

Keine Region, keine Arbeitnehmerin und keinen Arbeitnehmer zurücklassen: Bewältigung der Herausforderungen im Zusammenhang mit der Dekarbonisierung und Modernisierung der Schwerindustrie in Mittel- und Osteuropa

verabschiedet vom industriAll Europe-Exekutivausschuss
Brüssel, 20. April 2021 | industriAll 127/2021

Die Gewerkschaften Mittel- und Osteuropas fordern einen sozial gerechten Grünen Deal, der die technologische und digitale Modernisierung der industriellen Basis in ihrer Region sicherstellt. Sozialer Dialog und Arbeitnehmerbeteiligung sind die wichtigsten Bausteine für einen gerechten Übergang, mit dem gewährleistet wird, dass bei der Verwirklichung des europäischen Grünen Deals und der raschen Dekarbonisierung für eine klimaneutrale Wirtschaft bis 2050 keine Region, keine Arbeitnehmerin und kein Arbeitnehmer zurückgelassen wird.

In den nächsten zehn Jahren muss die Hälfte der europäischen Hochöfen und Crack-Anlagen der chemischen Industrie sowie ein Drittel der Zementöfen erneuert oder saniert werden. Wir haben keine Zeit zu verlieren. Der Übergang muss jetzt vorbereitet werden, um Brüche zu vermeiden, unter denen vor allem die Arbeitnehmer*innen und ihre Gemeinschaften zu leiden hätten. Der industrielle Wandel in Mittel- und Osteuropa ist untrennbar mit der Energiewende und der Digitalisierung der Wirtschaft und Gesellschaft verbunden. Die Industrie in Osteuropa beruht derzeit weitgehend auf fossilen Brennstoffen, der Anteil der Beschäftigung in energieintensiven Sektoren ist hier besonders hoch und das Pro-Kopf-BIP niedriger als in anderen europäischen Ländern.

Darüber hinaus hinkt die Region mit einer sehr geringen Roboterdichte in der Fertigung, einer niedrigen Innovationsleistung und begrenzten technologischen Möglichkeiten für Telearbeit bei der digitalen Transformation der Industrie weiter hinterher. Dies wirkt sich nicht nur in Situationen wie der Pandemiekrise negativ auf die Widerstandsfähigkeit von Unternehmen aus, sondern hat auch Einfluss auf das Produktivitätswachstum und die Verlagerungsrisiken. Es ist daher besorgniserregend, dass einige der Länder in der Region mit der Zuweisung von 5G-Frequenzbändern im Rückstand sind, was die Situation nur verschlechtern wird.

Bei der Gestaltung der Industriepolitik muss verstärktes Augenmerk auf die regionale Dimension gerichtet werden. Der industrielle und technologische Fortschritt geht mit starken Agglomerationseffekten einher, und die Industrie (insbesondere die neu entstehenden Wertschöpfungsketten) konzentriert sich tendenziell in den innovativeren, führenden Regionen. Die wirtschaftlichen Unterschiede zwischen den Regionen bestehen fort und vergrößern sich sogar noch, was zu positiven Kreisläufen in den Kerngebieten und Teufelskreisen in der Randregionen führt. Darüber hinaus hat der Übergang erhebliche Auswirkungen auf die kohleabhängigen und weniger entwickelten Regionen. All dies führt zu einer wachsenden Zahl „abgehängter“ und „deindustrialisierter“ Regionen in der EU (es handelt sich dabei nicht nur um vormals kohleabhängige Gebiete).

In der Vergangenheit waren die niedrigen Arbeitskosten der wichtigste komparative Vorteil für Investitionen in Mittel- und Osteuropa. Mit diesem Modell sind die Länder jedoch in eine Niedriglohnfalle geraten, die sie daran hindert, Technologien zu transferieren und ihre industrielle Basis zu modernisieren. Die Unternehmen

haben angesichts langer Amortisierungsfristen und geringer Rendite, was zum Teil auf die billigen Arbeitskosten zurückzuführen ist, keinen Anreiz, in teure CO₂-arme, automatisierte und robotergestützte Technologien zu investieren.

Das volle Potenzial CO₂-armer Technologien zeigt sich vor allem in großen, oft in Küsten- oder Hafennähe gelegenen Industriezentren mit Zugang zu CO₂-armer Infrastruktur (wie CCS, Wasserstoff, erneuerbare Energien und Infrastruktur), wo durch gemeinsame Investitionen verschiedener Industriezweige in kostspielige Projekte Kosten und Risiken minimiert werden können. Angesichts der enormen Mengen an umweltfreundlicher Energie und sauberem Wasserstoff sowie der entsprechenden Investitionen, die für die Modernisierung der Industrie, auch in Mittel- und Osteuropa, erforderlich sein werden, laufen viele Regionen Gefahr, aufgrund attraktiverer Standorte den Anschluss zu verlieren. Hinzu kommt, dass Greenfield-Investitionen im Allgemeinen finanziell attraktiver sind als Brownfield-Investitionen und die Modernisierung bestehender Werke. Die Niedriglohnfalle ist auch ein wesentlicher Grund, warum die MOEL bei der digitalen Transformation der Industrie hinterherhinken.

Traditionelle, CO₂-intensive Industriezweige bieten seit jeher gut bezahlte, sichere und stabile Arbeitsplätze auf der Grundlage von Arbeitnehmerbeteiligung und starken Tarifverträgen, und das nicht nur in Mittel- und Osteuropa. Es ist nicht so, dass sich die Arbeitnehmer*innen speziell an CO₂-intensiven Arbeitsplätzen klammern, sind sie vielmehr besorgt über einige der neuen Branchen und die Praktiken der Unternehmen, die Arbeitnehmerrechte und die Beschäftigungsbedingungen auszuhöhlen. Sie sind auch beunruhigt darüber, dass die neuen, als Ausgleich für die Arbeitsplatzverluste geschaffenen Jobs aufgrund mangelnder Antizipation und umfassender Planung keineswegs gleichwertig sind.

Wir glauben fest an das Beschäftigungspotenzial neuer dekarbonisierter Technologien und Industriezweige in den europäischen Regionen, aber wir fordern dringend, dass die Pläne für einen gerechten Übergang und der Aufbauplan an die Bedingung eines starken sozialen Dialogs mit den Gewerkschaften und an das Ziel geknüpft werden, gleichwertige und hochwertige Arbeitsplätze in den vom Übergang betroffenen Regionen zu schaffen.

Mit EU-Maßnahmen wie dem Aufbaupaket und dem Mechanismus für einen gerechten Übergang muss noch vor dem endgültigen Ausstieg aus dem Kohlebergbau und der Kohleverstromung die Schaffung hochwertiger Industriearbeitsplätze in den MOEL sichergestellt werden. Durch das Aufbaupaket der EU muss auch verhindert werden, dass sich die bereits bestehende große Lücke bei der Digitalisierung der europäischen Industrie noch vergrößert.

Wir begrüßen, dass die Kommission Fördermittel in Höhe von 20 % für die Digitalisierung und 37 % für klimabezogene Ausgaben vorsieht, aber diese Investitionsrichtlinien garantieren nicht, dass die Mittel in die dringend notwendige Modernisierung der Industrie fließen. Bisher plant kein Mitgliedstaat, entsprechende Investitionen in die digitale Transformation der Industrie (andere Bereiche wie z. B. öffentliche Dienstleistungen oder Infrastruktur sind sehr wohl vorgesehen). Dies ist besonders besorgniserregend für Mittel- und Osteuropa, wo die Entscheidungen zur Digitalisierung aufgrund fehlender nationaler Digitalisierungspläne und -fonds meist von den Unternehmen getroffen werden. Das EU-Aufbaupaket muss dies ändern und zum Aufbau einer klimaneutralen und digitalisierten Industrie in ganz Europa beitragen, um die Führungsposition der europäischen Industrie im globalen Wettbewerb zu behaupten.

Es wird wichtig sein, die verschiedenen für die Digitalisierung vorgesehenen Budgets innerhalb des aktuellen mehrjährigen Finanzrahmens zu koordinieren und sicherzustellen, dass die Investitionen gezielt eingesetzt werden. Programme, die direkt der Digitalisierung, der digitalen Infrastruktur und der Modernisierung gewidmet sind, sollten auch die regionale und industrielle Dimension berücksichtigen. Die digitalen Ziele bis 2030 sollten eine starke industrielle Dimension aufweisen und ehrgeizige Meilensteine festlegen, wie die

Synergien zwischen der grünen und der digitalen Wende am besten genutzt werden können, wobei der Schwerpunkt auf Beschäftigung, Qualifizierung und Ressourceneffizienz liegen sollte.

Es ist von entscheidender Bedeutung, dass die EU diese Gelegenheit nutzt, um ihre Industriesektoren und deren Lieferketten zu modernisieren und umzugestalten, damit sie in einer dekarbonisierten Welt wettbewerbsfähig bleiben. Die Europäische Kommission muss den Beweis antreten, dass der künftige Energiebedarf von Industrie und Gesellschaft im Rahmen des Grünen Deals zu erschwinglichen Preisen gedeckt werden kann. Dies erfordert eine starke europäische Industriestrategie – das EU-EHS allein ist noch keine Industriepolitik und reicht nicht aus, um Klimaneutralität zu erreichen. Dem CO₂-Grenzausgleichssystem kommt eine wichtige Rolle zu, es ist aber kein Allheilmittel und darf nicht als Einnahmequelle für die Rückzahlung der NGEU-Mittel gesehen werden. Wir sind besorgt über die Gefahr der innereuropäischen Fragmentierung und die zunehmenden regionalen Ungleichheiten innerhalb und zwischen den Ländern.

Genauso wichtig ist, dass durch das Aufbaupaket die Arbeitnehmer*innen unterstützt, gute und kohlenstoffarme Arbeitsplätze geschaffen und bestehende Industriearbeitsplätze erhalten werden und gleichzeitig die Umgestaltung der Sektoren gefördert wird. Die Gewerkschaften werden dabei eine zentrale Rolle spielen, die von der politischen Intervention bis hin zu Tarifverhandlungen und Organizing reicht.

Um den Übergang zukunftssicher, nachhaltig und gerecht für die Beschäftigten zu gestalten, müssen das EU-Aufbaupaket und der Mechanismus für einen gerechten Übergang auf Initiativen aufbauen und diese unterstützen, die vor dem Ausstieg aus dem Kohlebergbau und insbesondere aus der Kohleverstromung die Schaffung von guten Arbeitsplätzen in Mittel- und Osteuropa sicherstellen.

Um dies zu erreichen, sind dringend nationale und regionale Pläne für einen gerechten Übergang erforderlich. Um ihre gesellschaftliche Akzeptanz und Relevanz auf lokaler Ebene sicherzustellen, ist es entscheidend, dass die Arbeitnehmer*innen und ihre Vertreter*innen in den Gewerkschaften umfassend in die Ausarbeitung und Umsetzung dieser Pläne einbezogen werden. Angesichts der verheerenden Auswirkungen der COVID-19-Krise müssen die Konjunkturpakete und Klimaschutzmaßnahmen den zentralen Anliegen der arbeitenden Menschen Rechnung tragen. Sie müssen dem sozialen Schutz und guten Arbeitsplätzen Vorrang einräumen. Die Arbeitnehmer*innen und ihre Gewerkschaften müssen mit am Tisch sitzen, um dies sicherzustellen und die Zuversicht zu haben, dass es am Ende gute Arbeitsplätze und prosperierende Gemeinschaften geben wird. Es werden ehrgeizige Kompetenzstrategien und hochwertige Arbeitsplätze benötigt. Regierungen, Industrie, Sozialpartner und der Bildungssektor sollten zusammenarbeiten, um sicherzustellen, dass sowohl die derzeitigen als auch die zukünftigen Arbeitskräfte gut auf die Herausforderungen im Zusammenhang mit dem doppelten Übergang vorbereitet sind.

Um eine gerechte Umgestaltung der derzeit von der Schwerindustrie abhängigen Regionen in ganz Mittel- und Osteuropa zu gewährleisten, müssen die nationalen Aufbaupläne, die Pläne für einen gerechten Übergang und die Finanzierung der Modernisierung auf folgende Anliegen eingehen:

- **Stärkung des sozialen Dialogs** – die Arbeitnehmer*innen und ihre Gewerkschaften müssen mit am Tisch sitzen, um darauf vertrauen zu können, dass es am Ende gute Arbeitsplätze und prosperierende Gemeinschaften geben wird. In vielen Ländern gibt es erhebliche Probleme, die mit einer Schwächung des sozialen Dialogs und Angriffen der Regierung auf die Gewerkschaften (in der Slowakei, Ungarn usw.) einhergehen. Zur Verwirklichung des Grünen Deal sind dringend nationale und regionale Pläne für einen gerechten Übergang erforderlich. Nationale Digitalisierungspläne sind unverzichtbar für eine wettbewerbsfähige, digitalisierte Wirtschaft und Industrie. Um ihre gesellschaftliche Akzeptanz und Relevanz auf lokaler Ebene sicherzustellen, ist es entscheidend, dass die Arbeitnehmer*innen und ihre Vertreter*innen in den Gewerkschaften umfassend in die Ausarbeitung und Umsetzung dieser Pläne einbezogen werden. Die Gewährung europäischer Fördermittel sollte verpflichtend an die Einbindung der Gewerkschaften geknüpft werden. Eine starke rechtliche Stärkung der

Sozialdialogstrukturen und der Gewerkschaftsrechte wird entscheidend dafür sein, dass die Gewerkschaften ihre wirkliche Rolle in Bezug auf den Wandel der Arbeitswelt wahrnehmen können.

- Eine **nachhaltige Industriestrategie** auf EU-, nationaler und sektoraler Ebene, die in der Lage ist, den doppelten – grünen und digitalen – Wandel zu vollziehen und nachhaltige Investitionen in die besten verfügbaren Technologien, die Infrastruktur, Sanierungen und den Technologietransfer nach Mittel- und Osteuropa anzuziehen. Diese Strategien müssen sich gegenseitig verstärken und mit den Zielen und Förderprogrammen der EU übereinstimmen. Es ist von entscheidender Bedeutung, die Sozialpartner aktiv in die Entwicklung der auch für ihre eigene Zukunft maßgeblichen Strategien einzubeziehen.
- **Gewährleistung gleicher Wettbewerbsbedingungen auf den globalen Märkten:** Die EU muss sich auf Schutzmaßnahmen konzentrieren – Einführung eines CO₂-Grenzausgleichssystems, Verlängerung der Schutzmaßnahmen für Stahlerzeugnisse über Juni 2021 hinaus –, um die Wettbewerbsfähigkeit der EU-Unternehmen in der Welt zu erhalten.
- **Sicherstellung, dass regionalen und sektoralen Gegebenheiten in der Überarbeitung des EU-EHS und im Legislativpaket „Fit for 55“ Rechnung getragen wird** – regionale Flexibilitäten usw. Annahme fairerer Regeln für die Zuteilung von Emissionszertifikaten unter Berücksichtigung der besonderen Rolle und Bedeutung der Stahlindustrie für die europäischen Länder. Die Schwerindustrie mit ihren Investitionszyklen von typischerweise 20 bis 40 Jahren braucht Planbarkeit. Während das Ziel der Klimaneutralität bis 2050 Klarheit für den nächsten Investitionszyklus schafft und Zwischenziele notwendig sind, um deren Erreichung zu gewährleisten, könnte die unerwartete Verschärfung der Zwischenziele zu verlorenen Vermögenswerten (*stranded assets*) führen und ihre globale Wettbewerbsfähigkeit gefährden.
- **Ausarbeitung umfassender Pläne zur Schaffung von Arbeitsplätzen und zur Transformation**, um durch Investitionen in die besten verfügbaren Technologien in der Region, Sanierungen und Technologietransfer sowie Kriterien für die Vergabe öffentlicher Aufträge einen gerechten Übergang zu ermöglichen und eine **zukunftsichere, nachhaltige Industriepolitik** zu stützen. Die Forderung der EU im Rahmen des Grünen Deals sowie der Rohstoff- und Industriestrategie nach offener strategischer Autonomie eröffnet spezifische Beschäftigungsmöglichkeiten für die Industrie in Mittel- und Osteuropa, die es zu nutzen gilt. Das Fehlen von Alttechnologien in der Region kann auch ein Vorteil sein, denn es ermöglicht eine Digitalisierung ohne das Trägheitsmoment veralteter Systeme. Anders ausgedrückt: In vielen Fällen kann es einfacher sein, eine Fabrik mit der neuesten verfügbaren Technologie komplett neu zu errichten als veraltete Technologie in einem bestehenden Werk zu erneuern. Es bedarf jedoch klarer nationaler Transformationspläne, um sicherzustellen, dass die Unternehmen tatsächlich investieren und diese grünen und digitalen Tätigkeiten und Arbeitsplätze schaffen. Es ist von entscheidender Bedeutung, dass diese Transformationspläne mit einem starken sozialen Dialog und der Schaffung von hochwertigen Arbeitsplätzen verknüpft sind.
- **Investitionen** – es besteht ein erheblicher Bedarf an Investitionen in die regionale Infrastruktur. Die Dekarbonisierung der energieintensiven Industrien erfordert ganz allgemein ein Umdenken in Bezug auf die Ressourcen – beim ersten Aufruf zur Einreichung von Projekten für den EHS-Innovationsfonds beispielsweise gingen laut GD GROW lediglich Anträge für Projekte im Wert von 20 Mrd. € ein obwohl fast 2 Mrd. € zur Verfügung standen. Wie können diese Investitionslücken geschlossen werden? Wird den „Industrieregionen in Randlage“ Priorität eingeräumt? Der neu geschaffene Fonds für einen gerechten Übergang ist ein wichtiger Meilenstein, zu unserem Bedauern sind die zur Verfügung stehenden Beträge jedoch nicht auf der Höhe der Herausforderung, eine Dekarbonisierung der Industrie voranzutreiben und zu verhindern, dass die Dekarbonisierung auf eine Deindustrialisierung hinausläuft. Riesige Investitionslücken gibt es auch bei der digitalen Transformation der Industrie in den Regionen, denn derzeit obliegt die Entscheidung über Investitionen allein den Unternehmen, ohne dass es nationale Pläne oder nationale Mittel zur Unterstützung gibt. Spezifische Richtlinien sowie

Strukturen zur Überwachung und Durchsetzung, die sicherstellen, dass die EU-Aufbaumittel den digitalen und grünen Wandel der Industrie ankurbeln, sind dringend erforderlich. Letztendlich müssen Investitionen in den digitalen und grünen Wandel nicht als Kosten, sondern als Chancen betrachtet werden, deren Nutzen - Nachhaltigkeit, langfristige Wettbewerbsfähigkeit und Beschäftigung - sich langfristig zeigen wird.

- **Bewältigung der Verteilungseffekte der Dekarbonisierung** – Energiearmut ist in vielen mittel- und osteuropäischen Ländern bereits heute erschreckende Realität. Im Jahr 2019 konnten es sich 30 % der Haushalte in Bulgarien nicht leisten, ihre Wohnung zu heizen, dicht gefolgt von Litauen, wo der Anteil der Haushalte 26,7 % betrug (Eurostat, 2019). Die Erschwinglichkeit von Energie- und CO₂-armen Produkten für Haushalte mit niedrigem und mittlerem Einkommen ist eine Grundvoraussetzung für einen gerechten Übergang, während der Zugang zu reichlich vorhandenen und zuverlässigen sauberen Energiequellen zu niedrigen Preisen für die Wettbewerbsfähigkeit großer industrieller Energieverbraucher entscheidend ist. CO₂-Differenzverträge (CCfD) könnten eine wichtige Rolle spielen, um die Auswirkungen der steigenden Produktionskosten abzufedern.
- **Ausreichend dotierte aktive arbeitsmarktpolitische Maßnahmen** – es gibt kein „Einheitsmodell“ für die von der Dekarbonisierung betroffenen Arbeitnehmer*innen. Wie bei allen Formen wirtschaftlicher Umstrukturierungen braucht es ein Bündel von Instrumenten. Individuelle Pläne und eine umfassende Kompetenz- und Bildungspolitik sind der Schlüssel. Es ist eine angemessene soziale und wirtschaftliche Folgenabschätzung zu den Auswirkungen des industriellen Wandels auf die Beschäftigung, die Sektoren und die Regionen durchzuführen. Die Rechte auf rechtzeitige Unterrichtung und Anhörung müssen genutzt werden, um die Belegschaft auf die bevorstehenden Herausforderungen vorzubereiten. Durch frühzeitige Antizipation von Veränderungen (Vorruhestand, interne Mobilität im Unternehmen) müssen Massenentlassungen vermieden werden. Für Beschäftigte, die aus dem Unternehmen ausscheiden müssen, muss durch einen personalisierten Ansatz ein reibungsloser Arbeitsplatzwechsel organisiert werden.
- **Kompetenz- und Weiterbildungspläne sind von zentraler Bedeutung**, um bestehende Kompetenzlücken zu schließen und den Bedarf des Arbeitsmarktes und die Verfügbarkeit von Kompetenzen besser aufeinander abzustimmen. Im Hinblick auf den doppelten – grünen und digitalen – Wandel sind Weiterbildung und Umschulungen (insbesondere im Bereich der digitalen Kompetenzen) von entscheidender Bedeutung. **Umschulung und Wiederbeschäftigung sind eine gemeinsame Aufgabe aller: Unternehmen, Sozialpartner, regionale Entwicklungsagenturen, öffentliche Arbeitsverwaltungen und Behörden.** Der Fachkräftemangel in Mittel- und Osteuropa muss im Zusammenhang mit der Niedriglohnfalle gesehen werden. Der Prozentsatz der MINT-Absolvent*innen in der Region liegt im Bereich des europäischen Durchschnitts von 25 %, in einigen Fällen, wie in Rumänien, Slowenien, Litauen oder Estland, ist er sogar höher. Die MOEL kämpfen jedoch mit einem enormen Braindrain, da zahlreiche Hochschulabsolvent*innen ihre Heimatländer für besser bezahlte Jobs in Westeuropa verlassen.
- **Sozialschutz** – Es sind Sicherheitsnetze für den Schutz der Arbeitnehmer*innen einzurichten, deren Arbeitsplatz gefährdet ist (z. B. durch stärker ausgeprägte nationale Systeme der sozialen Sicherheit und verschärfte arbeitsrechtliche Bestimmungen). Die EU sollte befristete Maßnahmen zur Finanzierung der Arbeitslosigkeit wie SURE so lange wie nötig verlängern.
- Die Reallöhne müssen steigen, um einen fairen Anteil an den Produktivitätsgewinnen sicherzustellen und einen lohngestützten Aufschwung zu unterstützen. Die wirtschaftliche Konvergenz muss außerdem durch Strategien untermauert werden, die die Lohnkonvergenz zwischen Ost- und Westeuropa fördern und das Ausnutzen von Lohnniveaus als interne Anpassungsmechanismen verhindern. Dies muss mit Strategien kombiniert werden, die darauf abzielen, die Tarifbindung zu erhöhen, insbesondere durch die Förderung gewerkschaftlicher Organisation.

Die EU muss die Gelegenheit nutzen, um ihre Industriesektoren und deren Lieferketten zu modernisieren und umzugestalten, damit sie in einer dekarbonisierten Welt wettbewerbsfähig bleiben und gleichzeitig auf globaler Ebene eine Vorreiterrolle einnehmen. Wir brauchen glaubwürdige Ansätze, die die EU-Ziele auf die Gegebenheiten vor Ort herunterbrechen. Ein gerechter Übergang wird entscheidend sein, um das Vertrauen der Millionen Industriearbeitnehmer*innen in Europa zu gewinnen. Dies ist umso wichtiger in den mittel- und osteuropäischen Ländern, die in den letzten Jahrzehnten massive politische und wirtschaftliche Veränderungen erlebt haben, aber immer noch in der Niedriglohnfalle gefangen und in hohem Maße von großen ausländischen Unternehmen abhängig sind. Es ist jetzt an der Zeit, eine optimistische Zukunft für die derzeitigen und zukünftigen Arbeitskräfte der Region einzuläuten. Der territoriale Zusammenhalt in Europa wird zum sozialen Zusammenhalt in Europa beitragen. Ohne die Unterstützung der Beschäftigten wird die Dekarbonisierung in der Schwerindustrie Mittel- und Osteuropas scheitern! Die EU braucht einen gerechten Übergang zu einer CO₂-armen Wirtschaft, die nachhaltigen Wohlstand für alle schafft.