

Wirtschaftspolitik und Governance eines gerechten Übergangs zur Klimaneutralität

Von Helene Schuberth* und Michael Soder**

Zusammenfassung

In den kommenden Jahren steht eine umfassende Neugestaltung unserer Energieversorgung und die Umstellung des produzierenden Bereichs in Richtung Klimaneutralität bevor. Bisherige Erfahrungen zeigen, dass Marktmechanismen, selbst wenn sie klaren ordnungspolitischen Vorgaben folgen, nicht ausreichen, um die bevorstehenden klimapolitischen Herausforderungen historischen Ausmaßes zu bewältigen. Die Transformation erfordert nicht nur erhebliche Investitionen, sondern auch die aktive Beteiligung verschiedener Akteure unter Berücksichtigung ihrer Interessen. Es ist entscheidend, dass die öffentliche Hand die Transformation aktiv orchestriert, indem sie Elemente partizipativer strategischer Planung einsetzt. Das Konzept eines gerechten Übergangs („Just Transition“) kann als Leitprinzip für die Gestaltung sozialökologischer Transformationsprozesse herangezogen werden, wie Beispiele aus Europa zeigen. Wie die Gestaltung von Transformationsprozessen umgesetzt werden könnte, zeigt auch das Beispiel des Monnet-Plans, der „Karbonisierungs“-plan für den Wiederaufbau Frankreichs nach dem 2. Weltkrieg. Er kann als Modell für die Governance der sozialökologischen Transformation dienen, weil er die bedeutende Rolle der Sozialpartner bei der Gestaltung von Transformationsprozessen zeigt. Im Idealfall müssten Transformationspfade für zentrale Sektoren unter Beteiligung der Sozialpartner definiert werden. Unternehmen sollen sodann unter Einbindung der Beschäftigten Transformations- und Dekarbonisierungspläne vorlegen. Die Schaffung starker Strukturen ist erforderlich, um den Transformationsprozess voranzutreiben. Die Transformation muss von allen getragen werden, und es ist wichtig, hochwertige Arbeitsplätze zu schaffen und diejenigen abzusichern, die negativ betroffen sind, beispielsweise durch eine Jobgarantie und Qualifizierungsstrategien. Klimapolitik ist nicht nur Industriepolitik, sie ist auch Beschäftigungs-, Sozial- und Bildungspolitik.

Summary

In the coming years, we are facing a comprehensive reorganisation of our energy supply and the transition of the manufacturing sector towards climate neutrality. Experience to date shows that market mechanisms, even if they follow clear regulatory guidelines, are

* Helene Schuberth, Österreichischer Gewerkschaftsbund, E-Mail: helene.schuberth@oegb.at

** Michael Soder, Arbeiterkammer Wien, E-Mail: michael.soder@wu.ac.at

not sufficient to overcome the upcoming climate policy challenges of historic proportions. The transformation requires not only significant investment, but also the active involvement of various stakeholders, taking their interests into account. It is crucial that the public sector actively orchestrates the transformation by utilising elements of participatory strategic planning. The concept of a just transition can be used as a guiding principle for the design of socio-ecological transformation processes, as examples from Europe show. The example of the Monnet Plan, the “carbonisation” plan for the reconstruction of France after the Second World War, also shows how the design of transformation processes could be implemented. It can serve as a model for the governance of socio-ecological transformation because it demonstrates the important role of the social partners in shaping transformation processes. Ideally, transformation paths for key sectors should be defined with the involvement of the social partners. Companies should then present transformation and decarbonisation plans with the involvement of employees. Strong structures need to be created in order to drive the transformation process forward. The transformation must be supported by everyone and it is important to create high-quality jobs and protect those who are negatively affected, for example through a job guarantee and qualification strategies. Climate policy is not just industrial policy, it is also employment, social and education policy.

JEL classification: H12, H70, J50, J83, Q01, Q54, Q58,

Keywords: Transformation, Just Transition, Monnet Plan, Sozialpartner

1. Einleitung

Die Herausforderungen durch Klimakrise, Digitalisierung, demografischer Veränderungen und geopolitischer Konflikte stellen etablierte wirtschaftspolitische Konzepte infrage. Besonders hervorzuheben ist die Bedeutung der Klimakrise, da die damit verbundene Umgestaltung unserer Produktions- und Konsummuster in Richtung Klimaneutralität die Bedeutung der anderen erwähnten großen Trends relativiert. Der Wissenschaftliche Beirat der deutschen Bundesregierung für globale Umweltveränderungen (WBGU) betont in seinem Gutachten, dass der notwendige Umbau unserer Produktions- und Konsummodelle im Ausmaß und in Konsequenz nur mit zwei bedeutsamen Umbrüchen in der gesamten Menschheitsgeschichte vergleichbar ist: mit dem Übergang zur sesshaften Lebensweise des Menschen durch die Erfindung der Landwirtschaft und mit der industriellen Revolution (WBGU 2011). Beide Umbrüche haben die energetische Grundlage menschlichen Lebens auf der Erde grundlegend verändert – einmal durch die kultivierte Nutzung von Land und Boden und einmal durch die Ausbeutung fossiler Energieträger. Nun wird deutlich, dass die Verbrennung fossiler Energien in ihrem Ausmaß die planetaren Ökosystemgrenzen durchbricht und das klimatische System in einen Zustand versetzt, der die Lebensbedingungen drastisch beschränken könnte (Rockström u. a. 2010).

Die Transformation erfordert nicht nur die Mobilisierung erheblicher privater und öffentlicher Investitionen, sondern auch die aktive Beteiligung einer Viel-

zahl von Akteuren. Sie müssen am Umbau aktiv mitwirken und ihre unterschiedlichen Interessen, Kapazitäten sowie ihre Widerstandsfähigkeit gegenüber Veränderungen müssen berücksichtigt werden. Geschieht dies nicht, wird Klimapolitik im notwendigen Ausmaß nicht stattfinden können, da sie von den Betroffenen nicht mitgetragen wird. Dies macht Fragen der Gestaltung des Umbauprozesses äußerst relevant und wegweisend (Brie 2015; Boyce 2002). Eine sozialökologische Transformation erfordert daher eine Veränderung politischer Strukturen, Entscheidungsmechanismen und eine neue Form des Interessenausgleichs, um soziale Verwerfungen im Umbauprozess zu vermeiden (Merkel 2010; Fischer-Kowalski und Hausknost 2014; Stirling 2015; Soder 2022b). Umso erstaunlicher ist es, dass trotz der enormen Bedeutung der politisch-ökonomischen Dimension für das Gelingen der Transformation in Richtung Klimaneutralität, diese in den klimapolitischen Diskussionen nur eine untergeordnete Rolle einnimmt. Dieser Beitrag stellt zunächst das Konzept des gerechten Übergangs („Just Transition“) dar (Kapitel 2). Kapitel 3 gibt sodann einige Beispiele in einigen europäischen Ländern, wie Just-Transition Prozesse bislang umgesetzt wurden. Es handelt sich dabei um vielversprechende Einzelinitiativen, die durchaus Modellcharakter haben, allerdings fehlt die breite Durchdringung dieser Ansätze. Dies hängt auch mit der Dominanz eines marktorientierten Ansatzes der Transformation zusammen, der den Markt als wesentliches Koordinierungsinstrument sieht, während Just-Transition Ansätze der Koordinierung durch politische und zivilgesellschaftliche Akteure bedürfen (partizipative Planung). Kapitel 4 diskutiert sodann die Notwendigkeit der Koordinierung der Transformationsprozesse zwischen der staatlichen, öffentlichen Ebene (lokal, zentral) und der Ebene des Marktes.

Kapitel 5 diskutiert kurz den Monet-Plan Frankreichs ab 1946 als historisches Beispiel der partizipativen Gestaltung eines Transformationsprozesses. Hier ging es um einen Karbonisierungsplan für den Wiederaufbau Frankreichs nach der Zerstörung des Faschismus, der sich durch Elemente partizipativer Planung – unter Einbindung der Sozialpartner – auszeichnete. Es wird schließlich argumentiert, dass der Monet-Plan von den Prinzipien her ein Modell für die Governance der sozial-ökologischen Transformation sein könnte.

2. „Just Transition“ als Leitprinzip in sozialökologischen Transformationsprozessen

Die Auswirkungen von Veränderungen, sei es durch Untätigkeit oder aktive Gestaltung der Transformation, betreffen die Bevölkerung nicht gleichmäßig. Vorhandene Ungleichheiten in Einkommen, Vermögen, Bildungsniveau, politischer Repräsentanz, Alter, Gesundheitszustand und Geschlecht beeinflussen maßgeblich die individuellen Fähigkeiten, mit den Veränderungen umzugehen (Alber 2014; Boyce 2002; Moore u. a. 2022). Dadurch wird der Transformations-

prozess zu einer tiefgreifenden sozialen und verteilungspolitischen Frage (Soder 2022c). Der Erfolg der Umsetzung des Umbauprozesses hin zur Klimaneutralität hängt daher davon ab, dass soziale Ungleichheiten reduziert werden. Andernfalls besteht die Gefahr eines berechtigten sozialen Protests, der das Scheitern des Vorhabens zur Folge haben könnte. Die Europäische Kommission hat die Wichtigkeit der sozialen Frage im Umbau erkannt und formuliert deshalb in ihren Dokumenten zum Europäischen Grünen Deal den Anspruch, „niemanden am Weg zurückzulassen“ (Europäische Kommission 2021).

Die Literatur zum Thema gerechter Übergang identifiziert insbesondere drei zentrale Gerechtigkeitsdimensionen (vgl. z.B. Upham, Sovacool und Ghosh 2022). Diese umfassen Verfahrensgerechtigkeit, Verteilungsgerechtigkeit und Anerkennungsgerechtigkeit. Verfahrensgerechtigkeit zielt darauf ab, einen einfachen und gleichberechtigten Zugang zu Rechtsverfahren, Anfechtungsrechten, Information und Beratung zu gewährleisten. Verteilungsgerechtigkeit legt den Fokus auf die Reduzierung ungleicher ökonomischer Voraussetzungen und die Stärkung individueller Handlungsspielräume. Anerkennungsgerechtigkeit berücksichtigt die unterschiedlichen Ausgangslagen von sozialen und benachteiligten Gruppen in Transformationsprozessen. Betrachtet man die verschiedenen Gerechtigkeitsdimensionen von Transformationsprozessen, wird deutlich, dass es nicht nur eine „Just Transition“ geben kann. Vielmehr handelt es sich um die gerechte Gestaltung verschiedener, voneinander abhängiger Übergangsprozesse, die sich in Bezug auf Zeitlichkeit, geografischen Raum und sozialen Kontext unterscheiden. Eine nachhaltige Transformationspolitik, die die Fragen der Gerechtigkeit ernst nimmt, muss die verschiedenen Gerechtigkeitsdimensionen in der Planung, Umsetzung und Evaluierung von Maßnahmen berücksichtigen.

3. Transformation als gesellschaftlicher Lern- und Suchprozess – Beispiele von Just-Transition-Strategien

Die Transformation der fossilen energetischen Grundlage unseres aktuellen Produktions- und Konsummodells erfordert Entscheidungen zu Produktion, Konsum und Investitionen unter Unsicherheit und historischen Pfadabhängigkeiten. Es existiert nicht nur ein einziger Lösungsweg, sondern vielmehr bedarf es einer Vielzahl gleichzeitig laufender, wechselseitiger Prozesse, insbesondere aufgrund hoher Unsicherheit und Komplexität bei der direkten Beeinflussung von Strukturen und systemischen Zusammenhängen. Der Weg zur klimaneutralen Wirtschaft und Produktion gestaltet sich als anspruchsvoller Prozess, eher vergleichbar mit einer „holprigen Straße“ als einem gleichmäßigen Verlauf.

Die Transformation ist nicht nur durch unterschiedliche politische Interessen bei der Steuerung, sondern auch als gesellschaftlicher Such- und Lernprozess zu verstehen. Es ist entscheidend, Räume für Diskussionen, Verhandlungen von Interessenkonflikten und Koordination zwischen verschiedenen Akteuren zu

schaffen. Ziel ist es, bestehende Pfadunsicherheiten zu reduzieren, um Produktions- und Investitionsentscheidungen zu erleichtern. Eine bedeutende Rolle in der Gestaltung der Transformationsprozesse spielt die Mitbestimmung und Teilhabe.

Ein erster Schritt ist die gemeinsame Entwicklung einer Vision für den Weg zur Klimaneutralität in verschiedenen Wirtschaftssektoren und gesellschaftlichen Subsystemen. In diesem Kontext wurden diverse Instrumente und Ansätze im Bereich des Transformationsmanagements entwickelt, um die Partizipation in der Gestaltung von Übergangspfaden und Maßnahmen zu ermöglichen. Ein Beispiel ist der Ansatz der Europäischen Kommission, Übergangspfade für zentrale europäische industrielle Ökosysteme zu entwickeln. Die gemeinsame Entwicklung dieser Pfade durch betroffene Stakeholder entlang der Wertschöpfungsketten soll Verständnis, Vertrauen, Transparenz und Kooperation fördern, um komplexe gesellschaftliche und strukturelle Probleme zu lösen. Die Umsetzung erfordert neben der Pfadentwicklung auch verschiedene Steuerungs- und Ausgleichsmaßnahmen auf lokaler, regionaler oder nationalstaatlicher Ebene. Beispiele hierfür sind Kohlekommissionen in Kanada und im deutschen Kohleausstieg. Deutschland hat sich im Rahmen des Strukturstärkungsgesetzes Kohleregionen dazu verpflichtet, Kohlereviere bis 2038 mit insgesamt 40 Milliarden Euro zu unterstützen, um die sozialen und wirtschaftlichen Auswirkungen des Kohleausstiegs abzufedern und neue wirtschaftliche Entwicklungsmöglichkeiten zu erschließen. Die Umsetzung erfolgt durch Revier- und Begleitausschüsse sowie Transformationsräte, bestehend aus Sozialpartnern und Politik.

Es ist jedoch nicht ausreichend, sich nur auf die Koordination auf regionaler oder branchenspezifischer Ebene zu konzentrieren. Transformationsprozesse beeinflussen besonders Kommunen und Gemeinden mit starker fossiler wirtschaftsstruktureller Spezialisierung und im Speziellen die einzelnen Betriebe und ihre Geschäftsmodelle erheblich. Daher ist es notwendig, die Mitbestimmung in Strategieentwicklung, Planung und Maßnahmenvollzug sowohl auf betrieblicher als auch auf kommunaler Ebene zu stärken. Der Österreichische Gewerkschaftsbund schlägt etwa vor, verbindliche betriebliche Dekarbonisierungspläne zu entwickeln. Diese Pläne sollen verpflichtend sein, beispielsweise als Voraussetzung für Fördermittel, und in Zusammenarbeit zwischen Betriebsratskörperschaften, Beschäftigten und Unternehmen entstehen. Die Pläne sollen Investitions- und Qualifizierungsszenarien enthalten, um die Klimaziele betrieblich zu erreichen, sowie Maßnahmen, um betriebliche Organisationsänderungen zu unterstützen (Österreichische Gewerkschaftsbund 2021).

Stärker zivilgesellschaftlich organisiert und auf die kommunale Ebene ausgerichtet ist das Konzept von „Transition Towns“. Diese stellen lokale Zusammenschlüsse zur kooperativen Zusammenarbeit von kommunalen und zivilgesellschaftlichen Akteuren dar. Der Fokus liegt dabei insbesondere darauf, konkrete und spezifische Entwicklungsmaßnahmen auf kommunaler Ebene anzustossen

und spezifische Umbaulösungen zu erarbeiten. Transition Town Initiativen sind jedoch anspruchsvoll und hängen maßgeblich von den lokal handelnden Personen ab, einschließlich ihres Wissens über Verwaltungs- und Organisationsprozesse sowie ihrer Mitbestimmungs- und Beteiligungskultur der lokalen Verwaltungsbehörden (Steinwender 2018; Ehnert, Egermann, und Betsch 2021). Zahlreiche internationale Fallanalysen bieten Beispiele zu „Transition Towns“ (Steinwender 2018; Cretney, Thomas, und Bond 2016; Hopkins 2012; Kenis und Mathijs 2014).

Auf nationalstaatlicher Ebene existiert derzeit eine lebhafte wissenschaftliche und politische Debatte über die Konzeptionen von Missions- oder Transformationsagenturen. Ihre Aufgabe es ist, Informationsasymmetrien zu beseitigen, Steuerungsaufgaben durchzuführen, gezielte Forschung und Entwicklung zu ermöglichen sowie eine Monitoring-Funktion in der Zielerreichung in Themen- und Politikfeldern zu übernehmen (Lindner u. a. 2022; Kattel, Drechsler, und Karo 2022). Um Mitbestimmung und eine Demokratisierung von solchen Agenturen zu ermöglichen könnten sie institutionell im Bundeskanzleramt angesiedelt und von einem sozialpartnerschaftlich besetzten Beirat begleitet werden Ähnliches gilt für koordinierende und beratende Stabstellen im Rahmen einer sozialökologischen Transformation.

In Deutschland haben etwa auf Landes- und kommunaler Ebene zahlreiche Transformationsräte mit unterschiedlichen Strukturen und Aufgabenstellungen ihre Arbeit aufgenommen. Gewerkschaften agierten dabei oft als Impulsgeber oder Unterstützer. Ein Beispiel ist der 2019 gegründete Transformationsrat Rheinland-Pfalz, bestehend aus Vertretern der Landesregierung, der Sozialpartner sowie der Bundesagentur für Arbeit. Die vier Hauptthemenbereiche des Rats sind „Beschäftigung, Qualifizierung und Weiterbildung“, „Berufliche Bildung“, „Forschungs- und Investitionsförderung“ sowie „Erneuerbare Energien und Wasserstoffstrategie“. Im September 2020 wurde ein erstes Maßnahmenpaket für diese Bereiche verabschiedet und dieses wird seither schrittweise umgesetzt (Moch 2022). Zu erwähnen wäre auch das Projekt Revierwende. Dieses vom Deutschen Gewerkschaftsbund initiierte Projekt hat das Ziel, Gewerkschaften bei ihren regionalen Aktivitäten im Zuge des Strukturwandels in den Kohlerevieren zu unterstützen. Die Initiative strebt eine aktive regionale und partizipative Strukturrentwicklung an, um den sozialen und ökologischen Wandel zu gestalten. Das Projekt implementiert Initiativen und Arbeitsprogramme in verschiedenen Kohlerevieren, um diese zukunftsfest zu machen, neue Wertschöpfung zu generieren und Arbeitsplätze zu erhalten oder zu schaffen.

Die schottische Regierung hat bereits 2019 eine Kommission für den gerechten Übergang („Just Transition Commission“) als beratendes Gremium der Regierung eingerichtet. Hauptziel der Kommission ist es, die Erstellung und das Monitoring von Übergangsplänen in der Ausarbeitung zu unterstützen und fachlichen Input zu leisten. Bei der Entwicklung der Pläne werden Kommunen,

Gewerkschaften und Arbeitnehmer:innen sowie Unternehmen proaktiv mit einbezogen (Scottish Goverment 2022).

Ein weiteres Just-Transition Beispiel ist in Spanien zu finden. Die spanische Regierung hat im Jahr 2018 die Schließung von Kohleminen eingeleitet. Ein Aktionsplan wurde im Februar 2019 gestartet, basierend auf einem Rahmenabkommen zwischen Regierung sowie Gewerkschaften und Kohlebergbauunternehmen für einen gerechten Übergang im Kohlebergbau und für die nachhaltige Entwicklung von Bergbauregionen für 2019–2027. Dieses Abkommen sichert sofortige Unterstützungsmaßnahmen für Bergarbeiter und wirtschaftliche Hilfe für Bergaugebiete zu. Im April 2020 wurde ein ähnliches Abkommen für die Stilllegung von thermischen Kraftwerken unterzeichnet, mit dem Ziel, Arbeitnehmer:innen alternative Beschäftigungsmöglichkeiten zu garantieren (Instituto para la Transicion Justa 2022).

Anhand dieses nicht vollständigen Überblicks über bereits in der Praxis existierende Just-Transition Ansätze zeigt sich, dass erfolgreiche Transformationsprozesse maßgeblich von den Möglichkeiten zur Mitbestimmung auf den unterschiedlichen politischen Ebenen sowie von der Qualität der institutionellen, organisatorischen und administrativen Kooperation und Koordination abhängen. Derartige Initiativen sind aber bislang nur vereinzelt und überwiegend dezentral zu finden. Ein fehlendes koordiniertes Zusammenführen und Abstimmen von Einzelmaßnahmen auf europäischer, nationaler oder regionaler politischer Ebene führt zu einer Beeinträchtigung des transformativen Potenzials als oft sinnvoller Einzelmaßnahmen und etwaige Synergieeffekte bleiben ungenutzt. Zurückzuführen ist dies im Wesentlichen darauf, dass Transformation überwiegend als ein primär durch Marktinstrumente gesteuerter Prozess verstanden wird. Da die Erreichung der Klimaziele als Herkulesaufgabe historischen Ausmaßes bezeichnet werden muss, stellt sich die Frage, inwieweit dies mit dem Fokus auf Marktinstrumente überhaupt gelingen kann. Tabelle 1 gibt exemplarisch einen Überblick über die unterschiedlichen Governance-Zugänge zu Transformationsprozessen, die sich aus verschiedenen ökonomischen, paradigmatischen Zugängen ergeben.

Tabelle 1
Zugänge zur Governance von Transformationsprozessen

	Zivil- gesellschaftliche lokale Koordination	Markt- koordination	Staatliche Koordination & Steuerung	
Prinzip	„Small is beautiful“	<i>Liberaler Markt</i>	Zentrale Planwirtschaft	Partizipative Planung
Instrument	Überwiegend zivilgesellschaftliche Initiativen	Marktkoordination durch Preissignale, zB CO ₂ -Bepreisung, Zertifikate-Handel	Staatliche Bürokratie und Verwaltung	Partizipative Governance Instrumente
Beispiel	Transition Towns	Marktkoordination durch Preissignale, zB CO ₂ -Bepreisung, Zertifikate-Handel	Staatliche fünf Jahres Planung	Green Deal Konzeptionen, Just Transition (Transformationsräte, Transformationsagenturen, betriebliche Dekarbonisierungspläne, etc.) Monet Plan,
Kritik	Repräsentativität eingeschränkt	Externalisierung, Marktversagen, Pfadabhängigkeit, Ungleichheits- und Verteilungsprobleme	Autoritär, Strategische Planung setzt entsprechende Kapazitäten staatlicher Bürokratien voraus. Informationsasymmetrien	Strategische Planung setzt entsprechende Kapazitäten staatlicher Bürokratien voraus. Widerstand der Plutokratie, Informationsasymmetrien

Quelle: Eigene Darstellung.

4. Transformationsprozesse: Koordination zwischen lokal, Markt und Staat

Die Umweltbewegung seit den 1970er Jahren war zunächst geprägt von „small is beautiful“-Ansätzen (Schumacher 1973) – der Verlagerung von Produktions- und Entscheidungsabläufen auf die lokale Ebene. Angesichts der seit der Pandemie geführten Diskussion über die Notwendigkeit der teilweisen Regionalisie-

rung von Wertschöpfungsketten gewinnt dieser Ansatz wieder etwas an Bedeutung. Aber schon zuvor haben Umwelt- und Nachhaltigkeitsinitiativen in vielen Städten und Gemeinden den Übergang in eine postfossile gemeinschaftlich organisierte und relokalisierte Wirtschaft problematisiert (Transition Town-Bewegung). Dezentrale lokale Entscheidungsstrukturen können mit diesem Ansatz aber schwer mit anderen Bereichen einer Ökonomie koordiniert werden. Auch lässt die Notwendigkeit, ausdifferenzierte, auch globale, vertikal integrierte Produktionsstrukturen zu erhalten, diesen Ansatz nur in Kombination mit markt- und planungskoordinativen Instrumenten sinnvoll erscheinen.

Auch ist die Transformation über *Marktinstrumente* allein, wie zum Beispiel ein stetig steigender CO₂-Preis, aufgrund verschiedener Faktoren kein gangbarer Weg. In Zeiten hoher Unsicherheit und Preisvolatilitäten verlieren CO₂-Preise ihre Orientierungsfunktion und Unternehmen schränken reale Investitionen generell ein, statt ihre Produktion umzustellen. Ein gravierendes, oft beobachtetes Problem stellt die Pfadabhängigkeit bereits getätigter Investitionen dar, die eine marktgetriebene Systemumstellung erschweren bzw. stark verzögern. Die Erfahrung mit plötzlich stark steigenden Energiepreisen seit Mitte 2021 hat zudem gezeigt, dass energieintensive Unternehmen eher die Produktion einschränken und/oder verlagern als ihre Produktion umzustellen – Planungssicherheit ist für eine gelungene Transformation wesentlich. Die Verteuerung von Energie, die ja Teil der Daseinsvorsorge ist, führt darüber hinaus zu enormen Verteilungskonflikten – dies verlangt nach Preiseingriffen zur Sicherstellung leistungsfähiger Grundversorgung mit Energie. Grundsätzlich bedroht ein ausschließlich über den Markt anarchisch orchestrierter Strukturwandel Beschäftigung und senkt somit die Akzeptanz der Transformation in der Bevölkerung.

Ein weiterer Koordinierungsmechanismus stellt die Planung – nicht nur die Festlegung von Zielen sondern auch die gesamtwirtschaftliche Steuerung zur Umsetzung dieser Ziele – dar, wobei hier verschiedene Formen zu unterscheiden sind. Zwei exemplarisch ausgewählte Varianten eines breiten Spektrums von Planungsinstrumenten wären die hoheitlich imperative Planung (Planwirtschaft) mit direkten Befehlsstrukturen einerseits und Formen partizipativer Planung. Den verschiedenen Formen partizipativer Planung ist gemein, dass sie – im Unterschied zur Planwirtschaft – eine breite Einbindung von Stakeholdern, wie zum Beispiel Sozialpartner vorsehen. Dass die öko-sozialen Transformation nur gelingt, wenn innovative Formen planerischer Gestaltung eingesetzt werden, ist mittlerweile vor allem jenen Akteur:innen und Akteuren bewusst, die von den Fallstricken nicht koordinierter Abläufe betroffen sind: Den Ausbau Erneuerbarer Energien voranzutreiben, ohne gleichzeitig die Stromnetze auszubauen und Arbeitskräfte für „green jobs“ auszubilden, ist ebenso kritisch zu sehen, wie der Umstand, dass vielfach öffentliche Mittel für Unternehmen für Transformationsprojekte bereit gestellt werden, ohne dass dies an die Erfüllung sozialer Bedingungen geknüpft wird, wie zum Beispiel eine Beschäftigungs-

bzw. Ausbildungsgarantie sowie die verpflichtende Einbeziehung der Belegschaftsvertretung in die Transformationspläne.

5. Der Monnet-Plan als historisches Beispiel der partizipativen Gestaltung eines Transformationsprozesses der anderen Art

Im Folgenden wird kurz ein historisches Beispiel einer partizipativen Transformationsgestaltung beleuchtet. Der Monnet-Plan war ein Modernisierungsplan für den Wiederaufbau Frankreichs nach 1945 – ein Industrialisierungs- bzw. Karbonisierungsplan. Das Ziel war, bis 1950 ein um 50 % höheres Niveau des Bruttoinlandprodukts als 1929 zu erreichen. Das Besondere an diesem Wiederaufbauplan war, dass die zugrunde liegende Gouvernance-Struktur eine breite Einbindung wesentlicher Akteure, inklusive der Sozialpartner sicherstellte und somit auf breiten Konsens in der Bevölkerung stieß. Dabei wurde ein Generalplanungskommissariat (Commissariat général du Plan), bestehend aus nicht mehr als 35 Mitgliedern, im Jänner 1946 vom Vorsitzenden der französischen Provisorischen Regierung, Charles de Gaulle, eingerichtet und unmittelbar von Jean Monnet geleitet. Seine wesentliche Aufgabe bestand darin, für die sechs wichtigsten Sektoren: Kohlebergbau, Stahl, Elektrizität, Schienenverkehr, Zement und Landmaschinen, die später erweitert wurden, Produktions- und andere Ziele festzulegen.

Die Generalplanungskommission war direkt dem Büro des Premierministers und nicht einem der Wirtschaftsministerien untergeordnet. Diese supra-ministerielle, technokratische Struktur war dabei vermutlich weniger Effizienzüberlegungen geschuldet, als einem geschickten taktischen Schachzug Jean Monnets, die damals kommunistisch geführten Ministerien für Wirtschaft und jenes für Industrieproduktion zu schwächen (Brunet 2018) und so die Zustimmung Charles de Gaulle für den Plan zu bekommen. Gleichzeitig aber wurden mit der Einrichtung von Modernisierungskommissionen (Commissions de modernisation), sichergestellt, dass die Planung nicht nur hoheitlich-imperativ umgesetzt wurde, sondern partizipativ. Insgesamt 18 Modernisierungskommissionen mit mehr als 300 Mitgliedern stellten einen Transmissionsriemen von Wirtschaft und Beschäftigten, die in diesen Kommissionen vertreten waren, zum Generalplanungskommissariat und umgekehrt dar. In den Modernisierungskommissionen, die nach Industrien, aber auch nach Querschnittsthemen organisiert wurden, waren Arbeitgebervertreter, Gewerkschafter, Expert:innen und Repräsentanten der Bürokratie vertreten. Sie waren nicht nur mit der Umsetzung des Plans betraut, sondern auch in dessen Erstellung eingebunden. Damit ist es gelungen, eine breite Zustimmung für die Planungsziele und -umsetzung zu erreichen.

Das Prinzip des Monet-Plans – eine Transformation unter breiter gesellschaftlicher Einbindung – könnte auf die heutige Situation durchaus übertragen werden (Krahe 2022). So könnten beispielsweise Transformationspfade für zentrale Sektoren wie Energie, Verkehr, Industrie, Gebäude und Landwirtschaft definiert werden – unter aktiver Mitwirkung der Sozialpartner, insbesondere der Gewerkschaften und der Kommunen im Rahmen von Transformationsräten (Regierung, Sozialpartner).

6. Schlussfolgerungen

In den kommenden Jahren steht ein massiver Umbau unserer Energieversorgung an sowie die Umstellung der Produktionsprozesse Richtung CO₂-neutrale Energieträger. Große Mengen an fossilen Energieträgern wie Erdgas und fossiler Treibstoff müssen in sehr kurzer Zeit durch klimaneutrale Alternativen ersetzt werden – eine Herkulesaufgabe historischen Ausmaßes.

Ein Marktmechanismus, selbst wenn er an klare ordnungspolitische Vorgaben gekoppelt ist, wird allein nicht imstande sein, diese enormen Herausforderungen, die mit dem raschen Umbau der Wirtschaft verbunden sind, allein zu bewältigen. Die öffentliche Hand muss zusätzlich die Transformation aktiv orchestrieren – durch Elemente partizipativer strategischer Planung.

So müssten Transformationspfade für zentrale Sektoren und in Hinblick auf Potenziale zur Sektorkoppelung, wie zum Beispiel für Energie, Verkehr, Industrie, Gebäude und Landwirtschaft definiert werden – aber das soll nicht hoheitlich-imperativ passieren, sondern unter aktiver Mitwirkung der Sozialpartner – zum Beispiel im Rahmen von Transformationsräten (Regierung, Sozialpartner). Unternehmen sollten dann – unter Einbindung der Beschäftigten – auf Basis der Zielvorgaben Transformations- bzw. Dekarbonisierungspläne vorlegen, wie sie CO₂-neutral werden wollen, aber auch, wie die begleitenden Maßnahmen zur Absicherung der Beschäftigten aussehen. Auch müsste ein staatlicher Energie- und Transformationsfonds aufgelegt werden, idealerweise auf Europäischer Ebene, der transformative Investitionen fördert. Zur Begleitung müssen starke Strukturen geschaffen werden, die sich als treibende Kraft eines derartigen Prozesses verstehen. Hier gibt es vereinzelt einen Fleckenteppich vieler Ansätze, die zentral zusammengedacht werden müssen. Wichtig ist, dass die Transformation von allen gemeinsam getragen wird und garantiert ist, dass qualitativ hochwertige Arbeitsplätze entstehen und diejenigen, die negativ betroffen sind, abgesichert werden. Z. B. durch eine Jobgarantie – eine Garantie für die Weiterbeschäftigung in einem gleichwertigen Job und einer Qualifizierungs- und Weiterbildungsstrategie. Auch müssen Ausbildungspläne für neue Lehrberufe entwickelt werden, die man in einer emissionsarmen Wirtschaft von morgen benötigt. Klimapolitik ist nicht nur Industriepolitik, sie ist auch Beschäftigungs-, Sozial- und Bildungspolitik.

Literaturverzeichnis

- Alber, G. (2014): „Die sozialen Dimensionen von Klimawandel und Klimapolitik“. *Grenzgänger und Klimaschutz: Akteure für zukunftsfähige, solidarische Städte*, 109–33.
- Boyce, J. K. (2002): *The political economy of the environment*. Edward Elgar Publishing.
- Brie, M. (2015): Polanyi neu entdecken: Das hellblaue Bändchen zu einem möglichen Dialog von Nancy Fraser und Karl Polanyi. VSA Hamburg.
- Brunet, L.-A. (2018). The creation of the Monnet Plan, 1945–46: a critical re-evaluation. *Contemporary European History*, 27(1) pp. 23–41.
- Cretney, R.M., Thomas, A.C. und Bond, S. (2016): „Maintaining grassroots activism: Transition Towns in Aotearoa New Zealand“. *New Zealand Geographer* 72 (2): 81–91.
- Ehnert, F., Eggermann, M. und Betsch, A. (2021): Neue Partnerschaften in der nachhaltigen Stadtentwicklung? Potenziale von Transition-Town-Initiativen. Abschlussbericht. 23. vhw-Schriftenreihe.
- Europäische Kommission (2021): Regulation (EU) 2021/1056 of the European Parliament and of the Council of 24 June 2021 establishing the Just Transition Fund. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A02021R1056-20210630>.
- Fischer-Kowalski, M. und Hausknost, D. (2014): „Large scale societal transitions in the past“. *WWWforEurope Working Paper*.
- Froy, F., Heroy, S., Uyarra, E. und O’Clery, N. (2022): „What drives the creation of green jobs, products and technologies in cities and regions? Insights from recent research on green industrial transitions“. *Local Economy* 37 (7): 584–601.
- Geels, F.W. und Schot, J. (2007): „Typology of sociotechnical transition pathways“. *Research Policy* 36 (3): 399–417. <https://doi.org/10.1016/j.respol.2007.01.003>.
- Grillitsch, M. und Hansen, T. (2019): „Green industry development in different types of regions“. *European Planning Studies* 27 (11): 2163–83.
- Gürtler, K., Löw Beer, D. und Herberg, J. (2021): „Scaling just transitions: Legitimation strategies in coal phase-out commissions in Canada and Germany“. *Political geography* 88: 102406.
- Heindl, P. (2017): „Sozialpolitische Konsequenzen der Energiewende“. *Ökologisches Wirtschaften-Fachzeitschrift*, Nr. 3: 40–45.
- Heindl, P., Schüßler, R. und Löschel, A. (2014): „Ist die Energiewende sozial gerecht?“. *Wirtschaftsdienst* 94 (7): 508–14.
- Hopkins, R. (2012): „Peak oil and transition towns“. *Architectural Design* 82 (4): 72–77.
- Instituto para la transición justa (2022): Spain, towards a just energy transition. Juli 2022. https://www.transicionjusta.gob.es/Documents/Noticias/common/220707_Spain_Just_Transition.pdf.
- Kattel, R., Drechsler, W. und Karo, E. (2022): How to make an entrepreneurial state: why innovation needs bureaucracy. Yale University Press.
- Kenis, A. und Mathijss, E. (2014): „(De) politicising the local: The case of the Transition Towns movement in Flanders (Belgium)“. *Journal of Rural Studies* 34: 172–83.

- Koning, S. de, Haas, W. de, Roo, N. de, Kraan, M. und Dijkshoorn-Dekker, M. (2021): „Tools for transitions: An inventory of approaches, methods and tools for stakeholder engagement in developing transition pathways to sustainable food systems“. Wageningen Marine Research.
- Krahe, M. (2022): Aus dem Nie, ein Jetzt: Zur Planung und Umsetzung der Nachhaltigkeitswende. Politik & Ökonomie. Beiträge zur politischen Ökonomie. <https://politischoekonomie.com/aus-dem-nie-ein-jetzt-zur-planung-und-umsetzung-der-nachhaltigkeitswende/>.
- Lindner, R., Wittmann, F., Jackwerth-Rice, T., Daimer, S., Edler, J. und Posch, D. (2022): „Deutschland transformieren: Missionsagenturen als innovativer Baustein zur Bewältigung gesamtgesellschaftlicher Herausforderungen“.
- Markkanen, S. und Anger-Kraavi, A. (2019): „Social impacts of climate change mitigation policies and their implications for inequality“. Climate Policy 19 (7): 827–44.
- Merkel, W. (2010): „Systemtransformation: Eine Einführung in die Theorie und Empirie der Transformationsforschung. 2., überarb. und erw. Aufl. Lehrbuch. Wiesbaden: VS Verl. für Sozialwiss.
- Mitterer, K., Getzner, M. und Bröthaler, J. (2023): „Klimaschutz und Klimawandelanpassung im Bundesstaat“.
- Moch, F. (2022): Transformationsräte in Deutschland. Ein neuer Ansatz zur regionalen Gestaltung der sozial-ökologischen Transformation. Friedrich Ebert Stiftung 2022. <https://library.fes.de/pdf-files/bueros/bruessel/19952.pdf>.
- Moore, F. C., Lacasse, K., Mach, K. J., Ah Shin, Y., Gross, L. J. und Beckage, B. (2022): „Determinants of emissions pathways in the coupled climate-social system“. Nature 603 (7899): 103–11.
- Novy, A. (2013): „Gutes Leben für alle: ein europäisches Entwicklungsmodell“. Mandelbaum.
- Österreichische Gewerkschaftsbund (2021): „Klimapolitik aus ArbeitnehmerInnenPerspektive Positionspapier des ÖGB“. ÖGB. <https://www.oegb.at/themen/klimapolitik/klima-und-arbeitsmarkt/just-transition-das-konzept-des-gerechten-wandels>.
- Reitzenstein, A. und Popp, R. (2019): „The German coal commission – a role model for transformative change“. Eur Clim Initiat EUKI E3G, 1–13.
- Rockström, J., Steffen, W., Noone, K. und Persson, Å. (2010): „Planetary boundaries“. New Perspectives Quarterly 27 (1): 72–74.
- Rogenhofer, K. und Schleiderer, F. (2021): Ändert sich nichts, ändert sich alles: warum wir jetzt für unseren Planeten kämpfen müssen. Paul Zsolnay Verlag.
- Schaible, J. (2023): Demokratie im Feuer: Warum wir die Freiheit nur bewahren, wenn wir das Klima retten – und umgekehrt – Ein SPIEGEL-Buch. Deutsche Verlags-Anstalt.
- Schlager, C. und Soder, M. (2022): „To leave no one behind – Warum wir von einer klimasozialen Politik noch weit entfernt sind“. Transformation, Kurswechsel, Nr. 2: 22–29.
- Scottish Government (2022): „Just Transition Commission“. <https://www.justtransition.scot/the-commission/>.

- Soder, M. (2021): „Just Transition und die Anforderungen an einen arbeitsmarktpolitisch gerechten Strukturwandel“. <https://awblog.at/just-transition-und-arbeitsmarktpolitisch-gerechter-strukturwandel/>.
- Soder, M. (2022a): „Eine neue vorausschauende Wirtschaftspolitik in Zeiten globaler Krisen“. Arbeit und Wirtschaft (blog). <https://awblog.at/vorausschauende-wirtschaftspolitik-in-zeiten-globaler-krisen/>.
- Soder, M. (2022b): „Koordiniert, gerecht und glaubwürdig: So kann die Transformation gelingen“. Arbeit und Wirtschaft (blog). 22. August 2022. <https://awblog.at/koordiniert-gerecht-und-glaubwuerdig-so-kann-die-transformation-gelingen/>.
- Soder, M. (2022c): „Warum die Klimakrise keine technische Herausforderung ist“. Arbeit und Wirtschaft (blog). 22. August 2022. <https://awblog.at/sozioökonomische-dimension-der-klimakrise/>.
- Soder, M. und Berger, C. (2021): „Strukturwandel und Beschäftigung in der Klimakrise: Den Weg in die Zukunft demokratisch, fair und gerecht gestalten!“. Arbeit und Wirtschaft (blog). <https://awblog.at/strukturwandel-und-beschaeftigung-in-der-klimakrise/>.
- Steinwender, D. (2018): „Transition Towns in Österreich: Untersuchung über die Umsetzung des Konzepts, Erfolge und Schwierigkeiten/vorgelegt von David Steinwender“. PhD Thesis, Karl-Franzens-Universität Graz.
- Stirling, A. (2015): „Emancipating Transformations: From controlling ‚the transition‘ to culturing plural radical progress 1“. The politics of green transformations, 54–67. Routledge.
- Upman, P., Sovacool, B. und Ghosh, B. (2022): „Just transitions for industrial decarbonisation: A framework for innovation, participation, and justice“. Renewable and Sustainable Energy Reviews 167: 112699.
- Urban, H.-J. (2022): „Gewerkschaftliche Strategiebildung in der ökologischen Transformation“. WSI-Mitteilungen 75 (4): 337–41.
- Van de Kerkhof, M. und Wieczorek, A. (2005): „Learning and stakeholder participation in transition processes towards sustainability: Methodological considerations“. Technological forecasting and social change 72 (6): 733–47.
- WBGU (2011): „Welt im Wandel: Gesellschaftsvertrag für eine Große Transformation (2., veränd. Aufl.)“.
- While, A. Eadson, W. (2022): „Zero carbon as economic restructuring: spatial divisions of labour and just transition“. New Political Economy 27 (3): 385–402.