



Rat der
Europäischen Union

Brüssel, den 17. November 2023
(OR. en)

15439/23

SOC 787
EMPL 564
CLIMA 560
ECOFIN 1189

VERMERK

Absender:	Generalsekretariat des Rates
Empfänger:	Ausschuss der Ständigen Vertreter/Rat
Betr.:	Kernbotschaften des Beschäftigungsausschusses und des Ausschusses für Sozialschutz zur Umsetzung der Empfehlung des Rates zur Sicherstellung eines gerechten Übergangs zur Klimaneutralität – Billigung

Die Delegationen erhalten in der Anlage die Kernbotschaften des Beschäftigungsausschusses und des Ausschusses für Sozialschutz zur Umsetzung der Empfehlung des Rates vom 16. Juni 2022 zur Sicherstellung eines gerechten Übergangs zur Klimaneutralität, die vom Rat (Beschäftigung, Sozialpolitik, Gesundheit und Verbraucherschutz) auf seiner Tagung am 27./28. November 2023 gebilligt werden sollen.

Die länderspezifischen Schlussfolgerungen der Überprüfung durch die Gruppe „Politische Analysen“ des Beschäftigungsausschusses sind im Addendum zu diesem Dokument enthalten.

Überprüfungen der Umsetzung der Empfehlung des Rates zur Sicherstellung eines gerechten Übergangs zur Klimaneutralität durch den Beschäftigungsausschuss und den Ausschuss für Sozialschutz

Kernbotschaften

1. Einleitung

Der Beschäftigungsausschuss und der Ausschusses für Sozialschutz haben die Aufgabe, die Fortschritte bei der Umsetzung der Empfehlung des Rates zur Sicherstellung eines gerechten Übergangs zur Klimaneutralität zu überwachen. Die Empfehlung, die im Juni 2022 als integraler Bestandteil des Pakets „Fit für 55“ angenommen wurde, soll sicherstellen, dass der Übergang der Union zu einer klimaneutralen und ökologisch nachhaltigen Gesellschaft bis spätestens 2050 gerecht ist und niemand zurückgelassen wird. In diesem Zusammenhang einigten sich die Mitgliedstaaten darauf, in enger Zusammenarbeit mit den Sozialpartnern umfassende und kohärente Maßnahmenpakete anzunehmen und umzusetzen, die die beschäftigungs- und sozialpolitischen sowie die Kompetenzen betreffenden Aspekte des grünen Wandels berücksichtigen.

In der Empfehlung wird auf die Rolle der Ausschüsse verwiesen, in ihren jeweiligen Zuständigkeitsbereichen die Umsetzung auf der Grundlage einer angemessenen Berichterstattung und multilateraler Überwachungstätigkeiten genau zu verfolgen. Ende Oktober 2023 führte die Gruppe „Politische Analysen“ des Beschäftigungsausschusses multilaterale Überprüfungen durch, mit denen die Fortschritte der einzelnen Mitgliedstaaten in Bezug auf die aktive Förderung hochwertiger Arbeitsplätze im Kontext des grünen Wandels bewertet wurden¹, während der Ausschuss für Sozialschutz eine thematische Diskussion über die Rolle der Steuer-, Sozialleistungs- und Sozialschutzsysteme beim grünen Wandel² führte. Darüber hinaus bewerteten sowohl der Beschäftigungsausschuss als auch der Ausschuss für Sozialschutz horizontale Fragen wie die Einführung eines gesamtgesellschaftlichen Ansatzes. Diese *Kernbotschaften* bauen auf den Erkenntnissen aus den beiden Überprüfungen auf und die *länderspezifischen Schlussfolgerungen* aus der von der Gruppe „Politische Analysen“ des Beschäftigungsausschusses durchgeführten Überprüfung sind im Addendum zu diesem Dokument enthalten.

¹ Die Gruppe „Politische Analysen“ des Beschäftigungsausschusses bewertete die einschlägigen beschäftigungsbezogenen steuerlichen Maßnahmen, etwa in Bezug auf die Arbeitslosenunterstützung und die Verlagerung der Besteuerung weg vom Faktor Arbeit.

² Andere einschlägige Bestimmungen, z. B. in Bezug auf Kompetenzen, werden in den bevorstehenden Überprüfungen weiter erörtert werden.

2. Aktive Förderung hochwertiger Arbeitsplätze

Der grüne Wandel bringt eine umfangreiche Umverteilung von Arbeitskräften und einen Kompetenzbedarf mit sich, wobei energieintensive Industrien stärker betroffen sein werden.

Ziel der vorliegenden Überprüfung ist es, die Programme und Maßnahmen der Mitgliedstaaten zur aktiven Förderung hochwertiger Arbeitsplätze und Bereitstellung innovativer Job-to-Job-Übergänge im Kontext des grünen Wandels zu bewerten, insbesondere Maßnahmen in Bezug auf Arbeitsvermittlungsdienste, Kurse, Anreize für (Job-to-Job-)Übergänge, die Unterstützung des Unternehmertums, den Zugang zu Finanzmitteln, die Auswirkungen auf Gesundheitsschutz und Sicherheit am Arbeitsplatz, Verfahren der Vergabe öffentlicher Aufträge und die aktive Beteiligung einschlägiger Interessenträger, einschließlich der Sozialpartner.

Insgesamt haben die meisten Mitgliedstaaten bis zu einem gewissen Grad Maßnahmen und Projekte zur Bewältigung der beschäftigungspolitischen und sozialen Auswirkungen des grünen Wandels umgesetzt. Die politischen Reaktionen der Mitgliedstaaten stützen sich weitgehend auf bestehende Programme, politische Maßnahmen und Strukturen; lediglich ein Land hat eigens einen strategischen und institutionellen Rahmen für einen gerechten Übergang geschaffen. Mehrere Mitgliedstaaten berichteten, dass es an einem gemeinsamen Verständnis der geeigneten Strategien und Definitionen mangelt, und riefen dazu auf, einen strukturierten Austausch bewährter Verfahren zu fördern.

Der Fachkräftemangel in kritischen Branchen wie Energie, Fertigung, und Baugewerbe sowie bei freiberuflichen Dienstleistungen ist ein immer schwerwiegenderes Problem, dem größere Aufmerksamkeit gewidmet werden sollte. Die meisten Mitgliedstaaten stützen sich bei der Bewältigung neuer Herausforderungen, auch im Zusammenhang mit dem grünen Wandel, auf bestehende Einrichtungen der öffentlichen Arbeitsvermittlung. Gleichzeitig hat eine kleinere Zahl an Mitgliedstaaten Beschäftigungsprogramme mit Schwerpunkt auf grünen Arbeitsplätzen auf den Weg gebracht, die sich zwar bereits in der Umsetzung befinden – jedoch noch in einer frühen Phase – und in den kommenden Jahren der weiteren Bewertung bedürfen. Einige Mitgliedstaaten berücksichtigen dabei gezielt gefährdete Gruppen oder Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer in bestimmten Branchen und Regionen, in denen Industrien – wie die Kohleindustrie – schrittweise abgeschafft werden, und die somit zu den am dringendsten auf Unterstützung angewiesenen zählen. Ergänzend entwickeln einige Mitgliedstaaten Beschäftigungsförderungsprogramme, die auf bestimmte Branchen und Branchen mit hoher Nachfrage ausgerichtet sind, wie z. B. Baugewerbe, erneuerbare Energiequellen und Kreislaufwirtschaft. In Bezug auf die Umsetzung dieser Maßnahmen gaben mehrere Mitgliedstaaten an, zu diesem Zweck auf aktuelle oder künftige EU-Mittel – etwa aus dem Fonds für einen gerechten Übergang und den Kohäsionsfonds – zurückzugreifen.

Es wurde gemeldet, dass Maßnahmen zur Umschulung und Weiterbildung für die grüne Wirtschaft ganz oben auf der Agenda aller Mitgliedstaaten stehen, obwohl sie nicht direkt in den Anwendungsbereich dieser Überprüfung³ einbezogen wurden. Dies zeigt, dass der Fokus eher auf solche Maßnahmen gelegt wird, die eine aktive Förderung hochwertiger Arbeitsplätze (d. h. Maßnahmen für Job-to-Job-Übergänge, wie Zulagen während des Arbeitsplatzwechsels) auf den Weg bringen, und nicht auf andere Initiativen. In diesem Zusammenhang wird immer wieder darauf hingewiesen, dass Analyse- und Überwachungsinstrumente, die dazu beitragen würden, umfassende Maßnahmenpakete zu konzipieren und die Wirksamkeit dieser Programme zu verfolgen, weiterentwickelt werden müssen. Insbesondere haben die Mitgliedstaaten hervorgehoben, dass es keine allgemeingültige anwendbare Definition von grünen Arbeitsplätzen und Kompetenzen gibt, und geltend gemacht, dass dies die Überarbeitung von Bildungsprogrammen und Lehrplänen, einschließlich in der beruflichen Bildung, behindern kann. Dennoch halten einige wenige Mitgliedstaaten ihre bestehenden Programme für die berufliche Bildung für angemessen, um auch die Herausforderungen im Zusammenhang mit dem grünen Wandel anzugehen, insbesondere aufgrund eines präventiven Ansatzes, der auf der Bewältigung bevorstehender Entlassungen beruht.

³ Es werden nur „Kurse für die Zielgruppe (auf Arbeitssuchende zugeschnitten), die gegebenenfalls auch auf grüne und digitale Kompetenzen ausgerichtet sind“ berücksichtigt. Kompetenzspezifische Fragen werden in künftigen Überprüfungen behandelt.

In Bezug auf Anreize für Arbeitsmarktübergänge und die Mobilität zwischen Branchen und Regionen, einschließlich innovativer Job-to-Job-Übergänge, haben die meisten Länder allgemeine Programme und Maßnahmen eingeführt, wobei nur wenige bewährte Verfahren wie „Zulagen für den Arbeitsplatzwechsel“ umgesetzt werden.

Ein Thema, das allen Mitgliedstaaten gemein ist, ist die Notwendigkeit, einen gerechten Übergang durch sozialen Dialog und Tarifverhandlungen zu fördern. Verschiedene Mitgliedstaaten haben sich in Anerkennung der Bedeutung einer aktiven Beteiligung der Sozialpartner darum bemüht, bestehende Mechanismen des sozialen Dialogs zu nutzen, um die Herausforderungen auf dem Arbeitsmarkt und im sozialen Bereich, die sich durch den Übergang stellen, zu bewältigen. Viele Länder haben Strategien zur Beteiligung der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer, insbesondere im Kontext von Umstrukturierungen, umgesetzt, wodurch sie einen kollektiven Ansatz für die sich verändernde Wirtschaftslandschaft ermöglichen. Der Übergang zu einer grüneren Wirtschaft hat auch auf regionaler und lokaler Ebene erhebliche Auswirkungen, was die Akzeptanz der Öffentlichkeit und eine starke Übernahme von Verantwortung für politische Maßnahmen und Investitionen erfordert. Daher ist es über den sozialen Dialog hinaus von entscheidender Bedeutung, nationale, regionale und lokale Akteure, einschließlich der Zivilgesellschaft, im Rahmen eines gesamtgesellschaftlichen Ansatzes einzubeziehen.

Generell wächst das Bewusstsein für die Notwendigkeit, grünes Unternehmertum und soziales Unternehmertum zu fördern. Während gezielte Unterstützungsmaßnahmen für Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer, die vom grünen Wandel betroffen sind, nach wie vor begrenzt sind, wird die unternehmerische Unterstützung in Verbindung mit dem Zugang zu Finanzmitteln für innovative grüne Unternehmen in mehreren Mitgliedstaaten zu einem Schwerpunkt bei der Steuerung von Unternehmertum und Innovation im Einklang mit dem grünen Wandel. Darüber hinaus wurden in den meisten Mitgliedstaaten Strategien für die Vergabe öffentlicher Aufträge eingeführt, wenngleich einige Länder sich noch intensiver darum bemühen müssen, die strategische Auftragsvergabe wirksam zur Unterstützung eines gerechten Übergangs zu nutzen.

Um den zunehmenden Gesundheits- und Sicherheitsrisiken im Zusammenhang mit den vom Klimawandel betroffenen Branchen entgegenzuwirken, verbessern einige Mitgliedstaaten auch die Arbeitsweise und die Tätigkeit der Arbeitsaufsichtsbehörden, wobei der Schwerpunkt zunehmend auf Branchen mit Bezug zum grünen Wandel sowie auf die Herausforderungen, die sich aus dem Klimawandel ergeben, wie z. B. in einigen Ländern Hitzeexposition und Hitzebelastung, gelegt wird.

3. Sozialschutz und Sozialleistungen

Die meisten Länder ergreifen Maßnahmen zur Verbesserung ihrer bestehenden Sozialschutzsysteme, mit denen beschäftigungs- und sozialpolitische Herausforderungen angegangen werden sollen, auch wenn nur wenige Länder sich ausdrücklich mit der Frage befassen, wie diese Systeme den Herausforderungen des grünen Wandels Rechnung tragen. Es wurde nachdrücklich ein umfassender und strukturierter Austausch bewährter Verfahren mit Unterstützung der Kommission gefordert.

Systematischere Änderungen, die die neuen Herausforderungen des grünen Wandels klar widerspiegeln, könnten bei der Anpassung der bestehenden Sozialschutzsysteme angebracht sein. Die Maßnahmen zur Anpassung der bestehenden Sozialschutzsysteme weisen hinsichtlich ihrer Tragweite und ihrer Zeitplanung erhebliche Unterschiede auf. Einige Länder vertreten die Auffassung, dass die bestehenden Systeme ausreichen, um Einzelpersonen, die vom grünen Wandel betroffen sind, sozialen Schutz zu bieten, und dass sie tragfähig bleiben sollten. Darüber hinaus setzen nur wenige Länder Maßnahmen um, mit denen im Interesse der Absicherung von Haushalten und Unternehmen bessere Lösungen zur Risikominderung und Risikoübertragung geschaffen werden, und die Maßnahmen unterscheiden sich erheblich hinsichtlich des Zugangs zu Versicherungslösungen und deren Erschwinglichkeit. Weitere Anstrengungen wären erforderlich, um die Lücke beim Klimaversicherungsschutz – d. h. den Anteil der nicht versicherten wirtschaftlichen Verluste an den Gesamtverlusten aufgrund klimabedingter Katastrophen wie Überschwemmungen, Wildbrände oder Dürren – effizienter zu reduzieren.

In einer Reihe von Mitgliedstaaten besteht Spielraum für eine weitere Verlagerung der Besteuerung weg vom Faktor Arbeit hin zu anderen Quellen, die den Umweltzielen förderlicher sind. Umweltsteuern können jedoch negative Verteilungseffekte haben, da sie einkommensschwache Haushalte vergleichsweise stärker belasten. Es liegen nur wenige Informationen dazu vor, wie die Mitgliedstaaten die öffentlichen Einnahmen aus Energie- und Umweltsteuern verwenden wollen, um negative soziale und verteilungsbedingte Auswirkungen der Klimaschutzpolitik auszugleichen. Die Verwendung von Einnahmen für gezieltere Sozialleistungen, mit denen ärmere Haushalte vergleichsweise stärker unterstützt werden, kann die Verteilungsergebnisse grüner Steuerreformen wie Maßnahmen zur Bepreisung von CO₂-Emissionen verbessern.

Nahezu alle Mitgliedstaaten haben bereits Reformen durchgeführt oder planen die Durchführung von Reformen zur Verbesserung des Zugangs zu Langzeitpflege- und Gesundheitsdiensten und/oder Kinderbetreuung, die für schutzbedürftige Haushalte, die am stärksten vom grünen Wandel betroffen sind, von entscheidender Bedeutung sind. Bei den meisten Reformen liegt der Fokus überwiegend auf dem Abbau regionaler Ungleichheiten in Bezug auf Qualität und Zugang zur Pflege und/oder Maßnahmen zur Verringerung der Emissionen, z. B. energieeffiziente Renovierungen oder Neubauten bei Pflegeeinrichtungen. Eine Weiterverfolgung dieser Pläne erfordert rigorose Überwachungsstrukturen und Folgenabschätzungen.

Schließlich haben fast alle Mitgliedstaaten, auch wenn sie in der aktuellen Überprüfung nicht direkt berücksichtigt wurden, befristete Maßnahmen – hauptsächlich in Form von Leistungen und Zulagen – für jene Haushalte gemeldet, die am stärksten von der Inflation bei den Energiepreisen infolge des russischen Angriffskriegs gegen die Ukraine und der darauf folgenden Phase hoher Inflation betroffen sind. In diesem Zusammenhang haben viele Länder gezielte und befristete direkte Einkommensbeihilfen – insbesondere für Menschen und Haushalte in prekären Situationen – beschlossen, um ungünstige Einkommens- und Preisentwicklungen abzufedern. Die meisten dieser Länder machten Gebrauch von befristeten Sondervergütungen, um die steigenden Preise auszugleichen, wobei es auch einige Beispiele für vorübergehende Anpassungen des bestehenden Leistungs- oder Rentenniveaus gibt.

4. Fazit

Insgesamt haben die Mitgliedstaaten damit begonnen, für die komplexen Herausforderungen, die sich durch den grünen Wandel stellen, gezielte Vorgehensweisen zu entwickeln, wobei zwischen den Ländern hinsichtlich der umgesetzten politischen Maßnahmen erhebliche Unterschiede bestehen. Zwar halten alle an einem starken politischen Engagement für einen gerechten grünen Wandel fest, doch befinden sich die meisten von ihnen in der Anfangsphase der Umsetzung der Empfehlung, wobei die Gesamtfortschritte in der EU eine heterogenes Bild abgeben. Fortschritte werden in allen Mitgliedstaaten erzielt, obwohl der Schwerpunkt stark auf die bestehenden Mechanismen und politischen Rahmen gelegt wird. Es besteht nach wie vor Spielraum für einen systematischeren, stärker koordinierten und kohärenteren Ansatz bei der Bewältigung der Herausforderungen im Hinblick auf einen gerechten Übergang, einschließlich einer effizienten Ausrichtung.

In der ersten Überprüfung wurde darauf hingewiesen, dass sich die Koordinierung auf nationaler Ebene aufgrund ihres Ausmaßes und einer möglicherweise unterschiedlichen Auslegung der Strategien für einen gerechten Übergang als schwierig erweist, was dazu führte, dass die Beiträge aus den Mitgliedstaaten einen unterschiedlichen Grad an Detailliertheit aufwiesen. Es besteht noch Raum, um die innerstaatliche Zusammenarbeit innerhalb der Mitgliedstaaten zu verstärken. Ferner riefen die Mitgliedstaaten dazu auf, einen strukturierten Austausch bewährter Verfahren zu fördern, der von der Kommission erleichtert wird. Das Lernen voneinander auf EU-Ebene könnte dazu beitragen, die nationalen Systeme zu verbessern und verschiedene politische Entwicklungen abzustimmen, um weitere Fortschritte bei der Gewährleistung eines gerechten grünen Wandels zu unterstützen.

Die vom Beschäftigungsausschuss (EMCO) und vom Ausschuss für Sozialschutz (SPC) durchgeführten Überprüfungen ergaben mehrere gemeinsame Herausforderungen, von der Bestimmung grüner Kompetenzen und Berufe bis hin zur Behebung des Arbeitskräftemangels und zur Umsetzung einer wirksamen Steuer- und Subventionspolitik.

Vor diesem Hintergrund müssen die Herausforderungen in allen Bereichen der Empfehlung in den kommenden Jahren ständig genau beobachtet werden. Insbesondere sollte in vielen Mitgliedstaaten die politische Koordinierung in Fragen des gerechten und grünen Wandels verstärkt werden, auch um eine wirksame aktive Einbeziehung der Sozialpartner sicherzustellen. Sie sollte auch zu einem gesamtgesellschaftlichen Ansatz unter breiterer Beteiligung der Zivilgesellschaft am grünen Wandel auf allen Ebenen ermutigen. Stärkere nationale Koordinierungsmechanismen, wie z. B. die Benennung spezieller zuständiger Behörden und nationaler Plattformen, haben sich als mögliche Lösungen für die durchgängige Berücksichtigung von Umweltzielen in den verschiedenen Bereichen der Politikgestaltung herauskristallisiert.

Mit Blick auf die Zukunft wird eine weitere Überwachung und Bewertung von Maßnahmen für einen gerechten Übergang von entscheidender Bedeutung sein, um eine Richtschnur für künftige politische Entscheidungen zu vermitteln. Die Überwachung der bestehenden und der geplanten Maßnahmen sollte daher fortgesetzt werden, wobei im Rahmen weiterer Arbeiten die Evidenzbasis gestärkt und der Überwachungsprozess verbessert werden sollten, unter anderem durch die Förderung eines gemeinsamen Verständnisses von Schlüsselkonzepten wie grünen Arbeitsplätzen und Kompetenzen, und durch die Einbeziehung der Sozialpartner, der Zivilgesellschaft und der Bürgerinnen und Bürger. Die angemessene Steuerung und Überwachung dieser Empfehlung – gegebenenfalls im Rahmen des Europäischen Semesters –, auch in den zuständigen Ausschüssen, innerhalb ihrer jeweiligen Zuständigkeitsbereiche, ist für die Verfolgung und Förderung der Fortschritte bei der Umsetzung dieses nicht verbindlichen Instruments von entscheidender Bedeutung.

Ferner können die Mitgliedstaaten durch eine solide Zuweisung und wirksame Nutzung der verfügbaren EU-Mittel – von den Kohäsionsfonds bis hin zu dem Fonds für einen gerechten Übergang und der Aufbau- und Resilienzfazilität – dabei unterstützt werden, die Herausforderungen zu bewältigen und die damit verbundenen Ziele zu erreichen – insbesondere angesichts der Risiken, die mit einer unzureichenden Deckung des Bedarfs an Investitionen zur Erleichterung eines gerechten grünen Wandels einhergehen. Von besonderer Bedeutung ist, dass in Bezug auf alle EU-Mitteln vorgesehen wird, dass geeignete Systeme zur Überwachung und Bewertung ihrer Nutzung sowie der Wirksamkeit der durchgeführten Maßnahmen im Einklang mit den EU-Rechtsvorschriften eingerichtet werden. Die Mitgliedstaaten sollten auch für Kohärenz mit den nationalen Energie- und Klimaplänen sorgen und bereit sein, die 2025 über den Klima-Sozialfonds bereitgestellten Mittel bestmöglich zu nutzen, um die möglichen negativen Auswirkungen der Ausweitung des Emissionshandelssystems auf Gebäude und Straßenverkehr abzumildern.