandel als größtes Problem an (europa.eu), abgerufen am 5.9.2022.
 - 27 Dozen EU states spell out ‚Future of Europe‘ priorities (euobserver.com), abgerufen am 5.9.2022.
 - 28 Regierungsdokumente - Bundeskanzleramt Österreich, abgerufen am 5.9.2022.
 - 29 2022-06-2324-euco-conclusions-DE.docx (europa.eu), abgerufen am 5.9.2022.

DIE „ECONOMIC GOVERNANCE“ DER EU SOZIAL AUSRICHTEN: KLEINES STÜCKWERK ODER UMFASSENDE REFORM?

Von
Sarah Nowak und
Nikolai Soukup

Die „Economic Governance“ – der wirtschaftspolitische Steuerungsprozess der EU – steht seit Langem in der Kritik, wenig ausgewogen zu sein und Budget- und Wettbewerbsdruck vor soziale und ökologische Ziele zu stellen. Nach einzelnen sozialen Initiativen der letzten Jahre taucht nun ein neuer Begriff auf, der an dieser Kritik anknüpft: Innerhalb des Rats wird über ein „Social Imbalances Procedure“ diskutiert. Doch welche Vorschläge stecken dahinter – und würde ein solches Verfahren die EU-Governance grundlegend auf sozialen Fortschritt ausrichten?

Mit einem „Social Imbalances Procedure“ ein schiefes Fundament ins Gleichgewicht bringen?

Es ist ein gewisses Kuriosum in der Welt des Rats der EU: Will eine Delegation eines Mitgliedstaats Ideen zur Diskussion stellen, die noch nicht fertig ausgearbeitet sind, unterbreitet sie den anderen Regierungsvertreter:innen ein Dokument, das eigentlich gar keines ist: ein sogenanntes „Non-Paper“.¹ Ein solches „Non-Paper“ haben die Regierungen Belgiens und Spaniens – im Vorfeld des Sozialgipfels in Porto im Frühjahr 2021 vorgelegt.² Ein genauerer Blick darauf lohnt sich, denn es handelt sich um einen Vorschlag, um die soziale Dimension der EU zu stärken – einschließlich des Begriffs eines sozialpolitischen „alert mechanism“³. Ein solcher Warnmechanismus ist mittlerweile unter dem Namen „Social Imbalances Procedure“ Thema von Diskussionen in Ausschüssen des Sozialminister:innen-Rats.⁴

Ein Verfahren zu sozialen Ungleichgewichten? Der Begriff löst wohl bei vielen Beobachter:innen der EU-Wirtschaftspolitik unweigerlich Assoziationen zum bereits vorhandenen „Macroeconomic Imbalances Procedure“ (MIP) aus, dem Verfahren zur Vermeidung und Korrektur makroökonomischer Ungleichgewichte. Die Entste-

hung dieses 2011 eingeführten Verfahrens steht in enger Verbindung zu den Reformen der „Economic Governance“ im Zuge der Finanz- und Wirtschaftskrise ab 2007/08. Während auf der einen Seite die von den Mitgliedstaaten zu befolgenden Budgetregeln verschärft wurden, wurde auf der anderen Seite ein neues Prozedere ins Leben gerufen, mit dem gesamtwirtschaftliche Ungleichgewichte frühzeitig erkannt und bekämpft werden sollten, um zu verhindern, dass sich gesamtwirtschaftliche Probleme in einem EU-Land auf andere Mitgliedstaaten ausweiten.⁵ Das MIP-Verfahren basiert auf einem Set an makroökonomischen Indikatoren und sieht vor, dass die EU-Kommission im sogenannten Warnmechanismusbericht einmal jährlich bewertet, für welche Mitgliedstaaten in der Folge vertiefende Berichte erforderlich sind.⁶ Mitgliedstaaten, bei denen ein Ungleichgewicht identifiziert wurde, können vom Rat aufgefordert werden, einen Aktionsplan vorzulegen, und als letzte Konsequenz kann im Zuge des MIP-Verfahrens gegen einen Eurozonen-Mitgliedstaat auch eine finanzielle Sanktion verhängt werden.⁷

Hinter diesen Maßnahmen war ein neoliberales Paradigma klar erkennbar.⁸ Die verschärften Fiskalregeln schränkten den

Ein „Social Imbalances Procedure“ als Gegenstück zum „Macroeconomic Imbalances Procedure“.

Die „Economic Governance“ der EU sozial ausrichten: Stückwerk oder Reform?

budgetpolitischen Handlungsspielraum für konjunkturstabilisierende Maßnahmen und Zukunftsinvestitionen weiter ein. Eine weitere Kritik am MIP-Verfahren war, dass es der Kommission ermöglichen könnte, Druck auf Regierungen auszuüben, Arbeitsrechte einzuschneiden und zu weniger stark steigenden Löhnen beizutragen – unter dem neoliberalen Deckmantel der „Wettbewerbsfähigkeit“.⁹ Dazu kommt, dass der Artikel im EU-Primärrecht, auf den das MIP-Verfahren gestützt ist, eigentlich keine Rechtsgrundlage für zentrale Elemente des Verfahrens enthält, wie Lukas Oberndorfer analysierte.¹⁰

Nun soll zu diesen Bestandteilen des wirtschaftlichen Steuerungsmechanismus ein soziales Ungleichgewichtsverfahren ein Gegenstück bilden.¹¹

„Soziale Ungleichgewichte“ rücken auf die Agenda der EU-Debatte

Die Debatte um ein „Social Imbalances Procedure“ geht bereits etwas länger zurück. Der Vorschlag wurde erstmals 2019 in einer Studie des Forschungsinstituts European Social Observatory (OSE) im Auftrag der Arbeitnehmer:innen-Gruppe des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses näher ausgeführt.¹² Im Frühjahr 2021 wurde die Idee des SIP von der spanischen und der belgischen Regierung in dem bereits erwähnten „Non-Paper“ aufgegriffen und im Oktober formell auf der Tagung des Rates der Sozial- und Beschäftigungsminister:innen eingebracht.¹³

Über welche konkreten Konzepte eines solchen Verfahrens in den Ratsgremien diskutiert wird, ist nicht öffentlich zugänglich.



BESTELLEN!

Unter <https://wien.arbeiterkammer.at/Newsletter.html> können Sie den EU-Infobrief kostenlos bestellen.

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

Der Infobrief EU & Internationales erscheint 4x jährlich im digitalen Format und liefert eine kritische Analyse der Entwicklungen auf europäischer und internationaler Ebene. Die Zeitschrift der Abteilung EU & Internationales der AK-Wien fokussiert dabei Themen an der Schnittstelle von Politik, Recht und Ökonomie. Anspruch ist nicht nur die Prozesse in den europäischen Institutionen zu beschreiben, sondern auch Ansätze zur Überwindung des Neoliberalismus zu entwickeln. Kurze Artikel informieren in prägnanter Form über aktuelle Themen. Langbeiträge geben den Raum für grundlegende Analysen, Buchbesprechungen bieten eine kritische Übersicht einschlägiger Publikationen.

Die „Economic Governance“ der EU sozial ausrichten: Stückwerk oder Reform?

Die mögliche Ausgestaltung des SIP-Verfahrens ist noch nicht geklärt und wird derzeit in verschiedenen Ratsausschüssen debattiert.

Laut der Entschließung des Europäischen Gewerkschaftsbundes soll sich das SIP gemäß dem von Belgien und Spanien eingebrachten Vorschlag am MIP orientieren und mehrere Schritte beinhalten.¹⁴ Zunächst würde im Rahmen der jährlichen sogenannten „gemeinsamen Beschäftigungsberichte“ festgestellt, ob in den Mitgliedstaaten ein Risiko für soziale Ungleichgewichte besteht. In sogenannten „Social In-Depth Reviews“ würde dann die Situation in den betroffenen Mitgliedstaaten näher beleuchtet und in weiterer Folge im Rat diskutiert werden. Mitgliedstaaten mit sozialen Ungleichgewichten würden anschließend entsprechende länderspezifische Empfehlungen zu deren Behebung im Rahmen des Europäischen Semesters erhalten. Im Unterschied zum MIP würde das SIP jedoch keine korrigierende, sondern nur eine präventive Komponente beinhalten und entsprechend auch keine Strafzahlungen zur Folge haben.¹⁵

Das Verfahren darf unter keinen Umständen neoliberalen Struktur-reformen motivieren, die unter einem sozialen Deckmantel verkauft werden.

Die Definition sowie die Operationalisierung eines „sozialen Ungleichgewichts“ ist noch nicht endgültig geklärt, der belgisch-spanische Vorschlag orientiert sich jedoch offenbar an dem bereits existierenden „Social Scoreboard“, das im Rahmen der europäischen Säule sozialer Rechte geschaffen wurde und verschiedenste Indikatoren in den Bereichen Chancengleichheit, Faire Arbeitsbedingungen und Sozialschutz und soziale Integration umfasst.¹⁶ In den Ausschussdiskussionen sprechen sich einige Mitgliedstaaten dafür aus, ein soziales Ungleichgewicht in einem breiten Sinn als „Zustand oder Entwicklung, der/die den Arbeitsmarkt und/oder die soziale Lage in einem Mitgliedsstaat oder in der Union insgesamt erheblich beeinträchtigt oder beeinträchtigen könnte“¹⁷ zu definieren. Andere betonen, dass noch weiter an der Definition und den Indikatoren gearbeitet werden muss. Ge-

messen werden soll jedenfalls nicht nur das Niveau, sondern auch die Veränderung der Indikatoren, und als Vergleichsmaßstab soll nicht ein absoluter, sondern ein relativer Referenzwert herangezogen werden, der sich am Durchschnitt der EU-Werte orientiert.¹⁸

Stimmen zu den Vorschlägen

Dem konkreten Vorschlag zufolge könnte das Verfahren bei sozialen Ungleichgewichten relativ unkompliziert und ohne Gesetzesänderungen erfolgen, da es gänzlich auf den bereits bestehenden Strukturen des Europäischen Semesters basiert und kein korrekatives Element enthält.¹⁹ Mehrere Mitgliedstaaten fordern weitere Diskussionen hinsichtlich der konkreten Ausgestaltung des Verfahrens und dessen tatsächlichen Mehrwerts gegenüber den bereits vorhandenen Instrumenten, einige Länder sprechen sich aber für einen freiwilligen Pilotversuch aus.²⁰

Der Europäische Gewerkschaftsbund begrüßt den Vorschlag eines Verfahrens bei sozialen Ungleichgewichten, da die Einführung eines solchen Mechanismus bereits eine langjährige Forderung darstellt und die soziale Dimension der EU stärken würde.²¹ Gleichzeitig darf das Verfahren aber unter keinen Umständen neoliberalen Struktur-reformen motivieren, die unter einem sozialen Deckmantel verkauft werden. Darüber hinaus betont der EGB die Wichtigkeit der Einbeziehung der Sozialpartner in das gesamte Verfahren, um dessen Wirkmächtigkeit zu stärken und den Prozess demokratischer zu gestalten. Ergänzend macht der EGB weitere Vorschläge zur Ausgestaltung des Verfahrens. Beispielsweise könnte es neben dem präventiven Arm auch einen unterstützenden Arm geben, über den die EU von übermäßigen sozialen Ungleichgewichten betroffene Mitgliedstaaten technisch oder finanziell unterstützt und eine Schul-

Die „Economic Governance“ der EU sozial ausrichten: Stückwerk oder Reform?

denfinanzierung von öffentlichen Investitionen erlaubt. Zudem denkt der EGB darüber nach, auch ein Verfahren bei ökologischen Ungleichgewichten vorzuschlagen, um die Umweltdimension ebenso in der Steuerung zu berücksichtigen.²²

Die EU-Governance muss auf gesellschaftlichen Fortschritt ausgerichtet werden

Die „Economic Governance“ braucht eine umfassende Reform, um sozial-ökologischen gesellschaftlichen Fortschritt zu ermöglichen.

Eines ist klar: Das Ziel, die soziale Ausrichtung der EU zu stärken, ist wichtig – und angesichts der sozialen Schieflage der EU-Governance und großer sozialer Herausforderungen dringend notwendig. In den letzten Jahren wurden mehrere sozialpolitische Rechtsakte von der EU-Kommission vorgeschlagen und zum Teil von Rat und EU-Parlament fertig ausverhandelt. Zudem haben mehrere Initiativen auf EU-Ebene die Bedeutung von Sozialpolitik diskursiv stärker hervorgehoben – etwa die europäische Säule sozialer Rechte²³ und die Neugestaltung der Dokumente, die das koordinierende Europäische Semester einleiten, welche von „Jahreswachstumsbericht“²⁴ auf „Jährliche Strategie für nachhaltiges Wachstum“²⁵ umbenannt wurden.

Wenn es um die „Economic Governance“ geht, sind jüngste Innovationen vor allem kleinteilige Ergänzungen oder Initiativen, denen vor allem Symbolwirkung zukommt.²⁶ Aufgrund der Covid-Krise wurden die Fiskalregeln temporär ausgesetzt²⁷ und das Europäische Semester pausiert für ein Jahr. Doch wie soll es grundsätzlich und längerfristig weitergehen mit den wirtschafts- und sozialpolitischen Abstimmungs- und Koordinierungsprozessen zwischen den Mitgliedstaaten? Weiter wie bisher, ergänzt um ein Verfahren, das konsequentere Empfehlungen aus den sozialpolitischen Indikatoren ableitet?

Wichtig ist aus unserer Sicht, dass die „Economic Governance“ der EU insgesamt kritisch diskutiert und neu gedacht wird. Hierbei geht es um eine politische Debatte unter Einbeziehung breiter gesellschaftlicher Akteur:innen – die technische Diskussion über Indikatoren und Berichte kann dies nicht ersetzen. Der Aufruf der Ratschlussfolgerungen zu einer „Ökonomie des Wohlergehens“, wonach „bei der Gestaltung der Politik die Menschen und ihr Wohlergehen in den Mittelpunkt“²⁸ gestellt werden sollen, muss mehr als ein symbolisches Bekenntnis werden und vielmehr in den Mittelpunkt des EU-Governance-Rahmens rücken.²⁹ Davon ausgehend gilt es dann, Unterziele und geeignete Indikatoren zu verankern, mit denen der Fortschritt auf dem Weg zur Zielerreichung verfolgt werden kann.³⁰ Die EU-Fiskalregeln sind grundlegend zu reformieren.³¹ Das derzeitige makroökonomische Ungleichgewichtsverfahren ist zudem ungeeignet für einen Governance-Rahmen, der auf sozial-ökologischen gesellschaftlichen Fortschritt abzielt.³² Klar ist auch, dass die Sozialpartner substanziell in den EU-Governance-Rahmen einbezogen werden müssen und das Europäische Parlament als direkt demokratisch gewählte EU-Institution aufzuwerten ist.³³ Diese und weitere Forderungen hat die AK bereits im Rahmen der Konsultation zur Reform der „Economic Governance“ eingebracht.³⁴

Vor diesem Hintergrund erscheint klar: Die kolportierten im Rat diskutierten Vorschläge, die bestehende „Economic Governance“ um ein soziales Ungleichgewichtsverfahren zu ergänzen, greifen zu kurz. Eine grundlegende Reform der „Economic Governance“ ist notwendig.

Ein Schritt in die richtige Richtung?

Stellt sich die Frage, ob ein „Social Imbalances Procedure“ zumindest ein hilfreicher

Die „Economic Governance“ der EU sozial ausrichten: Stückwerk oder Reform?

Kurzfristig kann das SIP unter bestimmten Bedingungen Verbesserungen anstoßen.

Schritt in die richtige Richtung wäre, sollte sich bei einer grundlegenden Reform des EU-Steuerungsrahmens in naher Zukunft nicht viel bewegen? Ein sinnvoll ausgestaltetes Verfahren hätte gewiss das Potenzial, Verbesserungen anzustoßen – das hängt aber von mehreren Voraussetzungen ab.

Erstens darf ein solches Verfahren nicht dazu führen, den Bestrebungen zu einer grundsätzlichen und umfassenden Reform der „Economic Governance“ in Richtung eines Governance-Rahmens, der auf sozial-ökologischen Fortschritt abzielt, Wind aus den Segeln zu nehmen. Mögliche Argumente, dass es hierbei keinen Spielraum mehr gebe, weil zuvor ohnehin ein SIP-Verfahren eingerichtet wurde, dürfen nicht gelten gelassen werden.

Eine **zweite** Voraussetzung ist, dass sichergestellt werden muss, dass ein SIP-Verfahren zu keinem Druck in Richtung des Absenkens von sozialen Standards zugunsten einseitig verstandener „Wettbewerbsfähigkeit“ führen darf.

Drittens muss gelten, dass progressive sozialpolitische Empfehlungen nicht durch andere EU-Mechanismen konterkariert werden dürfen. Würden einer Regierung einerseits stärkere Anstrengungen zur Bekämpfung der Arbeitslosigkeit und Armutsgefährdung empfohlen und ihr andererseits ein budgetpolitischer Sparkurs abverlangt, würde kein kohärenter zukunftsorientierter Koordinierungsrahmen erreicht werden.

Viertens sollten sich sozialpolitische Empfehlungen nicht ausschließlich an quantitativen Indikatoren – seien sie auch noch so sorgfältig ausgewählt – ableiten, sondern diese einen Teil einer breiten Grundlage politischer Diskussionsprozesse bilden. So könnten Empfehlungen zu einer gerechteren Verteilung von bezahlter und unbezahlter Arbeitszeit und einer Verkürzung der allgemeinen Lohnarbeitszeit auf der Grundlage gesellschaftlicher Debatten über sozialen Fortschritt entstehen. Auf Basis solcher Debatten – unter Einbeziehung der Sozialpartner und anderer gesellschaftlicher Akteur:innen – sollten auch Empfehlungen erarbeitet werden, die auf einen sozial gerechten Übergang zu einer klimaneutralen Ökonomie („Just Transition“) abzielen. Die Bereitstellung von Indikatoren allein löst noch keine fortschrittlichen politischen Weichenstellungen aus, nicht zuletzt deshalb, weil deren Werte immer einer Interpretation bedürfen, um daraus Handlungsmaßnahmen ableiten zu können. Diese Interpretation sollte jedenfalls nicht allein der EU-Kommission und dem Rat überlassen werden.

Bevor die
Argumente
ausgehen.



**A&W
blog**

awblog.at

Die „Economic Governance“ der EU sozial ausrichten: Stückwerk oder Reform?

In Ergänzung zu der angesprochenen breiten politischen Debatte sollten **fünftens** alle Entscheidungen in einem solchen Verfahren vom – direkt gewählten – Europäischen Parlament mitentschieden werden.

Als Antwort auf die Kritik an der Unterordnung des sozialen Fortschritts in der EU-Governance führt die Einführung eines einzelnen Verfahrens zu kurz. Ob ein „Social Imbalan-

ces Procedure“ jedoch zumindest kurzfristig gesehene Verbesserungen anstoßen kann, hängt nicht nur davon ab, ob es sinnvoll ausgestaltet wird, sondern auch davon, welche Akteur:innen in diesem Verfahren mitgestalten und mitentscheiden können.

Sarah Nowak³⁵
sarah.nowak@s.wu.ac.at

Nikolai Soukup, AK Wien,
nikolai.soukup@akwien.at

- 1 Für wertvolle Hinweise und Einschätzungen, die in diesen Artikel eingeflossen sind, bedanken wir uns bei Georg Feigl und Norbert Templ.
- 2 Belgische Regierung und Spanische Regierung, Belgian-Spanish Non Paper ahead of the Porto Social Summit (2021); Non paper - Porto Summit 20210421-BEL[98] (belgium.be) (abgerufen am 31.8.2022).
- 3 Ebd., S. 1, Fettdruck entfernt.
- 4 Sebastiano Sabato mit Bart Vanhercke und Anne-Catherine Guio, A 'Social Imbalances Procedure' for the EU: towards operationalisation (2022), S. 22–23; A Social Imbalances Procedure for the EU-towards operationalisation-2022.pdf (etui.org) (abgerufen am 12.8.2022).
- 5 Europäische Kommission, Dealing with macroeconomic imbalances (o.J.); Dealing with macroeconomic imbalances (europa.eu) (abgerufen am 16.8.2022).
- 6 Europäische Kommission, Alert mechanism report (o.J.); Alert mechanism report (europa.eu) (abgerufen am 16.8.2022).
- 7 Europäische Kommission, Excessive imbalance procedure (o.J.); Excessive imbalance procedure (europa.eu) (abgerufen am 17.8.2022).
- 8 Elisabeth Klatzer und Christa Schlager, Die neue Economic Governance der EU und ihre Konsequenzen – eine Kritik, infobrief eu & international 2/2011, S. 17; infobrief eu & international - Mai 2011 (2) - Portal der Arbeiterkammern und des ÖGB Verlags (abgerufen am 17.8.2022).
- 8 Ebd., S. 17; Lukas Oberndorfer, Vom neuen, über den autoritären zum progressiven Konstitutionalismus?: Pakt(e) für Wettbewerbsfähigkeit und die europäische Demokratie, juridikum 1/2013, S. 80–81; juridikum_1_2013.indd (abgerufen am 17.8.2022).
- 10 Oberndorfer (2013), S. 83.
- 11 Belgische Regierung und Spanische Regierung (2022), S. 1.
- 12 Sebastiano Sabato mit Francesco Corti, Bart Vanhercke und Slavina Spasova, Integrating the European Pillar of Social Rights into the roadmap for deepening Europe's Economic and Monetary Union (2019), S. 31–43; Integrating the European Pillar of Social Rights into the roadmap for deepening Europe's Economic and Monetary Union (europa.eu) (abgerufen am 18.8.2022).
- 13 Sabato et al. (2022), S. 22–23.
- 14 European Trade Union Confederation (ETUC), ETUC Resolution on the Social Imbalances Procedure for the EU (2022); ETUC Resolution on the Social Imbalances Procedure for the EU | ETUC (abgerufen am 18.8.2022).
- 15 Ebd.
- 16 Sabato et al. (2022), S. 27–28, 54.
- 17 Rat der Europäischen Union, Stellungnahme des Beschäftigungsausschusses und des Ausschusses für Sozialschutz zu dem Vorschlag Belgiens und Spaniens zur Aufnahme eines Verfahrens bei sozialen Ungleichgewichten in das Europäische Semester, 9222/22, S. 6; pdf (europa.eu) (abgerufen am 18.8.2022).
- 18 Ebd., S. 6–7.
- 19 ETUC (2022).
- 20 Rat der Europäischen Union, Vorschlag für ein Verfahren bei sozialen Ungleichgewichten im Rahmen des Europäischen Semesters – Gedankenaustausch, 10122/22, S. 3; pdf (europa.eu) (abgerufen am 18.8.2022).
- 21 ETUC (2022).
- 22 Ebd.
- 23 Europäisches Parlament, Rat und Europäische Kommission, Europäische Säule sozialer Rechte (2017); social-summit-european-pillar-social-rights-booklet_de.pdf (europa.eu) (abgerufen am 17.8.2022).
- 24 Siehe z. B. Europäische Kommission, Jahreswachstumsbericht 2019: Für ein starkes Europa in Zeiten globaler Ungewissheit, COM(2018) 770 final, 21.11.2018; <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:52018DC0770&from=EN> (abgerufen am 17.8.2022).
- 25 Siehe z. B. Europäische Kommission, Jährliche Strategie für nachhaltiges Wachstum 2020, COM(2019) 650 final, 17.12.2019; <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:52019DC0650&from=EN> (abgerufen am 17.8.2022).
- 26 Siehe Nikolai Soukup, Kommission legt „europäische Säule sozialer Rechte“ vor: Eine symbolische Säule mit Widersprüchen, infobrief eu & international 2/2017; infobrief eu & international - Juni 2017 (2) - Portal der Arbeiterkammern und des ÖGB Verlags (abgerufen am 17.8.2022); Georg Feigl und Nikolai Soukup, Europäisches Semester neu: Nachhaltige Entwicklung von Wohlstand und Wohlergehen in den Mittelpunkt rücken (2020), S. 3–4; PB06_2020-1.pdf (oefge.at) (abgerufen am 17.8.2022).
- 27 Janos Ammann, EU-Schuldenregeln für ein weiteres Jahr ausgesetzt, Euractiv, 23.5.2022; EU-Schuldenregeln für ein weiteres Jahr ausgesetzt – EURACTIV.de (abgerufen am 17.8.2022).
- 28 Rat der Europäischen Union, Die Ökonomie des Wohlergehens: Schlussfolgerungen des Rates (24. Oktober 2019), 13171/19 (2019), Abs. 33; pdf (europa.eu) (abgerufen am 18.8.2022).
- 29 Feigl und Soukup (2020), S. 5.
- 30 Ebd., S. 6.
- 31 AK EUROPA, EU Economic Governance Review (2022), S. 6–7; Economic_Governance_DE.pdf (akeuropa.eu) (abgerufen am 18.8.2022).
- 32 Vgl. ebd., S. 6.
- 33 Feigl und Soukup (2020), S. 5.
- 34 AK EUROPA, Überprüfung der wirtschaftspolitischen Steuerung (Economic Governance Review) (2020); AK-Positionspapier_EU_Econ_Gov_Reform_August_2020.pdf (arbeiterkammer.at) (abgerufen am 18.8.2022).
- 35 Sarah Nowak war im August 2022 Praktikantin in der Abteilung Sozialpolitik der AK Wien und studiert an der Wirtschaftsuniversität Wien „Socio-Ecological Economics and Policy“.

„FIT FOR 55“-PAKET STAND DER DINGE

Von
Christoph Streissler

Vor gut einem Jahr legte die Kommission eines der umfangreichsten Legislativpakete ihrer Geschichte vor, das sogenannte „Fit for 55“-Paket. Der Name bezieht sich auf das Ziel, bis 2030 die EU-Emissionen an Treibhausgasen gegenüber 2005 um 55 % zu verringern. Wo steht der Gesetzgebungsprozess nach einem guten Jahr Verhandlungen?

Ende Juni dieses Jahres kam es im Rat bei mehreren Dossiers zu einer grundsätzlichen Einigung unter den Mitgliedstaaten („gemeinsamer Standpunkt“). Frankreich, das im ersten Halbjahr 2022 die Ratspräsidentschaft innehatte, hatte diesen Prozess intensiv vorangetrieben. Auch das Europäische Parlament hat zu vielen Vorschlägen, bei denen es als Gesetzgeber mitwirkt, bereits die erste Lesung abgeschlossen, also den Bericht mit den vorgeschlagenen Änderungen angenommen. Damit ist zu erwarten, dass die Trilog-Verhandlungen¹ bald aufgenommen werden.

Ausweitung des Emissionshandels

Das Paket umfasst zunächst mehrere Rechtsakte, mit denen der EU-Emissionshandel (EU ETS) geändert wird. Das strengere Ziel für 2030 spiegelt sich zunächst in der rascheren Verringerung der Gesamtmenge der ETS-Zertifikate wider: jährlich soll das sogenannte „Cap“ um 4,2 % sinken. So soll erreicht werden, dass die Emissionen des ETS-Sektors von 2005 bis 2030 um 61 % sinken. Eine Änderung bei der Marktstabilitätsreserve soll sicherstellen, dass der Preis im EU ETS weiterhin hoch und möglichst stabil bleibt. Weitere Änderungen betreffen die Verpflichtungen der Luftfahrt sowie die Einbeziehung der Schifffahrt in das Emissionshandelssystem, analog der Luftfahrt.

➔ **Das Parlament schlägt vor**, dass der ETS-Sektor seine Emissionen sogar um 63 % reduzieren muss. Die kostenlose Zuteilung soll früher enden, als es die Kommission vorgeschlagen hat.

Die weitreichendste Änderung beim Emissionshandel ist freilich die Einführung eines eigenen, zusätzlichen Emissionshandelsystems für Heiz- und Treibstoffe im Straßenverkehr und in der Raumwärme (als ETS-2 bezeichnet oder – nach der Abkürzung von „Buildings and Road Transport“ – ETS-BRT). Dabei werden Energiehändler, die Energieträger an Endverbraucher abgeben, dazu verpflichtet, für die abgegebenen Mengen Zertifikate zu halten. Dies kommt

Die Elemente des „Fit for 55“-Pakets



im Wesentlichen einer Kontingentierung der Heiz- und Treibstoffe gleich.

Da der ETS-2 auch für viele Haushalte Kostensteigerungen bei Energie bedeuten kann, hat die Kommission vorgeschlagen, einen eigenen Klimasozialfonds („Social Climate Fund“ – SCF) einzurichten. Aus diesem Fonds, den die Kommission verwaltet, sollen Programme der Mitgliedstaaten zur Abfederung sozialer Härten finanziert werden. Er soll aus ETS-Erlösen gespeist werden.

Die AK spricht sich wegen der problematischen Verteilungswirkungen gegen einen Emissionshandel für Heiz- und Treibstoffe für Haushalte aus.

→ **Im Gegensatz zum Kommissionsvorschlag** sprach sich das Parlament dafür aus, das ETS-2 zunächst nur für den Energieverbrauch von Unternehmen einzuführen – also für betriebliche Gebäude und für den Straßengüterverkehr. Der private Energieverbrauch soll demnach erst 2029 in das System einbezogen werden. Der Rat schlägt zwar keine Unterscheidung von Privaten und Unternehmen vor, spricht sich aber auch für eine spätere Einführung des Systems aus, damit ausreichend Zeit ist, um die notwendigen sozialen Ausgleichsmaßnahmen zu erlassen.

→ **Die AK hat sich in ihrer Stellungnahme zum „Fit for 55“-Paket wegen der problematischen Verteilungswirkungen** gegen einen Emissionshandel für Heiz- und Treibstoffe ausgesprochen, sofern sie von Haushalten verbraucht werden. Der Vorschlag des Parlaments geht somit in die richtige Richtung, aber aus Sicht der AK nicht weit genug.

→ Der vorgeschlagene **Klimasozialfonds stellt ein Gegengewicht** zu der immer noch anzutreffenden marktgläubigen Position der Kommission dar und wird dementsprechend von der AK unterstützt.

Durch seine Konstruktion verteilt er auch zwischen den Mitgliedstaaten um; auch dies ist im vorgeschlagenen Umfang aus Sicht der AK sinnvoll.

Das Problem von „Carbon Leakage“

Eine weitreichende Änderung im „Fit for 55“-Paket betrifft die Art, wie in Zukunft sichergestellt werden soll, dass Unternehmen nicht wegen des hohen CO₂-Preises in der EU die Produktion in Drittstaaten (Staaten außerhalb der EU) verlagern. Diese Verlagerung wird als „carbon leakage“ (CL) bezeichnet. Bisher wurde Unternehmen, die in dieser Hinsicht als gefährdet angesehen wurden, ein großer Teil der benötigten Zertifikate gratis zugeteilt; Unternehmen hingegen, die nicht als „carbon-leakage“-gefährdet gelten, müssen ihre Zertifikate bei Auktionen ersteigern, ebenso wie alle Energieversorgungsunternehmen. Im zukünftigen System wird es keine Gratiszuteilungen mehr geben; die Schiefelage bei den CO₂-Kosten wird dadurch ausgeglichen, dass beim Import CO₂-intensiver Produkte (z.B. Stahl, Zement, Kunstdünger, ...) eine CO₂-Abgabe zu zahlen ist. Sie soll so hoch sein wie die CO₂-Kosten, die in der EU zu zahlen wären, wenn die Produkte in der EU produziert worden wären. Dieses System wird kurz als CBAM – „Carbon Border Adjustment Mechanism“ oder „Grenzausgleich“ bezeichnet. Es soll zunächst für einige Produkte eingeführt werden; im Gegenzug wird die Gratiszuteilung über einen Übergangszeitraum zurückgefahren. Die genaue Gestaltung und die Fristen dieses Systemwechsels waren heftige Diskussionspunkte im Rat und im Parlament.

→ **Das Parlament spricht sich für die Einbeziehung von mehr Sektoren in den CBAM aus** und wünscht, dass die Gratiszuteilung früher ausläuft, als von

der Kommission vorgeschlagen. Freilich war diese Position auch innerhalb des Parlaments sehr umstritten. Der Rat, der regelmäßig die unternehmensfreundlicher Position vertritt, spricht sich hingegen für ein langsames Auslaufen der Gratiszuteilungen aus.

→ **Die AK unterstützt die Einführung des CBAM**, weil er bedeutend treffsicherer ist als Gratiszuteilungen. Wichtig ist der Erhalt einer starken und innovationsfreundigen Industrie in der EU.

Auch die Mitgliedstaaten müssen ihre Anstrengungen verstärken

Die AK unterstützt die Einführung des Grenzausgleichs, weil er bedeutend treffsicherer ist als Gratiszuteilungen. Ziel muss der Erhalt einer starken und innovationsfreundigen EU-Industrie sein.

Die Reduktion derjenigen Emissionen, die nicht vom (schon bisher bestehenden) EU ETS erfasst werden, bleibt Sache der Mitgliedstaaten. Da die Ziele strenger werden, müssen auch die bisher vereinbarten Ziele in der sogenannten Lastenteilungsverordnung (ESR: Effort Sharing Regulation) schärfer werden. Der Großteil der Emissionen des Verkehrs und der Raumwärme wird in Zukunft im ETS-2 erfasst; dennoch bleiben nach dem Vorschlag der Kommission die Mitgliedstaaten für die Reduktionen in diesem Bereich verantwortlich. Ein Vorschlag, der damit ebenfalls zusammenhängt, ist die Änderung der Art der Anrechnung von Emissionen aus der Land- und Forstwirtschaft bzw. der Landnutzung (LULUCF: Land use, land use change, forestry).

→ **In den wesentlichen Punkten stimmen sowohl Rat als auch Parlament dem Vorschlag der Kommission zu.** Der Rat schlägt einige Flexibilisierungen vor, während das Parlament eigene verbindliche Ziele für die Nicht-CO₂-Emissionen fordert.

Zur Einführung einer CO₂-Bepreisung für Heiz- und Treibstoffe mit dem ETS-2 passt

die vorgeschlagene Änderung der Energiesteuerrichtlinie („Energy Taxation Directive“ – ETD), nach der in Zukunft nur mehr der Energiegehalt von Energieträgern – und zwar nach einheitlichen Grundsätzen – besteuert werden soll.

Schon 2011 hatte die Kommission eine ähnliche Trennung der CO₂- und der Energiekomponente bei der Besteuerung vorgeschlagen. Sie fiel damals dem Lobbying der Frächter zum Opfer, welche die relativ niedrige Besteuerung von Diesel („Dieselprivileg“) nicht verlieren wollten. Bei der Energiesteuerrichtlinie ist Einstimmigkeit im Rat erforderlich; das Parlament kann nur eine Stellungnahme abgeben. Aus diesen Gründen ist es sehr fraglich, wieviel ihres grundsätzlich sinnvollen Vorschlags die Kommission diesmal ins Ziel bringen kann.

→ **Die AK unterstützt den Grundsatz, Energie und CO₂-Emissionen getrennt zu besteuern**, und auch den Grundsatz des gleichen Steuersatzes für gleiche Verwendung. Anstelle des ETS-2 hat die AK vorgeschlagen, neben der vorgesehenen Energiesteuer eine CO₂-Steuer in der Richtlinie zu verankern. Diese gibt deutlich mehr Planungssicherheit als der stark schwankende ETS-Preis.

Verschärfung der Klimaziele führt zu neuen Zielen in der Energiepolitik

Die strengen Klimaziele haben auch unmittelbare Auswirkungen auf die Energiepolitik der Union. Dementsprechend umfasst das Paket eine Richtlinie zur Änderung der Richtlinie über erneuerbare Energieträger (RED) und eine zur Änderung der Energieeffizienzrichtlinie (EED). Demnach soll der Anteil erneuerbarer Energieträger im Jahr 2030 in der EU verpflichtend bei 40 % liegen, nicht bei 32 %, wie bisher. Für bestimmte nachhaltige

„Fit for 55“-Paket: Stand der Dinge

Im Jahr 2035 dürfen gemäß Vorschlag nur mehr emissionsfreie Fahrzeuge neu zugelassen werden. Das ist gleichbedeutend mit einem Verbot der Zulassung von Autos mit Verbrennungsmotor.

Energieträger werden eigene Ziele festgelegt; Biokraftstoffe aus Lebens- und Futtermitteln hingegen werden weiter eingeschränkt. Auch die Ziele für die Energieeffizienz sollen auf EU-Ebene verbindlich werden. Der Vorschlag strebt eine Verringerung des Energieverbrauchs bis 2030 um 36 bis 39 % an.

→ Diese Vorschläge werden im Rat von den für Energiefragen zuständigen Minister:innen behandelt. Sie haben den Zielen für die erneuerbaren Energieträger weitgehend zugestimmt; in manchen Bereichen schlägt der Rat die Festlegung eigener Sektorziele vor.

→ Im Parlament ist der Ausschuss für Industrie und Energie zuständig. Der Ausschuss spricht sich für einen Anteil von 45 % erneuerbaren Energieträger bis 2030 aus. Auch bei der Energieeffizienz ist der Ausschuss für ambitionierte Politiken. So sollen die Ziele für die Mitgliedstaaten verbindlich sein; die Steigerung der Energieeffizienz soll um ein Drittel besser sein als gemäß dem Kommissionsvorschlag. Die Abstimmung über

die Berichte des Ausschusses wird im September erwartet.

→ **Auch die AK hält national verbindliche Ziele bei der Energieeffizienz und beim Ausbau der erneuerbaren Energieträger für notwendig.** Sie hat mit Genugtuung festgestellt, dass ihr Vorschlag zur Berücksichtigung von Energiearmut in den Vorschlag zur Energieeffizienzrichtlinie Eingang gefunden hat, da die Problemlagen energiearmer Haushalte besonders berücksichtigt werden müssen.

Dringend nötige Reduktionen im Verkehrssektor

Weitere Vorschläge der Kommission betreffen den Verbrauch von Kraftstoffen auf der Straße, in der Luftfahrt und in der Schifffahrt. Einer davon zielt auf strengere Flottenziele; der Durchschnitt des CO₂-Ausstoßes von neu zugelassenen PKW (Flottenziel) soll 2030 55 % niedriger sein als 2021; bei leichten Nutzfahrzeugen (LNF) um 50 %. Im Jahr 2035 dürfen gemäß Vorschlag nur mehr emissionsfreie Fahrzeuge neu zugelassen werden. Das

WIRTSCHAFTSPOLITIK – STANDPUNKTE

Meinung, Position, Überzeugung. Die digitale Zeitschrift der Abteilung Wirtschaftspolitik in der Wiener Arbeiterkammer behandelt Aspekte der Standortpolitik, des Wirtschaftsrechts, der Regulierung diverser Branchen und allgemeine wirtschaftspolitische Fragestellungen aus der Perspektive von ArbeitnehmerInnen.



Kostenlose Bestellung und alle Ausgaben unter: wien.arbeiterkammer.at/wp-standpunkte

Wirtschaftspolitik-Standpunkte erscheint 4-mal jährlich und wird per E-Mail versendet.

ist gleichbedeutend mit einem Verbot der Zulassung von Autos mit Verbrennungsmotor.

Der Angriffskrieg Russlands auf die Ukraine hat die Notwendigkeit, von fossilen Energieträgern loszukommen, drastisch unterstrichen.

Im Bereich der Luftfahrt und der Schifffahrt schlägt die Kommission Mindestanteile von erneuerbaren Kraftstoffen vor, die mit der Zeit ansteigen. Auch hier sind Kraftstoffe ausgeschlossen, die aus Lebens- und Futtermitteln produziert werden. Die Regeln gelten für alle Schiffe, unabhängig von der Flagge, unter der sie fahren, und zwar bei einer Fahrt zwischen zwei EU-Häfen in vollem Umfang, bei der Fahrt zwischen einem EU-Hafen und einem Drittstaat für die Hälfte des Treibstoffs. Auch für die Luftfahrt soll es in Zukunft vergleichbare steigende Beimengungsverpflichtungen von fortschrittlichen biologischen oder synthetischen Kraftstoffen geben.

→ **Der Umweltrat stimmt dem Vorschlag für die CO₂-Flottenziele im Wesentlichen zu.** Ausnahmen vom Zulassungsverbot soll es für Fahrzeuge in „Kleinserien“ geben – ein Lobbyingerfolg der Hersteller sogenannter Sportwagen. Auch im Parlament war das Aus für Verbrennungsmotoren Thema; schlussendlich konnte sich die Gruppe, die einen Ausstieg bereits 2030 befürwortete, aber nicht durchsetzen. Damit gibt es sowohl vom Rat als auch vom Parlament in den Grundzügen Zustimmung zum Kommissionsvorschlag über die Flottenziele.

→ Die Vorschläge zur Infrastruktur für alternative Kraftstoffe und für die Kraftstoffe in der Luftfahrt und der Schifffahrt wurden im Verkehrsrat behandelt. Sie sind wenig kontrovers. Das Parlament konnte dennoch erst zum Vorschlag bezüglich der Luftfahrt eine Einigung erzielen; über die zwei weiteren Berichte wird im Herbst abgestimmt.

→ **Die AK lehnt die Herstellung von Kraftstoffen aus Grundstoffen für Lebensmittel und Futtermittel ab.** Skepsis besteht auch gegenüber Technologien zur Erzeugung alternativer Kraftstoffe, die auf erneuerbare Elektrizität angewiesen sind. Denn erneuerbarer Strom ist ein knappes Gut und wird in vielen anderen Bereichen benötigt, wo er viel effizienter eingesetzt werden kann.

Der Krieg in der Ukraine ist ein weiterer Turbo für das Fit-for-55-Paket

Damit ist die Positionsfindung von Rat und Parlament zu den Rechtsakten des Pakets vom Juli 2021 weitgehend abgeschlossen. Der Angriffskrieg Russlands auf die Ukraine hat die Notwendigkeit, von fossilen Energieträgern loszukommen, drastisch unterstrichen. Dementsprechend hat die EU den Plan „Repower EU“² beschlossen, der auf die Synergien zwischen dem Ziel der Unabhängigkeit von russischen Energieimporten und dem Ziel der Klimaneutralität setzt. So soll z.B. die 2030-Zielmarke für den Ausbau der erneuerbaren Energieträger von 40 auf 45 % erhöht werden. Damit ist zu erwarten, dass der klimapolitische Schwung erhalten bleibt, wenn das „Fit for 55“-Paket nun im Trilog verhandelt wird. Wichtig ist nun, dass auch die soziale Komponente – vor allem Fragen der Verteilung und der Probleme der energiearmen Haushalte – noch mehr Berücksichtigung findet. Denn in diesem Bereich haben die dramatisch gestiegenen Energiepreise der letzten Monate einen enormen Handlungsbedarf offenbart.

Christoph Streissler, AK Wien
christoph.streissler@akwien.at

1 Interinstitutionelle Verhandlungen zwischen den drei Legislativorganen der EU (Kommission, Rat, Parlament).

2 REPowerEU: erschwingliche, sichere und nachhaltige Energie für Europa | EU-Kommission, abgerufen am 2.9.2022.

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

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

Von
Michael Soder
und
Norbert Tempel

Hintergrund

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

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

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

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

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

Kernelemente des Just-Transition-Fonds (JTF)

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

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

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

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

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

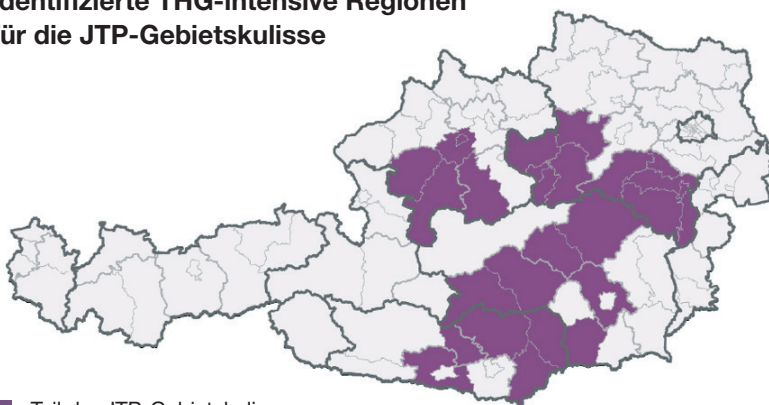
sprechende Änderung der EU-Fiskalregeln (Stichwort: goldene Investitionsregel).

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

Grundsätzliche Bewertung des österreichischen JT-Plans

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

Identifizierte THG-intensive Regionen für die JTP-Gebietskulisse



- Teil der JTP-Gebietskulisse
- NUTS3-Grenze
- Bezirksgrenze
- Landesgrenze

Quelle: Territorialer Plan für einen gerechten Übergang Österreich 2021-2027, S. 25.

Erweiterte Gebietskulisse

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

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

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

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

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

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

Vorantreiben der strukturellen (betrieblichen) Umstellung und Diversifikation

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

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

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

*basierend auf dem Energieverbrauch

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

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

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

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

Die notwendige systemische und regionalpolitische Dimension einer Just Transition

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

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

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

Eine lückenhafte Governance der Transformationspolitik in Österreich

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Fazit

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

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

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

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

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

ARBEIT UND KLIMA

WAS SICH HINTER DER GEPLANTEN REFORM DER NACHHALTIGKEITSKAPITEL IN EU-HANDELSABKOMMEN VERSTECKT

Von
Monika Feigl-Heihs
 und
Miriam Frauenlob

Ende Juni 2022 präsentierte die Europäische Kommission in einer Mitteilung ihre Position für eine stärkere Verankerung von Nachhaltigkeitszielen in EU-Handelsabkommen. Dabei finden sich viele schöne Formulierungen und der (nicht neue) Anspruch, die Nachhaltigkeitsagenden in Zukunft nachdrücklicher zu verfolgen. Gleichzeitig bleibt die Kommission bei ihrer grundsätzlichen, neoliberalen Ausrichtung. Dass sich diese Kombination schlecht ausgeht, ist offensichtlich.

Die Überarbeitung der Nachhaltigkeitskapitel

Die Mitteilung¹ ist ein weiterer Schritt in einem jahrelangen Prozess, die EU-Handelspolitik mit Nachhaltigkeitsfragen zu verknüpfen. 2018 veröffentlichte die Kommission einen 15-Punkte Aktionsplan², anhand dessen die in Handelsabkommen getroffenen Vereinbarungen auch tatsächlich mit Leben erfüllt werden sollten. Neben einer Verbesserung der Kooperation mit Gewerkschaften und NGOs schlug die Kommission eine stärkere Sanktionierung von Verstößen und die bessere finanzielle Ausstattung von Beratungsgremien zur Umsetzung der Nachhaltigkeitsagenda vor.

Im Zuge der Neuausrichtung der EU-Handelspolitik³ führte die EU-Kommission 2021 eine Konsultation zu den Nachhaltigkeitskapiteln⁴ durch und beauftragte eine Vergleichsstudie⁵, wie Nachhaltigkeitsfragen in Handelsabkommen von Drittstaaten geregelt sind. Im Kern geht es dabei um die Frage, ob der bisher von der EU-Kommission verfolgte Ansatz, bei der Durchsetzung von Arbeits- und Umweltrechten ausschließlich auf Dialog und Kooperation zu setzen, wirksam ist oder ob nachgeschärft und Sanktionen bei Verstößen verhängt werden sollten.

Nachhaltigkeitskapitel: Zahnlose Tiger?

Seit Jahren kritisieren Gewerkschaften und NGOs die Nachhaltigkeitskapitel in EU-Handelsabkommen⁶ als ineffektiv, bürokratisch und Feigenblatt für die maßgeblichen restlichen, ganz und gar nicht nachhaltigen Teile der Abkommen. Zu diesem Bild zu kommen ist nicht schwierig. Bisher finden sich in den Kapiteln nur die Verankerung des Status Quos und unverbindliche Willensbekundungen hinsichtlich der Verbesserung von Arbeits- und Umweltstandards. Wird gegen diese verstoßen oder werden die getroffenen Vereinbarungen nicht umgesetzt, gibt es letztlich keine Sanktionsmöglichkeiten. Das Handelsabkommen zwischen der EU und Südkorea⁷ – das erste Abkommen, das ein Nachhaltigkeitskapitel beinhaltet – veranschaulicht die Problematik. Nach mehreren Verstößen dauerte es Jahre, bis die Missachtung mehrerer Kernarbeitsnormen der Internationalen Arbeitsorganisation (ILO) überhaupt Gegenstand des bilateralen Streitbeilegungsmechanismus wurde. Durch die fehlenden Sanktionierungsmöglichkeiten standen am Ende nur Vorschläge, wie Südkorea die Missstände beheben sollte. Ob das Land diese nun aufgreift und umsetzt, kann die EU wiederum lediglich im Rahmen des Dialogprozesses einmahnen.

Im Kern geht es darum, ob der bisherige Ansatz der EU-Kommission, bei der Durchsetzung von Arbeits- und Umweltrechten ausschließlich auf Dialog und Kooperation zu setzen, wirksam ist, oder ob nachgeschärft und Sanktionen bei Verstößen verhängt werden sollten.

Nach mehr als zehn Jahren Nachhaltigkeitskapitel in EU-Handelsabkommen ist es trotz aller Versprechen bisher nicht gelungen, die sozialen und ökologischen Schieflagen, die aus Handelsabkommen resultieren, zu korrigieren oder abzumindern.

Der bisherige Ansatz, bei Verstößen gegen Arbeits- und Umweltrechte auf Anreize anstelle von Verpflichtungen und Sanktionen zu setzen, bleibt aufrecht.

Nach mehr als zehn Jahren Nachhaltigkeitskapitel in EU-Handelsabkommen ist es trotz aller Versprechen bisher nicht gelungen, die sozialen und ökologischen Schieflagen, die aus Handelsabkommen resultieren, zu korrigieren oder zumindest abzumindern. Der Fall Südkorea ist keine Ausnahme. Diverse Studien⁸ zeigen, dass die in EU-Handelsabkommen verankerten arbeitsrechtlichen Bestimmungen häufig nicht in der Lage sind, die negativen Effekte auf Arbeitsbedingungen durch verstärkten Wettbewerbsdruck abzufedern oder auszugleichen. Die Ausrichtung der Handelsabkommen an sich, die dem Profitstreben transnationaler Konzerne Vorrang gegenüber breit geteiltem Wohlstand, guten Arbeitsbedingungen sowie Klima- und Umweltschutz einräumt, führt zu vielfältigen negativen Konsequenzen für Beschäftigte und Umwelt. In den genannten Studien gibt es klare Belege dafür, dass Beschäftigte in wirtschaftlichen Sektoren, die auf Grundlage von EU-Handelsabkommen geöffnet wurden, Verschlechterungen ihrer Arbeitsbedingungen erfahren oder ihre Arbeitsplätze sogar verloren haben. Die alternativen Arbeitsplätze, die in den ökonomischen Vorabschätzungen der Handelsabkommen versprochen wurden, kamen in vielen Fällen nicht im angekündigten Ausmaß. Vielfach dokumentiert⁹ sind auch negative ökologische Auswirkungen von Produktionspraktiken entlang von Lieferketten, die auf Kosten der Umwelt und des Klimas gehen.

Wo sieht die Kommission Verbesserungsbedarf?

An der grundlegenden Einschätzung und Ausrichtung der EU-Handelspolitik, dass Handelsabkommen einen wichtigen Beitrag zu wirtschaftlichem Wachstum und Schaffung von Arbeitsplätzen leisten würden, hält die EU-Kommission auch in der vorliegenden Mitteilung fest. Nach wie vor preist

sie die positiven Effekte von Wachstum an, während die oben ausgeführten Schattenseiten der Globalisierung unter den Teppich gekehrt werden. Nachhaltigkeitsfragen sollen weiterhin im Rahmen von Nachhaltigkeitskapiteln in EU-Handelsabkommen adressiert werden. Der bisherige Ansatz, bei Verstößen gegen Arbeits- und Umweltrechte auf Anreize anstelle von Verpflichtungen und Sanktionen zu setzen, bleibt aufrecht. **Bei folgenden sechs Themen sieht die EU-Kommission allerdings Verbesserungsbedarf:**

- **Proaktivere Zusammenarbeit mit Partnern:** Um Handelspartner zu bestärken, sowohl soziale als auch ökologische Nachhaltigkeitsanliegen voranzutreiben und umzusetzen, sollen vorhandene Dialogforen stärker genutzt werden.
- **Länderspezifischer Ansatz:** Da die Handelspartner der EU auf unterschiedlichen Entwicklungsstufen stehen und mit unterschiedlichen sozialen und ökologischen Herausforderungen konfrontiert sind, sollen für die Erreichung der Ziele auf das jeweilige Land maßgeschneiderte Lückenanalysen sowie Folgenabschätzungen durchgeführt werden.
- **Nachhaltigkeit als umfassender Zugang:** Nachhaltigkeitsfragen sollten nicht nur in den Nachhaltigkeitskapiteln thematisiert werden, sondern in den Handelsabkommen durchgängig berücksichtigt werden. Als Beispiele werden die Liberalisierung von Umweltgütern und –dienstleistungen sowie die Sicherstellung eines unverzerrten Handels bei Rohstoffen und Energieerzeugnissen genannt, die für den Übergang zu klimaneutraler und ressourceneffizienter Wirtschaft benötigt werden.

Sanktionen sollen nur bei schwerwiegenden Verstößen gegen ILO-Kernarbeitsnormen oder das Pariser Klimaabkommen verhängt werden. Diese Einschränkung ist weder gerechtfertigt noch nachvollziehbar.

■ **Gemeinsame Überwachung der Umsetzung der Nachhaltigkeitskapitel**

und

- **Stärkung der Rolle der Zivilgesellschaft:** Die Umsetzung der in den Nachhaltigkeitskapiteln vereinbarten Regelungen erfolgt über bilaterale Dialoge zwischen den Handelspartnern. Die Europäische Kommission möchte nun EU-Delegationen vor Ort sowie das Europäische Parlament über Vor-Ort-Besuche stärker in die Überwachung der Umsetzung der Vereinbarungen miteinbeziehen. Damit zivilgesellschaftliche Organisationen und Sozialpartner sich besser in diesen Prozess einbringen können, kündigt die Europäische Kommission eine Informationsoffensive für diese Gruppen an. Darüber hinaus stellt sie Hilfe beim Aufbau von Kapazitäten und Sachkenntnis von internen EU-Beratungsgruppen in Aussicht.

- **Handelssanktionen als letztes Mittel bei Verstößen:** Bezüglich der Durchsetzbarkeit von Nachhaltigkeitsbestimmungen schlägt die EU-Kommission vor, in zukünftigen EU-Handelsabkommen bei schwerwiegenden Verstößen gegen grundlegende ILO-Kernarbeitsnormen sowie gegen das Pariser Klimaabkommen als letztes Mittel Handelssanktionen zu verankern. Dabei handelt es sich um die im allgemeinen Streitbeilegungsmechanismus vorgesehenen Maßnahmen wie z.B. Rücknahme von Zollerleichterungen.

Weshalb Einschränkung auf schwere Verstöße?

Mit dem Vorschlag, in künftigen Handelsabkommen zur Durchsetzung von Arbeits-, Sozial- und Umweltnormen Handelssanktionen vorzusehen, greift die EU-Kommission eine langjährige Forderung von Gewerk-

schaften, Sozialpartnern und zivilgesellschaftlichen Organisationen auf. Allerdings ist die Sichtweise der EU-Kommission sehr eng geführt. Einerseits sollen Sanktionen nur bei schwerwiegenden Verstößen gegen ILO-Kernarbeitsnormen oder das Pariser Klimaabkommen verhängt werden. Diese Einschränkung ist weder gerechtfertigt noch nachvollziehbar, bilden doch beispielsweise die Kernarbeitsnormen den internationalen arbeitsrechtlichen Mindestschutz, für den es keine Schwergrade von Verstößen gibt. Hier stellt sich die Frage, was der EU-Kommission etwa als nicht schwerwiegender Fall von Zwangsarbeit oder von Repression gegen gewerkschaftliches Engagement vorschwebt.

Andererseits sollen Sanktionsmechanismen für Nachhaltigkeitskapitel erst in künftigen Handelsabkommen Eingang finden. Die beträchtliche Anzahl an bestehenden oder bereits fertig verhandelten bilateralen Handelsabkommen¹⁰, die ein breites Netz über die Welt aufspannen und Länder wie z.B. Ägypten oder Kolumbien¹¹ mit zum Teil katastrophalen menschen- und arbeitsrechtlichen Bedingungen umfassen, soll unangetastet bleiben. Die Kommission lässt in ihrer Mitteilung auch offen, ob dieser neue Zugang bei bereits laufenden Verhandlungen zur Anwendung kommen wird. Insofern stellt sich die Frage, welche Wirkmächtigkeit überhaupt erzeugt werden kann, wenn ausschließlich bei zukünftigen Verhandlungspartnern, die sich aus einem sehr überschaubaren Kreis von Staaten ergeben, Sanktionen bei Verstößen gegen grundlegende Sozial-, Arbeits- und Umweltnormen in Betracht gezogen werden.

Vor allem aber geht es nicht nur um die Frage, wie der Streitschlichtungsprozess bei Nichteinhaltung bzw. bei Verletzungen

Die EU-Kommission erwähnt in ihrer Mitteilung mit keinem Wort, dass bei der Einhaltung von Arbeitsrechten die Zusammenarbeit mit der ILO gestärkt werden muss.

von Nachhaltigkeitsverpflichtungen gestaltet wird. Bereits ab Beginn von Handelsverhandlungen sind Nachhaltigkeitsfragen in den Mittelpunkt zu rücken und soziale und ökologische Ziele gegenüber wirtschaftlichen Interessen zu priorisieren. In diesem Sinn müssen vor Verhandlungsbeginn alle zehn ILO-Kernarbeitsnormen von allen Vertragsparteien ratifiziert, in nationales Recht umgesetzt und angewandt werden. Gleiches gilt für die up to date Konventionen und Empfehlungen. Weitere Anforderungen¹² sind beispielsweise die Ratifizierung, Umsetzung und Anwendung multilateraler Umweltabkommen sowie die Verankerung der Menschenrechte als “essential element“-Klausel in einem eigenen Artikel der Abkommen.

Im Zusammenhang mit den ILO-Kernarbeitsnormen fällt eine Leerstelle ganz besonders auf: Die EU-Kommission erwähnt in ihrer Mitteilung mit keinem Wort, dass insbesondere bei der Einhaltung von Arbeitsrechten die Zusammenarbeit mit der ILO gestärkt werden muss. Wenn die Europäischen Institutionen stärker mit der ILO kooperieren, könnte dies deren Arbeit größeres politisches Gewicht verleihen und damit Arbeitsbedingungen wirkungsvoller verbessern. Außerdem müssten keine unnötigen, kostenintensiven Doppelstrukturen geschaffen werden.

Wenn die EU-Kommission über die EU-Handelspolitik nachhaltige Entwicklung fördern möchte, dann müsste sie auch die negativen Auswirkungen des Rohstoffabbaus thematisieren.

Und der Klimawandel?

Was die Thematisierung des Klimawandels und des Beitrags der Handelspolitik zu dessen Bekämpfung anbelangt, fokussiert die EU-Kommission hier insbesondere auf die Liberalisierung von Umweltgütern und -dienstleistungen und damit auf die Ausweitung der Handelstätigkeit. Vergeblich sucht man in der Mitteilung allerdings die Thematisierung der Umwelt- und Klimaschädlichkeit

des Handels selbst sowie des internationalen Gütertransports. Die Emissionen des mit Handel verbundenen Frachtverkehrs¹³ sind beträchtlich und dürfen nicht unterschätzt werden. Der Klimawandel ist längst zur Realität geworden, wie die vermehrten Hitzewellen, Dürren oder Unwetterkatastrophen zeigen. Umso unverständlicher ist es, dass die Frage der mit dem Handel verbundenen Treibhausgasemissionen bisher in den Papieren der Kommission nicht aufschlägt.

Ein wichtiges Anliegen ist der EU-Kommission darüber hinaus die Sicherstellung des Zugangs von Rohstoffen wie Lithium, Kobalt oder Nickel über EU-Handelsabkommen¹⁴. Diese sind notwendig für eine grüne, dekarbonisierte Wirtschaft sowie für die Energiewende. Wenn die EU-Kommission über die EU-Handelspolitik nachhaltige Entwicklung fördern möchte, dann müsste sie auch die negativen Auswirkungen des Rohstoffabbaus thematisieren. Dieser geht häufig mit Umweltkatastrophen, schweren Menschenrechtsverletzungen, Ausbeutung von Beschäftigten und auch oft mit Kinderarbeit einher. Dafür braucht es ebenso Lösungen wie für eine global gerechte Verteilung der vorhandenen Rohstoffe. Denn der ökologische Umbau ist weltweit umzusetzen und sollte als gemeinsames, kooperatives Projekt verstanden werden.

Kapitel für Nachhaltigkeit ausreichend?

Nicht zuletzt gilt, dass die Nachhaltigkeitskapitel – auch in der nun vorgeschlagenen Form – nur einen kleinen Teil der Verpflichtungen aus Handelsabkommen umfassen. Selbst wenn diese effektiv wären und entsprechende arbeits-, umwelt- und klimarelevante Verpflichtungen und Sanktionsmechanismen beinhalten würden, blieben die Handelsabkommen in anderen Bereichen weiterhin hochproblematisch. So müssen

Arbeit und Klima: Was sich hinter der geplanten Reform der Nachhaltigkeitskapitel versteckt

Es braucht eine gänzliche Neuausrichtung der EU-Handelspolitik, um den sozialen und ökologischen Kosten des internationalen Handels Rechnung zu tragen.

beispielsweise die Kapitel zu technischen Handelsbarrieren, zu sanitären und phytosanitären Standards, zur Liberalisierung von Dienstleistungen, zur Zusammenarbeit in Regulierungsfragen und zum Investitionsschutz gänzlich hinterfragt werden. Denn nach wie vor ist die einseitige Bevorzugung von Investor:innen nicht aufgelöst. Regulierungskooperation findet in undemokratischen Strukturen statt, die unsere Arbeits-, Gesundheits-, Konsument:innen- und Umweltschutzsysteme gefährden. Darüber hinaus ist das europäische Vorsorgeprinzip, das auf ein hohes Schutzniveau unserer Gesundheit und der Umwelt abzielt, in EU-Handelsabkommen nicht verankert. Ausnahmen für zentrale öffentliche und versorgungswichtige Dienstleistungen fehlen obendrein.

stellen, wird es nicht reichen, nur an der kleinen Schraube der Nachhaltigkeitskapitel zu drehen. Es braucht eine gänzliche Neuausrichtung der EU-Handelspolitik, um den sozialen und ökologischen Kosten des internationalen Handels Rechnung zu tragen. Dies beinhaltet vor allem, die Reduktion der Treibhausgase, den sozial ökologischen Umbau der Volkswirtschaften sowie Wohlstandsüberlegungen für alle in den Mittelpunkt der Handelspolitik zu rücken. Sämtliche bereits bestehenden bilateralen Handelsabkommen erfüllen weder in Bezug auf Arbeitsbedingungen noch hinsichtlich ökologischer Standards die Anforderungen, die für eine sozial gerechte Weltwirtschaft notwendig wären. Es besteht also dringender Handlungsbedarf.

Wenn es der EU-Kommission tatsächlich und nicht nur rhetorisch darum geht, die EU-Handelspolitik in den Dienst des notwendigen sozial-ökologischen Umbaus zu

Miriam Frauenlob, AK Wien
miriam.frauenlob@akwien.at

Monika Feigl-Heihs, AK Wien
monika.feiglheis@akwien.at

GLOBALISIERUNGSKOMPASS

Orientierungshilfe für eine gerechte Weltwirtschaft

Herausgeberin: AK Wien, Abteilung EU & Internationales



In 28 Beiträgen und 40 Grafiken zeichnet der Globalisierungskompass eine vielschichtige Landkarte der Herausforderungen der Globalisierung und zeigt verschiedene Wege und Ansatzpunkte für eine gerechte Weltwirtschaft auf. Seit 100 Jahre kämpft die Arbeiterkammer für Gerechtigkeit – und zwar weit über die Grenzen Österreichs und Europas hinaus.

Ein Druckexemplar bestellen oder online lesen unter:
www.arbeiterkammer.at/globalisierungskompass



- <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:52022D-C0409&qid=1661856933616&from=DE>, abgerufen am 25.8.2022.
- https://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2018/february/tradoc_156618.pdf, abgerufen am 25.8.2022.
- Monika Feigl-Heihs/Henrike Schaum (2021): Faire und nachhaltige EU-Handelsstrategie - Arbeit&Wirtschaft Blog (awblog.at), abgerufen am 25.8.2022.
- Siehe dazu ausführlich BAK-Stellungnahme zur EU-Konsultation Handel und nachhaltige Entwicklung in EU-Handelsabkommen, abgerufen am 25.8.2022.
- Comparative Analysis of Trade and Sustainable Development Provisions in Free Trade Agreements - Final report (europa.eu), abgerufen am 25.8.2022.
- Évá Desseffy (2017): Arbeits- und Umweltstandards in Handelsabkommen: ernsthafte Weiterentwicklung oder bloß ein Ablenkungsversuch? - Arbeit&Wirtschaft Blog (awblog.at), abgerufen am 25.8.2022.
- Miriam Frauenlob (2022): EU-Freihandelsabkommen. Arbeitsstandards durch Nachhaltigkeitskapitel? In infobrief EU & International März-2022, S. 37-43.
- Smith, Adrian/Harrison, James/Campling, Liam/Richardson, Ben/Barbu, Mirela (2021) Free Trade Agreements and Global Labour Governance. The European Union's Trade Labour Linkage in a Value Chain World. London and New York: Routeledge.
- Trade and environment_FINAL (Jan 2020).pdf (ieep.eu), abgerufen am 25.8.2022
- EU Trade agreements (europa.eu), abgerufen am 25.8.2022.
- Laut aktuellem Globalem Rechtsindex des IGB 2022 zählen Ägypten und Kolumbien neben Bangladesch, Belarus, Brasilien, Myanmar, die Philippinen, die Türkei, Eswatini und Guatemala zu den zehn schlimmsten Ländern für erwerbstätige Menschen.
- Siehe dazu ausführlich: BAK-Positionspapier zur Konsultation "Handel und nachhaltige Entwicklung in EU-Handelsabkommen BAK_Stgn_Konsultation_TSD_Kapitel_Positionspapier_2021_10.pdf (arbeiterkammer.at), abgerufen am 27.7.2022.
- Gabriel Felbermayr, Sonja Peterson, Joschka Wanner (2022): Structured Literature Review and Modelling Suggestions on the Impact of Trade and Trade Policy on the Environment and the Climate. abgerufen am 25.8.2022.
- Rohstoffwende ohne Kupfer und Nickel aus dem Regenwald! – PowerShift (power-shift.de), abgerufen am 30.8.2022.

PROFITE MIT DEM HUNGER INSTABILITÄT UND SPEKULATION AUF DEN GLOBALEN AGRARMÄRKTEN

Von
Miriam Frauenlob

Nachdem der Preis für Weizen in Folge des Angriffskriegs Russlands in der Ukraine von einem ohnehin schon hohen Niveau in die Höhe geschneit ist, ist er Mitte Mai wieder gefallen. Allein durch Angebot und Nachfrage lassen sich diese Turbulenzen aber nicht erklären. Während der Krieg natürlich einen großen Einfluss auf die Agrarmärkte hat, zeigt sich auch, dass Spekulation auf den Finanzmärkten die Schwankungen noch weiter erhöhen kann. Schon die letzte Lebensmittelpreiskrise hat die Instabilität dieses Systems gezeigt.

Nur durch die direkten Folgen des Kriegs lassen sich die enormen Preissteigerungen nicht erklären.

Rekordpreise auf den globalen Rohstoffmärkten

Schon wenige Tage nach dem russischen Einmarsch in der Ukraine warnten Zeitungen und NGOs vor einer drohenden Nahrungsmittelkrise. Da Russland und die Ukraine beide große Agrarproduzent:innen sind, wurde eine Nahrungsmittelkrise¹ durch ausgefallene Ernten, Blockaden und andere Kriegsfolgen befürchtet. Innerhalb weniger Tage erreichten die Börsenpreise für Weizen ein Rekordhoch von über 400 Dollar pro Tonne.

Über die Jahre hat sich ein Markt für Derivate entwickelt, an dem Investor:innen – ohne Interesse an den Rohstoffe dahinter – mit Finanzprodukten handeln.

Doch schnell zeigte sich: nur durch die direkten Folgen des Kriegs lassen sich die enormen Preissteigerungen nicht erklären. Eine nicht zu unterschätzende Rolle kommt hier Spekulation auf den Rohstoff- und Finanzmärkten zu. Recherchen zeigten auf, dass die Aktivitäten auf den Rohstoffmärkten auch eine gewichtige Rolle spielten: innerhalb weniger Tage flossen im März 4,5 Milliarden Dollar in Fonds, die mit Agrarrohstoffen handeln² – so viel, wie sonst in einem Monat. In die beiden größten Agrarfonds flossen allein bis 12. April 1,2 Milliarden Dollar, was mehr als sechsmal so viel ist wie im gesamten Jahr 2021. Spekulant:innen nutzen die Krise sichtlich als Möglichkeit für Profite.

Die Finanzialisierung von Rohstoffmärkten

Schon bei den letzten Lebensmittelpreiskrisen 2007/08 und anschließend 2011/2012 sorgte die Finanzialisierung der Rohstoffmärkte als Ursache für Preisschwankungen für intensive Diskussion. Da es in den Jahren zuvor zu verstärkter Aktivität an den Rohstoffbörsen³ gekommen war, befürchteten Wissenschaftler:innen und NGOs, dass die Preise durch exzessive Spekulation verfälscht seien. Über die Jahre hatte sich ein Markt für Derivate entwickelt, an dem Investor:innen mit Finanzprodukten handeln, ohne jemals auch nur Interesse an den Rohstoffen dahinter zu haben. Das hat sich auch seit der letzten Krise wenig verändert. 2019 wurden in den USA und Europa Futures-Verträge über fünf Milliarden Tonnen Weizen abgeschlossen und damit fast sieben Mal so viel, wie die gesamte Ernte ausmachte⁴. Durch diese starke Aktivität, so die Hypothese, können die Finanzinvestoren die Preise mitbestimmen.

Wissenschaftliche Untersuchungen haben das weiter untermauert: eine Studie der UNCTAD⁵ deutet darauf hin, dass die Aktivitäten von großen Indexfonds langfristig zwar nicht die großen Preistreiber sind, aber durchaus für kurzfristige Schwankun-

Profite mit dem Hunger: Instabilität und Spekulation auf den globalen Agrarmärkten

Noch bevor es Durchbrüche bei den Verhandlungen zu Getreidelieferungen aus der Ukraine gab, fiel der Weizenpreis wieder und ist aktuell niedriger als vor Ausbruch des Kriegs.

gen verantwortlich sind. Diese wiederum machen kleineren Produzent:innen, die sich gegen Schwankungen absichern müssen, das Leben schwer. Andere Studien kamen wiederum zu dem Schluss, dass sich die Preise verschiedener Rohstoffe immer stärker synchron entwickeln würden und mit Aktienpreisen korrelieren, auch wenn es in den jeweiligen Märkten dafür keine Basis gäbe.

Spekulation – auch dieses Mal

Neben den Finanzflüssen in Rohstofffonds gibt es weitere Zeichen, die dafür sprechen, dass auch dieses Mal Spekulant:innen⁶ am Werk waren. Ein Indikator von exzessiven Finanzmarktaktivitäten ist der rapide

Preisfall noch im Mai 2022. Noch bevor es Durchbrüche bei den Verhandlungen zu Getreidelieferungen aus der Ukraine gab, fiel der Weizenpreis wieder und ist aktuell niedriger als vor Ausbruch des Kriegs. Die Ökonomin Ann Pettifor⁷ erklärt dies damit, dass die Spekulant:innen damit rechnen würden, dass mit dem Ende der lockeren Geldpolitik eine Rezession bevorstünde und die Preise somit wieder fallen werden. Auf steigende Preise zu wetten, würde dann keinen Sinn mehr machen. Alternativ lässt sich die Korrektur der Preise auch damit erklären, dass Spekulant:innen und Produzent:innen erkannt haben, dass der Schock durch die Ukraine von anderen Ländern ausgeglichen werden kann⁸ und es somit eben global gesehen zu keinen Knappheiten kommen wird. Angebot und Nachfrage von Weizen werden sich 2022 nicht groß verändern, wie aktuelle Daten zeigen.

Wer verdient an der Krise?

Es ist sehr wahrscheinlich, dass Spekulation den Weizenpreis auch dieses Mal mitbeeinflusst hat. Doch den Fokus auf Spekulant:innen zu legen reicht nicht aus. Über die Frage, welche Aktivitäten überhaupt als „Spekulation“ gelten und welche nicht, herrscht schon lange eine Debatte. Nach der letzten Lebensmittelpreiskrise wurde sowohl in den USA als auch in Europa versucht, den Markt stärker zu regulieren und zu verhindern, dass gewisse Akteure so viele Positionen an den Märkten halten können, dass sie den Markt verzerren können. Doch trotzdem bleibt es schwierig zu differenzieren, was noch „normales“ und erwünschtes Verhalten ist und was schon verzerrt und spekulativ ist. So sind es die großen, oligopolistischen Lebensmittelhändler⁹, ADM, Bunge, Cargill and Louis-Dreyfus, (auch „ABCD“ genannt), die knapp 70% des Getreidemarkts kontrollieren, die mit am meisten Wissen über die Finanzmarktaktivitäten ha-



Die Stimme der österreichischen Arbeitnehmer:innen und Konsument:innen für ein gerechtes Europa in allen Belangen.

AK Europa
@AK_EU_Int Folgt dir

Die Stimme der österreichischen Arbeitnehmer:innen und Konsument:innen für ein gerechtes Europa in allen Belangen.
Österreich & Brüssel · w.ak.at/eu
Februar 2022 beigetreten
353 Folge ich · 483 Follower

AK Europa @AK_EU_Int · 2 T
Amazon versucht mit kleinen Zugeständnissen kartellrechtlichen Verfahren der EU-Kommission zu beenden. Die EU-Kommission sollte sich darauf nicht einlassen. Weitergehende strukturelle Maßnahmen sind...

@AK_EU_Int

Profite mit dem Hunger: Instabilität und Spekulation auf den globalen Agrarmärkten

ben. Durch ihre Größe und Finanzkraft können sie es sich leisten, umfangreiches Risikomanagement zu betreiben und sich gegen Preisschwankungen abzusichern. Dadurch haben sie mehr Informationen als viele andere, kleinere Akteur:innen und die Grenze zwischen Risikomanagement und Spekulation ist dünn. Trotzdem fallen ihre Aktivitäten nicht klassisch unter Spekulation, da sie ja auch mit den echten Produkten handeln. Schon in der letzten Nahrungsmittelkrise konnten sie ihre Profite auf Kosten der hungernden Menschen steigern. Das internationale Panel für nachhaltige Ernährungssysteme¹⁰ schreibt in diesem Zusammenhang, dass die Tatsache, dass solche riesigen Firmen nicht veröffentlichen müssen, wie hoch ihre Lagerstände sind, ihre Marktmacht noch vergrößert und fordert größere Transparenz ein.

Ein durch und durch problematisches System

Unabhängig davon, wer schlussendlich für die Preisschwankungen verantwortlich war, zeigt es sich, dass es problematisch ist, die Preisbildung für lebensnotwendige Güter rein den Märkten zu überlassen. Eine bessere Regulierung der Finanzmärkte ist daher nur eine von vielen notwendigen Reformen. Denn wenn (Fehl)einschätzungen auf den Märkten gepaart mit exzessiver Spekulation dazu sorgen, dass Preise explodieren und dann wieder rapide fallen, hat das fatale Konsequenzen für die, die von den Rohstoffen abhängig sind. Im aktuellen Fall sind das

vor allem ohnehin schon arme, verschuldete Staaten in Afrika, die auf Nahrungsmittelimporte angewiesen sind. Aber auch fallende Preise können für Produzent:innen ein Problem darstellen.

Langfristig braucht es somit große Veränderungen in der Finanzmarktarchitektur und der Entwicklungspolitik, um zu verhindern, dass kurzfristige Preisschwankungen Menschen in Armut und Hunger stürzen. Immer noch erschweren die Regeln der Welthandelsorganisation (WTO) etwa strategische Lagerhaltung, damit Staaten kurzfristige Preisschwankungen ausgleichen können. Sogar das Welternährungsprogramm ist auf kurzfristige Verträge zu aktuellen Marktpreisen angewiesen¹¹. Auch in größerem Maßstab muss überlegt werden, welche Mechanismen für Stabilität sorgen könnten. Anleihen könnten man sich hier etwa an den Internationalen Rohstoffabkommen des 20. Jahrhunderts nehmen, bei denen Mindest- oder Höchstpreise festgelegt wurden. Auch wenn diese gegen Ende mit vielen Problemen konfrontiert waren, war die vollständige Liberalisierung und der Fokus auf Finanzmärkte sichtlich keine stabile Lösung. Als Ausgangspunkt für Alternativen ist es in einem ersten Schritt einmal wichtig zu erkennen, dass Preisschwankungen, wie wir sie die letzten Monate erlebt haben, kein Naturgesetz sind!

Eine bessere Regulierung der Finanzmärkte ist daher nur eine von vielen notwendigen Reformen.

Miriam Frauenlob, AK Wien
Miriam.frauenlob@akwien.at

1 The impact on trade and development of the war in Ukraine (unctad.org), abgerufen am 8.9.2022.

2 The Hunger Profiteers - Lighthouse Reports, abgerufen am 8.9.2022.

3 Unctad_Studie_Volltext.pdf (arbeiterkammer.at), abgerufen am 8.9.2022.

4 Lebensmittelspekulation stoppen (finanzwende.de), abgerufen am 8.9.2022.

5 Unctad_Studie_Volltext.pdf (arbeiterkammer.at), abgerufen am 8.9.2022.

6 Did Wall Street play a role in this year's wheat price crisis? (mongabay.com), abgerufen am 8.9.2022.

7 Grain Inflation: Starve the Poor, Feed the Rich (substack.com), abgerufen am 8.9.2022.

8 We're Not Facing a Global Food Crisis | Aaron Smith (ucdavis.edu), abgerufen am 8.9.2022.

9 Cereal Secrets: The world's largest grain traders and global agriculture | Oxfam International, abgerufen am 8.9.2022.

10 Another perfect storm? (ipes-food.org), abgerufen am 8.9.2022.

11 Another perfect storm? (ipes-food.org), abgerufen am 8.9.2022.

REZENSION KOMPASS IM ZEITENBRUCH

Von
Oliver Prausmüller

Mit „produktiven Provokationen“ gelingt es dem umtriebigen Gewerkschafter und Sozialwissenschaftler Hans-Jürgen Urban seit Jahrzehnten immer wieder von Neuem, Bewegung in gesellschaftskritische Strategiedebatten zu bringen. Der Sammelband „Mosaiklinke Zukunftspfade“ würdigt sein Wirken, indem er über vierzig Beiträge zur Diskussion fortschrittlicher Perspektiven „unter den Bedingungen des Gegenwartskapitalismus“ vereint.

Der Aufsatzband diskutiert die Perspektiven und die Transformationsfähigkeit einer „Mosaiklinken“ in den aktuellen Vielfachkrisen.

Es sind im wahrsten Sinn existenzielle Krisen, die sich gerade überschlagen. Die Rede von der „Polykrise“ oder „Permakrise“ versucht mitunter, diese einzigartige Verknotung von Klimakatastrophen, COVID-19-Pandemie, Teuerung, Krieg, u.v.m. auf den Begriff zu bringen. Doch welche gesellschaftlichen Perspektiven können daraus erwachsen, die über einen verunsicherten und pessimistischen Blick in die Zukunft hinausweisen? Wenn nach Bertolt Brecht Denken etwas ist, das „auf Schwierigkeiten folgt und dem Handeln vorausgeht“, dann stellt sich nicht zuletzt die Frage: Wo versammelt sich dieses kritische Denken, wo findet der zugehörige Austausch überhaupt statt? Welche produktiven Anlässe gibt es für derartige Nachdenkpausen – gerade angesichts des hohen Tempos des aktuellen Krisengeschehens und notpragmatischer Rettungsversuche?

Der vorliegende Sammelband ist dafür ein wichtiges Forum, indem er Fragen nach den Perspektiven und der Transformationsfähigkeit einer „Mosaiklinken“ in den aktuellen Vielfachkrisen diskutiert. In solch einer gesellschaftlichen Kraft müssten sich – wie Hans-Jürgen Urban zuletzt rund um die Covid-19-Krise und ihre europapolitischen Auswirkungen festhielt – „unterschiedliche Organisationen, Bewegungen und Persönlichkeiten unter Beibehaltung ihrer Iden-

titäten zusammenfinden und sich auf ein sozial-ökologisches Reformprojekt verständigen“¹. Ohne diese Fähigkeit zu einender Vielfalt drohe sonst eine Wiederholung vormaliger Krisenerfahrungen: „Wieder einmal schwächelt der neoliberale Kapitalismus, und wieder einmal fehlt eine Kraft, die die Gunst der Stunde nutzen und die Gesellschaft auf einen progressiven Pfad drängen könnte“². Vor diesem Hintergrund bietet der Sammelband „Mosaiklinke Zukunftspfade. Gewerkschaft-Wissenschaft-Politik“ reichhaltiges Material zum produktiven Umgang mit den Widersprüchen, Gemeinsamkeiten und Lernerfahrungen, mit denen die Frage nach der Allianzfähigkeit für ein derart gegenhegemoniales Projekt im Gegenwartskapitalismus verbunden ist. Der unmittelbare Anlass der Publikation, Hans-Jürgen Urbans 60. Geburtstag zu würdigen, erinnert keineswegs an verunglückte Umsetzungen des Genres „Festschriften“. Introspektive Selbstbeweihräucherung ist darin also nicht angesagt. Vielmehr gelingt der positive Kontrast, indem Hans-Jürgen Urbans Interventionen als Gewerkschafter, politisch Engagierter und Wissenschaftler entlang von sechs Themenstationen diskussionsfreudig aufgegriffen, kritisch gewürdigt und solidarisch weiter entwickelt werden. Die Interventionen der versammelten Autor:innenschaft (mehr als 70) lassen sich folglich selbst als lebhafter Beitrag zum Voranbringen eines mosaiklinken Projekts verstehen.

Erweiterung gewerkschaftlicher Machtressourcen

Dafür haben die Herausgeber:innen Brigitte Aulenbacher (Univ. Linz), Frank Deppe (Univ. Marburg, em.), Klaus Dörre (Univ. Jena), Christoph Ehlscheid (IG Metall) und Klaus Pickshaus (vormals IG Metall, freier Publizist) eine kluge thematische Struktur gewählt. Sie vermag es, die politisch-intellektuellen Beweggründe des Jubilars anhand seiner zentralen Wirkungsbereiche gut einzufangen. Den Einstieg bildet die eingehendere Verständigungsarbeit dazu, was die „Mosaiklinke“ sein kann, sie fordert und vor welchen künftigen Bewährungsproben sie steht (1. Zur Zukunft der Mosaiklinken). Nach diesem Einstiegsteil richtet sich das Augenmerk auf die gesellschaftliche „Homebase“ von Hans-Jürgen Urban: Seine Verdienste um ein erweitertes Verständnis gewerkschaftlicher Machtressourcen, ihre Weiterentwicklung im Zeichen der „ökonomisch-ökologischen Zangenkrise“ (Dörre) und die Rolle von Gewerkschaften als transformative Kraft (2. Zum politischen Mandat der Gewerkschaften). Der dritte Abschnitt knüpft daran direkt an, indem er die Perspektiven demokratischen Wirtschaftens, Widersprüche von sog. „Systemrelevanz“ in kapitalistischen Krisen und die Gefahr von rechten Gegenbewegungen zur „Marktgesellschaft“ (Polanyi) diskutiert (3. Transformation, Rechtspopulismus und Wirtschaftsdemokratie im 21. Jahrhundert). Der Folgeteil widmet sich wiederum einer „unverzichtbaren Institution zur Humanisierung und Demokratisierung unserer Gesellschaft“ (Urban): Der Sozialstaat wird darin – mit vornehmlichem Zuschnitt auf Deutschland – entlang seiner zuletzt pandemiebedingt stark geforderten Sicherungsfunktionen und Rolle für eine sozial-ökologische Wende verhandelt (4. Zur Aufgabe der sozialstaatlichen Erneuerung). Daran knüpft in

Der Sammelband – samt seiner mehr als 70 Autor:innen – lässt sich selbst als lebhafter Beitrag zum Voranbringen eines mosaiklinken Projekts verstehen.

Buchtipp

Mosaiklinke Zukunftspfade.

Gewerkschaft-Politik-
Wissenschaft

Verlag Westfälisches Dampfboot, 2021
418 Seiten

Herausgegeben von Brigitte Aulenbacher, Frank Deppe, Klaus Dörre, Christoph Ehlscheid, Klaus Pickshaus



der vorletzten Themenstation der Fokus auf verschärfte Belastungen in der Arbeitswelt und den Bedarf zur Weiterentwicklung des Arbeitsschutzes. Dabei dienen mitunter die Digitalisierung und Corona-Pandemie als ein Brennglas dafür, aktuelle Herausforderungen in diesem gewerkschaftlichen Kerngebiet zu diskutieren (5. Aufgaben einer Arbeitspolitik). Der Schlussteil dieser Tour durch wichtige Interventionsfelder des „belesenen Gewerkschaftsintellektuellen“ (so die Charakterisierung von Hans-Jürgen Urban durch Klaus Dörre) widmet sich seinem europapolitischen Aktionsradius. Damit erfährt nicht nur der langjährige Einsatz für einen sozial-ökologischen Paradigmenwechsel der EU eine kritische Würdigung. In diesem Abschnitt eröffnet sich darüber hinaus der Raum dafür, das spannungsgeladene Verhältnis zwischen einem radikalisierten deutschen Exportregime und einer internationalistisch orientierten Mosaiklinken zu diskutieren (6. Aufgaben der Europapolitik).

Mosaiklinke Verständigungsarbeit

Diese reichhaltige Aufsatzsammlung liest sich weder schnell „in einem Stück“ noch eignet sie sich als Einstiegslektüre. Dafür

**Gesellschaftliche
Sorgever-
antwortung und
Wirtschafts-
demokratie
müssen
zusammen-
geführt werden.**

ist womöglich einer der vielen Zeitschriften- und Blog-Beiträge des Originals (oder Interviews) zunächst die bessere Wahl. Diese sind mit einem Besuch auf Urbans persönlicher Homepage³ auch einfach gefunden, ebenso wie ein Überblick zu seinem Schriftenverzeichnis (worauf der Sammelband verzichtet). Zugleich lädt der Sammelband „Mosaiklinke Zukunftspfade“ aus der Perspektive des Jahrs 2021 – also vor der vollen Eskalation des Ukraine-Kriegs – dazu ein, angesichts der dramatisch beschleunigten Krisenumbrüche innezuhalten und auf mögliche Orientierungshilfen in diesem Zeitenbruch zu reflektieren. Dafür müssen an dieser Stelle auszugsweise zwei Beispiele aus dem umfangreichen Diskussionsstoff genügen.

Beklatschte Systemrelevanz

Wenn etwa Brigitte Aulenbacher in ihrem Aufschlag zur „>Mosaik-Linken< in der Transformation des Kapitalismus“ hervorhebt, dass letzterer eine „strukturell sorglose Gesellschaftsformation“ sei, dann gewinnt dieser Befund in der kriegerisch verschärften Vielfachkrise nochmals an Deutlichkeit: Die Folgen dieser Sorglosigkeit wurden in der Corona-Krise zuletzt markant als „beklatschte Systemrelevanz“⁴ auf den Begriff gebracht. Das Verdrängen gesellschaftlicher Reproduktionsfragen aus der ökonomischen und staatlichen Wahrnehmung zeigt sich in der austeritätspolitischen Beschädigung, Privatisierung und (Re)Familiarisierung von Sorgearbeiten in Bereichen wie etwa Gesundheit, Pflege, Bildung oder Kinderbetreuung. Dazu tritt die unmittelbare Brutalität, mit der diese Sorglosigkeit das gerade auch energiepolitisch strauhelnde Europa einholt: Das verdrängte Zerstörungspotential der fossilistischen Abhängigkeiten und Verwundbarkeiten zeigt sich nicht nur in den Katastrophenfolgen der ver-

tieften Klimakrise. Dazu kommt aktuell die energiepolitische Kriegsführung mit Kohle, Öl und Gas, die Europa drastisch seine wirtschaftlichen und sozialen Schwachstellen vor Augen führt. Aulenbachers Plädoyer für einen mosaiklinken Zukunftspfad, der „gesellschaftliche Sorgenverantwortung und Wirtschaftsdemokratie“ zusammenführt, gewinnt solchermaßen nochmals an Dringlichkeit. Zum einen sind hier Urbans langjährige Arbeiten für ein erneuertes Konzept von Wirtschaftsdemokratie hoch relevant: Etwa wenn es um die gesellschaftliche Rückbindung wirtschaftspolitischer Entscheidungen, die Radikalisierung von gewerkschaftlicher Verteilungspolitik in diesen zugespitzten Transformationskonflikten und die Eingriffe in Verfügungsrechte fossilistischer Großkonzerne für den Übergang zu einer „öko-sozialen Wirtschaftsdemokratie“⁵ geht. Zum anderen erinnert Aulenbachers Intervention daran, dass das mosaiklinke Projekt zwar vielfach vom Ideal einer neu begründeten Kooperationskultur zwischen unterschiedlichen gesellschaftlichen Arbeitsbereichen sowie feldübergreifender Alltagserfahrungen und Expertise getragen ist. Doch dieses wechselseitig ermächtigende Potential soll zugleich nicht verdecken, dass das mosaiklinke Projekt im Gegenzug auch mit der destruktiven Kehrseite der real existierenden, „sorglosen“ gesellschaftlichen Arbeitsteilung konfrontiert ist. Das kann sich nicht zuletzt im Gefälle in der politischen Interessensorganisation und der Deutungshoheit über gegenhegemoniale Prioritäten zeigen: Wenn z.B. die niedrige Gratifikation von Arbeit „am Menschen“ in Sorgesektoren wie Gesundheit und Pflege auf die höher gratifizierte Arbeit in technologieintensiven Exportsektoren trifft (samt gespaltener Erfahrungswerte z.B. in der Corona-Krise). Die Forderung nach einem ausgeweiteten gesellschaftlichen Einfluss auf „die“ Wirtschaft

muss für Aulenbacher umso mehr ihre alltäglichen (re)produktiven Grundlagen, die Rückbindung an ihre „Lebensdienlichkeit“ und den „Bruch mit allen Herrschaftsverhältnissen“ einschließen.

Orientierungshilfe im Zeitenbruch

An dieses Plädoyer für ein konsequentes Zusammenführen von „gesellschaftlicher Sorgeverantwortung und Wirtschaftsdemokratie“ lässt sich die Diskussion zu Urbans strategischer Intervention in die sog. „Wachstumsdebatte“ gut anschließen: Diese ist von seiner Diagnose getragen, dass kapitalistische Gegenwartsgesellschaften nicht nur als „Überfluss-“, sondern auch als „Defizitgesellschaften“⁶ zu verstehen sind. Daraus resultiert seine Orientierung an einem selektiven Wachstumsbegriff: In den Vordergrund rückt damit die Frage, welche gesellschaftlichen Bereiche in der sozial-ökologischen Transformation notwendigerweise rück- und welche gezielt ausgebaut werden müssen. Vor diesem Hintergrund teilt Ulrich Brand in seinem Beitrag „Wohlstand statt Wachstum!“ zwar die Perspektive eines notwendigen Ausbaus in „defizitären“ Bereichen wie etwa Gesundheit, Pflege, Bildung, erneuerbare Energie, öffentlicher Verkehr, u.v.m. Auch treffen sich die beiden Perspektiven naheliegenderweise dort, wo es um ein anderes Wohlstandsverständnis geht. Doch für künftige Auseinandersetzungen wäre es durchaus aufschlussreich, einen „produktiven Dissens“ über die Widersprüche zu vertiefen, die aus einem derart strategisch selektiven Wachstumsverständnis erwachsen können. So hebt Brand etwa hervor, dass sich die Postwachstums-Perspektive nicht auf eine Dekarbonisierung der industriellen Wertschöpfung beschränkt. Wie weit reicht in diesem Zusammenhang das geteilte Verständnis für notwendige Eingriffe in gesellschaftliche Macht- und Eigentumsver-

hältnisse? Erweiterte Klärungsarbeiten und Konfliktfähigkeit – auch in den Reihen einer Mosaiklinken – stehen hier beispielsweise noch an, wenn es um die Kriterien für und die Entscheidungsmacht über einen – so Brand – „notwendigen Rückbau industrieller Versorgungssysteme insbesondere in den hochindustrialisierten Ländern“ geht. Damit sind nicht zuletzt die drückenden Fragen nach der gerechten globalen Verteilung klimapolitisch beschränkter Produktionskapazitäten zwischen Nord und Süd, nach der (Über)Nutzung noch vorhandener natürlicher Ressourcen, der Verfügungsmacht über kritische Rohstoffe der Dekarbonisierung (z.B. Lithium, Kobalt) und nach den Grenzen aktueller Rufe nach „strategisch autonomer“ Versorgungssicherheit auf einem brennenden Planeten verbunden. Wie tragfähig ist eine mosaiklinke Perspektive auf die (Post)Wachstumsdiskussion, wenn sie ihre globale Dimension konsequent berücksichtigt? Davon sind geradewegs auch die sozial-ökologischen Grenzen des exportistisch-merkantilistischen Wachstumsmodells Deutschlands und seiner europäischen Ableger berührt. Sie vertiefend im Lichte einer Suche nach Alternativen zur weiteren Verschärfung geoökonomischer Standort-Rivalitäten zu diskutieren, wäre jedenfalls eine weiterführende Debatte wert.

Bruch mit der polit-ökonomischen Erblast

Zuletzt hob die deutsche Wirtschaftswoche hervor, dass den Exportweltmeister gerade eine „Sinnkrise“ plagt⁷. Vor dem Hintergrund der explodierenden Energiekosten wird eine „Kranker-Mann-Falle“ für das „Made in Germany“ befürchtet. Kann die Mosaiklinke diese Sinnkrise für einen Bruch mit alten Pfadabhängigkeiten nutzen? Hans-Jürgen Urban hebt in einem aktuellen Beitrag⁸ hervor, dass sein Plädoyer für eine „öko-soziale Wirtschaftsdemokratie“ gerade als Kontrast

Kann die Mosaiklinke die aktuelle Sinnkrise des „Modell Deutschland“ für einen Bruch mit alten Pfadabhängigkeiten nutzen?

Buchrezension: Kompass im Zeitenbruch

zu einer bloßen „grünen Modernisierung des gegenwärtigen Wachstumsmodells“ zu verstehen ist. Doch was heißt die neuerliche Radikalisierung der globalen „Poly-“ und „Permakrise“ für die Durchsetzungschancen eines mosaiklinken Projekts? Dafür ist der Sammelband zwar in entscheidenden Strategiefeldern eine Orientierungshilfe. Ob das Projekt einer Mosaiklinken in dieser einzigartigen Krisenkonstellation genug

Konfliktfähigkeit und gegenhegemoniale Ausstrahlungskraft entwickeln kann – das kann die Aufsatzsammlung freilich nicht beantworten. Über das „Ob“ und „Wie“ lässt sich aber anhand der dort reichlich aufgegriffenen „produktiven Provokationen“ von Hans-Jürgen Urban vortrefflich diskutieren und streiten.

Oliver Prausmüller, AK Wien
oliver.prausmueller@akwien.at

- 1 Urban, Hans-Jürgen (2020): Corona und der Blick auf ein anderes Europa. Die EU steht vor einer ungewissen Zukunft, in: infobrief eu&international, 3/2020, S. 8. [online: <https://hans-juergen-urban.de/wp-content/uploads/2020/11/Hans-Juergen-Urban-Corona-und-der-Blick-auf-ein-anderes-Europa-EU-Infobrief-3-2020.pdf>]
- 2 ebd.
- 3 Hans-Jürgen Urban. Gewerkschaft, Wissenschaft, Politik (hans-juergen-urban.de)
- 4 Haim, Daniel/Madner, Katharina/Schultheiß, Jana (2021): Beklatschte Systemrelevanz. Eine feministische Perspektive auf die kritische Infrastruktur der Daseinsvorsorge, in: Kurswechsel, 4/2021, 7-17.
- 5 Urban, Hans-Jürgen (2022): Gewerkschaftliche Strategiebildung in der ökologischen Transformation, in: WSI Mitteilungen, 4/2022, 337-341.
- 6 Urban, Hans-Jürgen (2019): Wirtschaftsdemokratie statt kapitalistischer Wachstumszwang, <https://awblog.at/wirtschaftsdemokratie-statt-kapitalistischem-wachstumszwang/> [z.a. 20.8.2022]
- 7 Wirtschaftswoche vom 26.8.2022, S. 3
- 8 Urban, Hans-Jürgen (2022): Gewerkschaftliche Strategiebildung in der ökologischen Transformation, in: WSI Mitteilungen, 4/2022, S. 341.

Kurswechsel

Zeitschrift für gesellschafts-, wirtschafts- und umweltpolitische Alternativen
www.kurswechsel.at

Einzelheft: € 12,— Bestellung an: Sonderzahl Verlag
Normalabonnement: € 29,— Tel.: (0043-1) 586 80 70
StudentInnenabonnement: € 18,— E-Mail: verlag@sonderzahl.at
Auslandsabonnement: € 36,— www.sonderzahl.at



HEFT 1:
Digitale Marktromantik:
Von Bitcoin zur Krypto-Ökonomie?

Bitcoin hat bisher vorwiegend mit abenteuerlichen Kurskapriolen Schlagzeilen gemacht. Welche darüber hinausgehende Bedeutung und welche Zukunft haben die durch Bitcoin und andere Krypto-Projekte ausgelösten Veränderungen für Geld und Finanzwesen, Wirtschaft und Gesellschaft?

HEFT 2:
In Transformation

„Grüne und digitale Transformation“ sind zu geflügelten Wörtern geworden. Was bedeutet aber „Transformation“ von Ökonomien, in welchen Formen und Phasen verläuft der Wandel, welche Rolle fällt dem Staat dabei zu? Welche Änderungen oder gar Brüche kommen auf Arbeit und Gesellschaft zu und wie ist damit umzugehen? Welchem Wandel unterliegen Geld- und Rechtsordnung? Diese großen Linien der Transformation versucht das Heft in den Blick zu nehmen.

HEFT 3:
Was tun gegen Überreichtum?

Die Reichen werden immer reicher; in Österreich besitzt das oberste 1 % rund 40 % des gesamten Vermögens. Eine hohe Vermögenskonzentration bedeutet aber nicht nur höchst ungleiche Lebensbedingungen, sie geht auch mit einer Konzentration von Macht und Entscheidungsgewalt einher. Das Heft widmet sich daher den Strategien gegen Überreichtum.

HEFT 4:
Verkehr(t) – Verkehrspolitik am Scheideweg

Die Corona-Krise hat nicht zuletzt aufgezeigt, wie essenziell das reibungslose Funktionieren des weltweiten Netzwerks an Verkehrsströmen für alle Wirtschaftsbereiche ist – und dass der Politik vielerorts die Vorstellungskraft fehlt, den Verkehrssektor mitten in Klimakrise und Strukturwandel mit Blick auf das größtmögliche Gemeinwohl zu gestalten. Diesem unausgeschöpften Gestaltungspotential widmet sich dieses Heft.

Kritik im Abo



BESTELLEN!

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

können Sie den EU-Infobrief
kostenlos bestellen.

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

Der EU-Infobrief erscheint 4x jährlich im digitalen Format und liefert eine kritische Analyse der Entwicklungen auf europäischer und internationaler Ebene. Die Zeitschrift der Abteilung EU & Internationales der AK-Wien fokussiert dabei Themen an der Schnittstelle von Politik, Recht und Ökonomie. Anspruch ist nicht nur die Prozesse in den europäischen Institutionen zu beschreiben, sondern auch Ansätze zur Überwindung des Neoliberalismus zu entwickeln. Kurze Artikel informieren in prägnanter Form über aktuelle Themen. Langbeiträge geben den Raum für grundlegende Analysen, Buchbesprechungen bieten eine kritische Übersicht einschlägiger Publikationen.