

Stellungnahme



Stellungnahme des Deutschen Gewerkschaftsbundes zum Vorschlag der Europäischen Kommission zum

Mehrjährigen Finanzrahmen 2021 – 2027

26.09.2018

Inhaltsverzeichnis

1	Einleitung.....	2
2	Zusammenfassung der DGB-Position.....	2
3	Größe des EU-Haushalts und Prioritätensetzung Com (2018) 322 final, Com (2018) 321final	5
4	Eigenmittelreform Com (2018) 325 final, Com (2018) 326 final	10
5	Die Zukunft der EU Kohäsions- und Strukturpolitik Com (2018) 324 final, Com (2018) 372 final, Com (2018) 375 final, Com (2018) 382 final	13
6	Haushaltsinstrumente zur Stabilisierung der Wirtschafts- und Währungsunion	23
6.1	Das Reformhilfeprogramm	23
	Com (2018) 391 final	
6.2	Die Investitionsstabilisierungsfunktion.....	29
	Com (2018) 387 final	
6.3	InvestEU.....	34
	Com (2018) 439 final	
7	Sonstige Politikfelder	36
7.1	Landwirtschaft.....	36
7.2	Verteidigung	39
7.3	Migration und Grenzschutz	41
7.4	Erasmus	42

Deutscher Gewerkschaftsbund

Abteilung Wirtschafts-, Finanz- und
Steuerpolitik;
Abteilung Struktur-, Industrie- und
Dienstleistungspolitik;
Abteilung Arbeitsmarktpolitik;
Abteilung Internationale und
Europäische Gewerkschaftspolitik

Dr. Dominika Biegon
Dr. Christel Degen
Sabrina Klaus-Schelleter
Susanne Wixforth

Kontakt:
dominika.biegon@dgb.de

Telefon: 030-24 060-469
Telefax: 030-24 060-218

Henriette-Herz-Platz 2
D 10178 Berlin

www.dgb.de



1 Einleitung

Die Abstimmung über den Mehrjährigen Finanzrahmen wird die Weichen stellen für die politischen Prioritäten der Europäischen Union in den nächsten Jahren. Mit dem Verordnungsvorschlag „zur Festlegung des Mehrjährigen Finanzrahmens 2021 bis 2027“ und dem Entwurf für einen „Beschluss des Rates über das Eigenmittelsystem der EU“ Anfang Mai 2018 hat die Europäische Kommission die Debatte über die EU-Budgetplanung der nächsten sieben Jahre eröffnet. In den Wochen darauf folgte eine Reihe von sektorspezifischen Rechtsakten, in denen die Förderbedingungen und die Kriterien für die Mittelzuweisung für Maßnahmen in einzelnen Politikbereichen festgelegt wurden. Im Folgenden werden spezifische, für die Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer relevante Punkte dieser diversen Rechtsakte kommentiert. Ein Schwerpunkt liegt dabei auf der Kohäsions- und Strukturpolitik sowie auf den neu vorgeschlagenen Haushaltslinien zur Stabilisierung der Wirtschafts- und Währungsunion. Doch auch die geplanten Reformen auf der Einnahmenseite sowie die neuen Ausgabenpläne in den Bereichen Landwirtschaft, Migration und Grenzschutz sowie Verteidigung werden kommentiert. Insgesamt kritisiert der DGB, dass nach den Plänen der Kommission Gelder für den sozialen Zusammenhalt gekürzt und falsche Prioritäten stattdessen gefördert werden.

2 Zusammenfassung der DGB-Position

Finanzvolumen und Eigenmittelreform

Der Mehrjährige Finanzrahmen 2021 – 2027 muss entsprechend des EU-Parlamentsvorschlags mindestens mit Mitteln in Höhe von 1,3 Prozent des EU-Bruttonationaleinkommens ausgestattet werden, um die Finanzierung dringender Bedarfe im Bereich der Kohäsions- und Struktur- sowie der Agrarpolitik bei gleichzeitiger Übernahme neuer Aufgaben zu gewährleisten. Die deutsche Bundesregierung sollte ihrer finanziellen Verantwortung für die EU gerecht werden und - wie im Koalitionsvertrag festgelegt - einen höheren Beitrag zum EU-Haushalt leisten. Eine Erhöhung des EU-Budgets auf 1,3 Prozent des Bruttonationaleinkommens der EU liegt im deutschen Interesse. Fällt die Quote unter 1,1 Prozent, besteht die Gefahr, dass die sog. stärker entwickelten Regionen von der Förderung durch die Investitions- und Strukturfonds ausgeschlossen wären. Des Weiteren müssen die Eigenmittelquellen der EU gestärkt werden. In diesem Zusammenhang schlägt der DGB vor, die Finanztransaktionssteuer als weitere Eigenmittelquelle heranzuziehen.

Struktur- und Kohäsionspolitik

Der DGB kritisiert massiv die vorgesehenen Mittelkürzungen bei den Europäischen Investitions- und Strukturfonds sowie die geplante Herabsetzung der Kofinanzierungssätze. Für Deutschland ist eine Mittelkürzung bei den Investitions- und Strukturfonds von 20,7 Prozent vorgesehen (in 2018er Preisen). Diese Mittelkürzung ist für den DGB nicht akzeptabel.



Eine starke Struktur- und Kohäsionspolitik ist für den sozialen, wirtschaftlichen und territorialen Zusammenhalt von enormer Bedeutung. Das gilt gerade in Zeiten industrieller und struktureller Transformationsprozesse. Insbesondere zur Bewältigung der daraus resultierenden Herausforderungen (Digitalisierung, Dekarbonisierung, Globalisierung, etc.) bedarf es zusätzlicher Spielräume im EU-Haushalt sowie entsprechender Finanzierungsinstrumente (z. B. Transformationsfonds), um auf kommende Strukturbrüche reagieren zu können.

Die von der Europäischen Kommission vorgesehene stärkere Verknüpfung zwischen dem Europäischen Semester und den Europäischen Investitions- und Strukturfonds (ESI-Fonds) lehnt der DGB kategorisch ab. Die ESI-Fonds dürfen nicht als Druckmittel eingesetzt werden, um die Umsetzung von Strukturreformen zu erzwingen. Aus diesem Grund setzt sich der DGB für die Abschaffung der makroökonomischen Konditionalitäten ein, wie sie in der Verordnung mit gemeinsamen Bestimmungen für die ESI-Fonds vorgesehen sind.

Der DGB begrüßt, dass nach Plänen der Kommission weiterhin alle Regionen durch die Europäischen Struktur- und Investitionsfonds unterstützt werden sollen. Die vergangenen Jahre haben gezeigt, dass sich der Strukturwandel auch in den weiter entwickelten Regionen fortsetzt und neue Herausforderungen, wie die Integration von Flüchtlingen, der demografische Wandel und die Energiewende, gemeistert werden müssen.

Die Qualität der Arbeitsplätze muss bei der Förderpolitik eine größere Rolle spielen, als dies bisher der Fall ist. Kriterien Guter Arbeit sollten auf nationaler Ebene nach den entsprechenden Gepflogenheiten und unter Einbeziehung der Sozialpartner definiert werden.

Haushaltsinstrumente zur Stabilisierung der Wirtschafts- und Währungsunion

Der DGB kritisiert die von der Europäischen Kommission vorgeschlagenen neuen Instrumente zur Stabilisierung der Wirtschafts- und Währungsunion. Insgesamt wird damit der Druck auf die Mitgliedstaaten erhöht, die makroökonomischen und fiskalpolitischen Vorgaben der Europäischen Kommission einzuhalten und Strukturreformen umzusetzen, die häufig den Interessen der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern widersprechen. Durch das Reformumsetzungsinstrument und die Investitionsstabilisierungsfunktion wird auf technokratischem Weg der wirtschaftspolitische Handlungsspielraum der Mitgliedstaaten eingeschränkt.

Der DGB wertet den Vorschlag der Kommission zur Einrichtung eines Reformumsetzungsinstruments als Versuch, den von den Gewerkschaften massiv kritisierten und 2013 gescheiterten Pakt für Wettbewerbsfähigkeit wiederzubeleben. Es steht zu befürchten, dass mit dem Instrument Strukturreformen gefördert werden, die einseitig auf Haushaltskonsolidierung, eine Flexibilisierung der Lohnpolitik sowie den Abbau von Regelungen der Beschäftigungssicherheit setzen. Zudem kritisiert der DGB den technokratischen Charakter dieses Instruments sowie die Tatsache, dass Gelder aus den Europäischen Struktur- und Investitionsfonds abgezogen werden, um diese Maßnahme zu finanzieren.



Die Investitionsstabilisierungsfunktion könnte einen wichtigen Beitrag zur Stabilisierung der öffentlichen Investitionsquote leisten und damit zukünftig eine makroökonomische Stabilisierungsfunktion bei länderspezifischen Schocks übernehmen. Allerdings kritisiert der DGB massiv die vorgesehenen ex-ante Konditionalitäten, weil dadurch der Druck auf die Mitgliedstaaten erhöht wird, die Strukturreformen, die im Rahmen des Europäischen Semesters formuliert wurden, umzusetzen. Zudem ist die konkrete Ausgestaltung dieses Instruments wenig effektiv.

Die Fortführung und Vereinfachung des Europäischen Fonds für strategische Investitionen in Form eines neuen Investitionsfonds namens InvestEU ist zu begrüßen. Es sollte aber ausgeschlossen sein, dass mithilfe öffentlicher Finanzierungshilfen, private Investitionen in öffentliche Investitionsbereiche fließen. InvestEU darf nicht zu einem Förderinstrument für Public-Private-Partnerships werden. Der Investitionsfonds sollte nicht auf die öffentliche Daseinsvorsorge, sondern ausschließlich auf Investitionen in der Privatwirtschaft ausgerichtet sein. Darüber hinaus kritisiert der DGB, dass die Möglichkeit geschaffen wird, Gelder aus den ESI-Fonds auf InvestEU umzuwidmen, um Zugang zu EU-Haushaltsgarantien zu bekommen. Eine zunehmende Umstellung von Zuschüssen auf Darlehen bei der europäischen Struktur- und Kohäsionspolitik sieht der DGB höchst kritisch, weil damit die politische Gestaltungskraft aufgegeben wird und die Förderentscheidung Banken und Privatkonzernen überlassen wird.

Sonstige Politikfelder

Die Förderung von Agrarinvestitionen und Agrarumweltmaßnahmen ist stärker an den Zielen einer nachhaltigen Landwirtschaft zu orientieren und sollte Kriterien Guter Arbeit stärker berücksichtigen. Zudem fordert der DGB, dass der Europäische Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raumes (ELER) auch in der neuen Förderperiode den Europäischen Investitions- und Strukturfonds (ESIF) zugeordnet wird. Nur dann ist die Einbindung regionaler Akteure und der Sozialpartner bei der Verwaltung der Fonds-Mittel gewährleistet. Darüber hinaus kritisiert der DGB die vorgesehenen drastischen Mittelkürzungen beim ELER.

Die erhebliche Erhöhung der Ausgaben für die Verteidigungspolitik im Vorschlag der Kommission zum Mehrjährigen Finanzrahmen sieht der DGB sehr kritisch. Bislang fehlt der EU eine politische Strategie für eine Verteidigungspolitik. Damit bleibt ungeklärt, mit welchen Zielen und Aufgaben die Rüstungsentwicklung erfolgen soll. Der DGB ist der Auffassung, dass die EU sich auf das Gründungsversprechen eines geeinten Europas als Friedens- und soziales Fortschrittsprojektes zurück besinnen sollte. Die europäische Verteidigungspolitik sollte sich daher daran orientieren, zur Friedenssicherung und Friedenserhaltung in der Welt beizutragen und sich für eine weltweite Abrüstungs- und Rüstungskontrollpolitik einzusetzen.

Die von der Kommission vorgesehene Aufstockung der EU-Mittel im Bereich Migration und Grenzschutz hält der DGB für notwendig, kritisiert aber die vorgesehene politische Zielsetzung des Asyl- und Migrationsfonds. Hier legt die Kommission die Priorität zu sehr auf



Rückführung und Grenzsicherung. Der DGB hält es – angesichts des Rechts auf Schutz vor Verfolgung – für notwendig, die Prioritäten neu zu setzen. Ziel muss dabei sein, das Recht auf Schutz durchzusetzen und die Integration zu fördern. Den geplanten Umfang der Mitelaufstockung bei der Europäischen Grenzschutzagentur Frontex sieht der DGB kritisch.

Der DGB begrüßt die von der Kommission geplante Verdoppelung des Budgets für das Erasmus-Programm auf 26,4 Mrd. Euro. Allerdings führt die gleichzeitige Verdreifachung der Teilnehmendenzahlen zu einer Kürzung des Budgets pro Lernenden. Eine nachhaltige Budgeterhöhung ist notwendig! Zudem sollte der Zugang zum Erasmus-Programm für breitere Teilnehmergruppen (Auszubildende, dual Studierende und Beschäftigte) erleichtert werden.

3 Größe des EU-Haushalts und Prioritätensetzung

Die aktuell stattfindenden EU-Haushaltsverhandlungen stehen wegen des Austritts Großbritanniens aus der Europäischen Union vor besonderen Herausforderungen. Die EU verliert einen wichtigen Nettozahler und es ist bislang nicht klar, wie diese Lücke geschlossen werden soll. Die Europäische Kommission schlägt ein EU-Budget in Höhe von rd. 1,13 Billionen Euro¹ vor. Das entspricht ca. 1,11 Prozent des Bruttonationaleinkommens der EU-27. Oberflächlich betrachtet würde damit das bisherige Finanzvolumen weitestgehend erhalten bleiben – trotz der wegfallenden Mittel, die sich durch den Austritt Großbritanniens ergeben. Allerdings muss bei der Bewertung berücksichtigt werden, dass der Europäische Entwicklungsfonds (30,5 Mrd. Euro), der vorher außerhalb des Mehrjährigen Finanzrahmens angesiedelt war, in Zukunft darin integriert wird. Zudem ist vollkommen offen, ob der Kommissionsvorschlag sich durchsetzt, denn einige Mitgliedstaaten wie Österreich, die Niederlande und Ungarn haben bereits signalisiert, dass sie mit dem Kommissionsvorschlag nicht einverstanden sind und sich für stärkere Kürzungen einsetzen wollen. Die Erfahrung zeigt, dass sich die Mitgliedstaaten meist auf ein niedrigeres Finanzvolumen einigen als von der Kommission vorgeschlagen.

Mindestens genauso wichtig wie die Diskussion über die wünschenswerte Größe des EU-Haushalts ist die anvisierte Verteilung der Finanzmittel und die daraus abzuleitende Prioritätensetzung. Die Kommission stellt in ihrer Mitteilung „Ein moderner Haushalt für eine Union, die schützt, stärkt und verteidigt. Mehrjähriger Finanzrahmen 2021 – 2027“ (Mitteilung MFR) klar, dass das Konzept des „Europäischen Mehrwerts“ eine der wichtigsten

¹ Die Zahlen zum Mehrjährigen Finanzrahmen 2021 – 27 sind in dieser Stellungnahme in 2018er Preisen angegeben. In einigen wenigen Fällen erfolgt die Angabe, mangels einer besseren Datenquelle, in laufenden Preisen. An den entsprechenden Stellen wird dies explizit kenntlich gemacht. Die einzelnen Haushaltsposten sind in einer Publikation des wissenschaftlichen Dienstes des Europäischen Parlaments zum Mehrjährigen Finanzrahmen übersichtlich in 2018er Preisen aufgearbeitet worden, siehe: [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/IDAN/2018/625148/EPRS_IDA\(2018\)625148_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/IDAN/2018/625148/EPRS_IDA(2018)625148_EN.pdf)

Leitlinien im nächsten Mehrjährigen Finanzrahmen sein sollte. Was sich hinter diesem Konzept verbirgt, hat die Kommission in dem „Reflexionspapier über die Zukunft der EU-Finzen“ erläutert. Dahinter steht die Idee angesichts begrenzter Mittel den EU-Haushalt so zu gestalten, dass er im Einklang mit den Prinzipien der Subsidiarität und Verhältnismäßigkeit steht. Die EU sollte nur dann tätig werden, wenn dies wirksamer ist als Maßnahmen, die auf nationaler oder regionaler Ebene ergriffen werden. Darüber hinaus geht es beim Europäischen Mehrwert darum, die im Vertrag festgelegten Ziele zu erreichen und öffentliche Güter von europäischer Dimension bereitzustellen.²

Der Vorschlag der Europäischen Kommission für den Mehrjährigen Finanzrahmen beinhaltet im Vergleich zum letzten Budgetvorschlag einige Änderungen bei den Rubriken und Verschiebungen bei den Programmen, die eine neue Prioritätensetzung erkennen lassen (siehe Tabelle 1).

Tabelle 1: Struktur des MFR 2021 – 2027 und Verteilung der Mittel im Vergleich zum MFR 2014-2020

MFR 2014-2020	Anteil in %	MFR 2021 – 2027	Anteil in %
1. Intelligentes und inklusives Wachstum	47,2 %	1. Binnenmarkt, Innovation und Digitales	14,7 %
1a. Wettbewerbsfähigkeit für Wachstum und Beschäftigung	13,0 %	2. Zusammenhalt und Werte	34,5 %
1b. Ökonomische, soziale und territoriale Kohäsion	34,2 %	3. Natürliche Ressourcen und Umwelt	29,7 %
2. Nachhaltiges Wachstum: Natürliche Ressourcen	38,6 %	4. Migration und Grenzschutz	2,7 %
3. Sicherheit und Staatsbürgerschaft	1,6 %	5. Sicherheit und Verteidigung	2,1 %
4. Globales Europa	6,1 %	6. Nachbarschaft und Welt	9,6 %
5. Europäische öffentliche Verwaltung	6,4 %	7. Europäische Öffentliche Verwaltung	6,7 %

Quelle: Europäisches Parlament³

² Siehe Reflexionspapier der Europäischen Kommission zur Zukunft der EU-Finzen, https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/reflection-paper-eu-finances_de.pdf, S. 11 [Zugriff am 28.08.2018].

³ Die Daten sind einem Dokument des wissenschaftlichen Dienstes des Europäischen Parlaments entnommen. Dieser hat die Kommissionsdaten zum Mehrjährigen Finanzrahmen 2021 – 2027 übersichtlich, in 2018er Preisen aufbereitet: [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/IDAN/2018/625148/EPRS_IDA\(2018\)625148_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/IDAN/2018/625148/EPRS_IDA(2018)625148_EN.pdf) [Zugriff am 28.08.2018].



Es fällt auf, dass vor allem bei den traditionellen und großen Ausgabenposten starke Kürzungen geplant sind. Die beiden Rubriken „Zusammenhalt und Werte“ und „Natürliche Ressourcen und Umwelt“ würden nach dem aktuell vorgelegten Vorschlag der Kommission 64,2 Prozent der Ausgaben ausmachen, während diese beiden Rubriken zusammen vorher ca. 72,8 Prozent des Gesamtbudgets dargestellt haben (1b. Ökonomische, soziale und territoriale Kohäsion und 2. Nachhaltiges Wachstum: Natürliche Ressourcen). Dahinter verbergen sich radikale Kürzungen in der Agrar- sowie in der Struktur- und Kohäsionspolitik. Die vorgesehenen Kürzungen bei den Europäischen Struktur- und Investitionsfonds betragen 10 Prozent, der Europäische Sozialfonds soll um 7 Prozent gekürzt werden (nähere Informationen siehe Abschnitt 5). Beim Europäischen Garantiefond für die Landwirtschaft (EGFL), der Direktzahlungen an die landwirtschaftlichen Betriebe vorsieht, sind Kürzungen von 7,1 Prozent vorgesehen und beim Europäischen Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raumes (ELER) schlägt die Kommission sogar vor, 25,4 Prozent der Mittel zu kürzen (siehe Abschnitt 7.1).

Deutliche Mehrausgaben sind bei kleineren Ausgabenposten und vor allem für die Bereiche Migration und Grenzschutz (+187 Prozent) – dieses Politikfeld erfährt eine Aufwertung und bekommt im Mehrjährigen Finanzrahmen eine eigene Rubrik – sowie Sicherheitspolitik vorgesehen. Durch die Gründung des Verteidigungsfonds werden die Ausgaben in diesem Bereich fast verzwanzigfacht. Auch die Bereiche Jugend und Klima stellen für die Kommission eine neue Priorität dar. Die Mittel für das Erasmusprogramm werden fast verdoppelt auf rd. 26,4 Mrd. Euro. und das Programm für Umwelt und Klimapolitik (LIFE), aus dem Maßnahmen zur Förderung von Energieeffizienz und sauberer Energie unterstützt werden sollen, wird mit geplanten Ausgaben von 4,8 Mrd. Euro um 35 Prozent erhöht und damit deutlich gestärkt.

Bewertung

a. Mangelhafte Prioritätensetzung

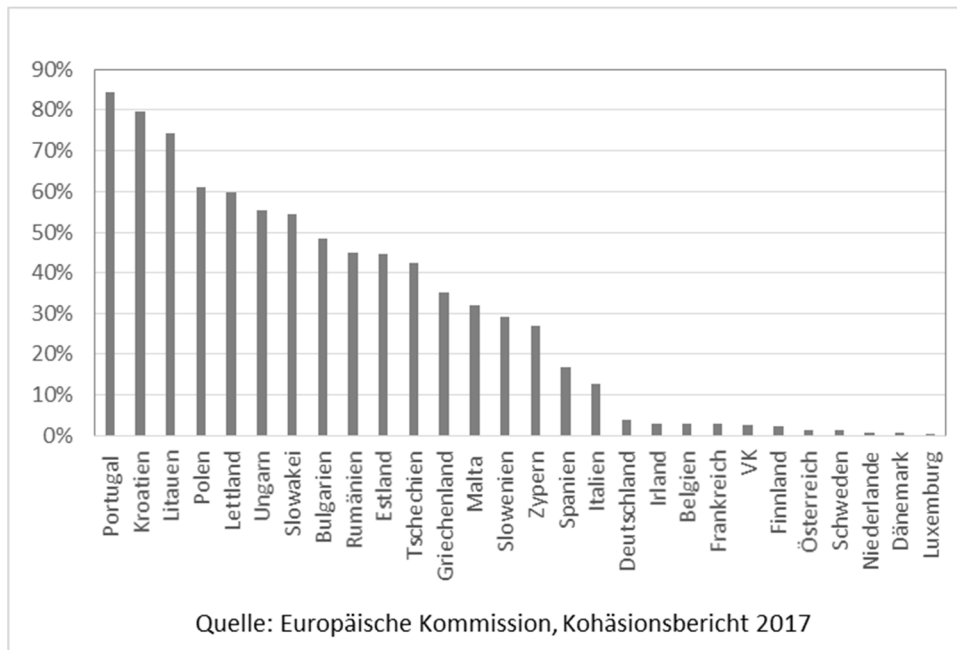
Die Fokussierung auf das Konzept eines „europäischen Mehrwerts“ und auf die „Bereitstellung europäischer öffentlicher Güter“ auf der Ausgabenseite führt unmittelbar zu einer neuen Prioritätensetzung: Politische Maßnahmen aus den Bereichen Sicherheit und Rüstung, Verteidigung und Sicherung der Außengrenzen, Asylpolitik und Klimaschutz werden finanziell gestärkt, während die europäische Kohäsionspolitik und die zweite Säule der Agrarpolitik zukünftig mit weniger Finanzmitteln auskommen müssen. Geschwächt werden also gerade die Ausgabenposten, die einen Umverteilungseffekt haben.

Der Deutsche Gewerkschaftsbund kritisiert diese Prioritätensetzung und fordert, dass das Konzept eines „Europäischen Mehrwerts“ und „europäischer öffentlicher Güter“ breiter gefasst wird. Die ESI-Fonds sind für einen Binnenmarkt von unterschiedlich entwickelten Staaten essentiell. Die Umverteilung von Mitteln an die Peripherie ist notwendig, um große Abweichungen im Wirtschaftspotenzial der verschiedenen Staaten zu vermeiden und Lebensstandards auf einem angemessenen Niveau zu halten. Die Kohäsionspolitik ist die

wichtigste Investitionspolitik der EU. Im Durchschnitt liegt der Anteil der Kohäsionsmittel an den gesamtwirtschaftlichen Investitionen bei 8,5 Prozent. In einigen Staaten (Polen, Portugal, Kroatien, Litauen) liegt er sogar bei über 60 Prozent (siehe Abbildung 1). Kürzungen bei den Europäischen Struktur- und Investitionsfonds (ESI-Fonds) hätten somit tiefgreifende Auswirkungen auf das Wohlergehen der EU-Bürgerinnen und -Bürger.

Die Investitionen der Kohäsionspolitik haben einen wichtigen Mehrwert auf europäischer Ebene, weil sie einen Beitrag dazu leisten, das vertragliche Ziel der Verringerung von Ungleichheiten zu erreichen und europäische öffentliche Güter etwa im Bereich Innovation und digitale Infrastruktur, Naturschutz und Verkehrsinfrastruktur zu finanzieren.

Abbildung 1: Anteil der EU-Kohäsionsmittel an öffentlichen Investitionen, 2015 - 2017



Zudem fordert der DGB, dass bei der Prioritätensetzung für die nächste Budgetplanung die Europäische Säule sozialer Rechte und die Ziele für Nachhaltige Entwicklung der Vereinten Nationen eine größere Rolle spielen. Die Europäische Säule sozialer Rechte und die damit verbundene Ambition der Schaffung eines sozialeren Europas enthalten wichtige politische Leitlinien, die durch finanzielle Mittel aus dem zukünftigen MFR unterstützt werden sollten. Genauso verhält es sich mit den Nachhaltigkeitszielen der UN: Sie sollten in die Politikgestaltung eingebunden und bei der EU-Budgetplanung berücksichtigt werden. Die Frage nach dem nächsten Mehrjährigen Finanzrahmen ist unmittelbar verbunden mit einer klaren Zukunftsvision für die Europäische Union. Die Europäische Säule sozialer Rechte sowie die UN-Nachhaltigkeitsziele bieten in diesem Zusammenhang wichtige Anknüpfungspunkte. Sie sollten daher bei den entsprechenden Rubriken als wichtige Leitlinien aufgeführt und



bei der Budgetplanung der entsprechenden Fonds angemessen berücksichtigt werden (siehe auch Abschnitt 5).

b. Größe des EU-Haushalts und Verteilung der Mittel

Der Deutsche Gewerkschaftsbund setzt sich für eine starke, soziale EU ein, die die sozialen, wirtschaftlichen und ökologischen Herausforderungen, vor denen Europa steht, meistert und Antworten auf den technologischen und strukturellen Wandel bietet. Eine angemessene finanzielle Mittelausstattung ist dafür unerlässlich. Der Vorschlag der Kommission wird den Ansprüchen einer zukunftsfähigen EU nicht gerecht. Zwar begrüßen wir die Tatsache, dass die Lücke im EU-Haushalt, die durch den Brexit droht, nach den Plänen der Kommission weitestgehend geschlossen wird und der Gesamthaushalt in absoluten Zahlen nur etwas geringer sein wird, als der Haushalt der letzten Förderperiode. Durch die geplanten neuen Prioritätensetzungen etwa im Bereich Migration und Grenzschutz, Klima und Jugend (siehe Abschnitt 7) kommt es allerdings unmittelbar zu einer Kürzung bei den Struktur- und Kohäsionsfonds. Die geplanten Mittelaufstockungen in den oben genannten Politikfeldern dürfen nicht zulasten der Kohäsions- und Strukturpolitik erfolgen. Letztere haben einen wichtigen Umverteilungseffekt und sind unerlässlich für den wirtschaftlichen, sozialen und territorialen Zusammenhalt in der EU. Um die bewährten Maßnahmen im Bereich der Kohäsions- und Strukturpolitik weiterzuführen und neuen Herausforderungen ebenfalls gerecht zu werden, ist insgesamt eine deutliche Erhöhung des EU-Budgets vonnöten. Das Europäische Parlament hat deshalb gefordert, dass der Umfang des MFR 1,3 Prozent des EU-BIPs betragen sollte.⁴ Dieser Forderung schließt sich der Deutsche Gewerkschaftsbund an.

c. Höherer Beitrag der deutschen Bundesregierung erforderlich

Die deutsche Bundesregierung hat im Koalitionsvertrag klargestellt, dass sie bereit ist, einen höheren Beitrag zum EU-Haushalt zu leisten. In einer Anhörung im Europäischen Parlament Mitte Juli wurden diese Zielvorgaben vom Bundesfinanzminister relativiert.⁵ Fast zeitgleich hat wiederum die Bundeskanzlerin Angela Merkel verlautbaren lassen, dass die Bundesregierung plant, die Verteidigungsausgaben drastisch zu erhöhen, um das 2-Prozent-Ziel der Nato zu erreichen. 2024 werde Deutschland 80 Prozent mehr für Verteidigung ausgeben als noch 2014.⁶ Es kann nicht sein, dass die Bundesregierung einerseits plant,

⁴ Siehe Entschließung des Europäischen Parlaments vom 30. Mai 2018: www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P8-TA-2018-0226+0+DOC+XML+V0//DE, Punkt 6 [Zugriff am 16.08.2018].

⁵ Siehe Scholz Aussagen zum Mehrjährigen Finanzrahmen in einer Anhörung im Wirtschaftsausschuss des Europäischen Parlaments am 12.07.2018: <http://www.europarl.europa.eu/ep-live/de/committees/video?event=20180712-0900-COMMITTEE-ECON> [Zugriff am 06.09.2018].

⁶ <https://www.bundesregierung.de/Content/DE/Reiseberichte/2018-07-11-merkel-nato-gipfel.html> [Zugriff am 06.09.2018].



Verteidigungsausgaben drastisch zu erhöhen und auf der anderen Seite nicht bereit ist, einen signifikant höheren Beitrag zum EU-Budget zu leisten. Anstatt die geplante Erhöhung des Verteidigungsetats durchzuführen, um das 2-Prozent-Ziel der Nato zu erreichen, sollten die Gelder in den EU-Haushalt fließen und einem auf soziale Sicherheit und vertrauensvolle Zusammenarbeit ausgerichteten Europa zugutekommen. Angesichts der Milliarden-Überschüsse über mehrere Jahre, ist es Deutschland möglich seiner finanzielle Verantwortung gegenüber der EU gerecht zu werden. Auch für das Jahr 2018 rechnet das Bundesfinanzministerium mit gesamtstaatlichen Überschüssen von rd. 48 Mrd. Euro.⁷ Eine Erhöhung des EU-Budgets auf 1,3 Prozent des Bruttonationaleinkommens der EU liegt auch im deutschen Interesse. Fällt die Quote unter 1,1 Prozent, besteht die Gefahr, dass die sog. stärker entwickelten Regionen (also alle westdeutschen Regionen außer Lüneburg und Trier) von der Förderung durch die Investitions- und Strukturfonds ausgeschlossen wären.

d. Zeitplan

Ziel der Europäischen Kommission ist es, noch vor der Wahl des Europäischen Parlamentes auf dem Gipfeltreffen in Sibiu im Mai 2019 eine Einigung zum zukünftigen EU-Haushalt zu erzielen. Aus Sicht des DGB ist es für einen friktionsfreien Übergang in die neue Förderperiode und für ein solidarisches Europa entscheidend, dass der Zeitplan eingehalten wird. Sollte der Zeitplan, den MFR vor der Europawahl fertig zu verhandeln, nicht eingehalten werden, kann eine Anschlussfinanzierung für ausgewählte Richtlinien für maximal ein Jahr sichergestellt werden. Programme wie die Sozialpartner-Richtlinie würden mindestens für 1,5 Jahre komplett unterbrochen werden.

4 Eigenmittelreform

Durch den Austritt Großbritanniens aus der EU ergibt sich ein politisches Gelegenheitsfenster, das Eigenmittelsystem der EU grundlegend zu reformieren. Das Europäische Parlament hat wiederholt den dringenden Reformbedarf angemahnt.⁸ In dem Verordnungsentwurf „für einen Beschluss des Rates über das Eigenmittelsystem der Europäischen Union“ (Beschluss Eigenmittelsystem), der Anfang Mai 2018 vorgelegt wurde, schlägt die Kommission konkret vor:

⁷ https://www.destatis.de/DE/PresseService/Presse/Pressemitteilungen/2018/08/PD18_317_813.htm [Zugriff am 06.09.2018].

⁸ Entschließung des Europäischen Parlaments vom 14. März 2018 zu der Reform des Eigenmittelsystems der Europäischen Union ([2017/2053\(INI\)](http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P8-TA-2018-0076+0+DOC+XML+V0//DE)), <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P8-TA-2018-0076+0+DOC+XML+V0//DE> [Zugriff am 15.08.2018].



- Die Zölle sollen als traditionelle Eigenmittel unverändert gelassen werden, lediglich der von den Mitgliedstaaten als „Erhebungskosten“ einbehaltene Anteil soll auf 10 Prozent reduziert werden.
- Die auf dem Bruttonationaleinkommen basierenden Eigenmittel sollen die wichtigste Einnahmequelle bleiben. Der Anteil der Beiträge an dem Gesamtvolumen des Haushalts soll aber von derzeit 72 Prozent auf ca. 57 Prozent im Jahr 2027 sinken.
- Die auf der Mehrwertsteuer basierenden Eigenmittel sollen vereinfacht werden.
- Auslaufen der Korrekturmaßnahmen. Bislang hat vor allem Großbritannien einen sog. Rabatt genossen: Seit 2002 profitieren zudem Deutschland, Österreich, die Niederlande und Schweden von einem Korrekturmechanismus (den sog. „Rabatten auf den Briten-Rabatt“). Die Kommission schlägt nun vor, alle Rabatte auslaufen zu lassen.
- Erhöhung der Eigenmittelobergrenze. Die Europäische Kommission schlägt vor, die Eigenmittelobergrenze von derzeit 1,20 Prozent auf 1,29 Prozent des EU-Bruttonationaleinkommens zu erhöhen.

Darüber hinaus schlägt die Kommission vor, eine Reihe neuer Eigenmittel einzuführen:

- Ein Anteil der Einnahmen aus der 2016 vorgeschlagenen gemeinsamen konsolidierten Körperschaftssteuerbemessungsgrundlage, die mit der Verabschiedung der erforderlichen Rechtsvorschriften Schritt für Schritt eingeführt werden könnte. Derzeit befindet sich der Richtlinienentwurf noch im Gesetzgebungsverfahren.
- Ein Anteil der Versteigerungseinnahmen aus dem Emissionshandelssystem der EU.
- Ein nationaler Beitrag, der anhand der anfallenden, nicht wiederverwerteten Verpackungsabfälle aus Kunststoff berechnet wird.

Mit dem Vorschlag der Diversifizierung der Eigenmittelquellen strebt die Kommission an, den auf dem Bruttonationaleinkommen basierenden Beiträgen der Mitgliedstaaten zu verringern und anstatt dessen den Anteil steuerbasierter Eigenmittelquellen zu erhöhen, ohne die Steuerhoheit der Mitgliedstaaten einzuschränken. Die Mitgliedstaaten erheben die Steuern und transferieren einen Teil der Einnahmen an die EU.

Bewertung

a. Abschaffung der Rabatte

Der DGB begrüßt die Abschaffung der Korrekturmaßnahmen in dem nächsten Mehrjährigen Finanzrahmen. Im Laufe der Jahre wurden die Korrektur- und Rabattbeträge immer größer und übersteigen im aktuellen Mehrjährigen Finanzrahmen die Summe von 5 Mrd. Euro pro Jahr – sogar ohne den Rabatt zugunsten des Vereinigten Königreichs zu berücksichtigen (Beschluss Eigenmittelsystem: S. 12). Sie haben dazu geführt, dass das System zur Finanzierung des EU-Haushalts extrem kompliziert und immer weniger transparent wurde.



b. Senkung des Anteils der auf dem Bruttonationaleinkommen basierenden Eigenmittel

Es ist grundsätzlich sinnvoll, dass das EU-Budget unabhängiger von den auf dem Bruttonationaleinkommen basierenden Beiträgen der Mitgliedstaaten wird und anstatt dessen steuerbasierte Eigenmittelquellen mit Bezug zu zentralen EU-Strategien und Initiativen gestärkt werden. Das stellt die Finanzierung auf ein solides Fundament und schwächt die Nettozahler-Debatte ab. Besonders geeignet sind dafür solche Steuern, die im nationalen Alleingang nur schwer oder überhaupt nicht, eingeführt werden könnten. Die Einführung einer Finanztransaktionssteuer macht beispielsweise im nationalen Alleingang wenig Sinn. Wird sie als europäische Initiative von einer Reihe von Mitgliedstaaten eingeführt, ist die Wirksamkeit höher und es wird unmittelbar einsichtig, dass ein Teil der Einnahmen, dem EU-Budget zu Gute kommt.

c. Finanztransaktionssteuer

Der DGB ist der Auffassung, dass die Finanztransaktionssteuer eine geeignete EU-Eigenmittelquelle darstellen könnte. Diejenigen Mitgliedstaaten, die sich dazu entscheiden, die Finanztransaktionssteuer einzuführen, könnten einen Teil des Aufkommens an den EU-Haushalt entrichten. Die auf dem Bruttonationaleinkommen basierenden Eigenmittel könnten bei den betroffenen Mitgliedstaaten entsprechend gesenkt werden. Einen ähnlichen Vorschlag hat auch die hochrangige Gruppe „Eigenmittel“ gemacht.⁹ Der Deutsche Gewerkschaftsbund setzt sich für eine Finanztransaktionssteuer „mit Biss“ ein, die alle Spekulationsgeschäfte (einschließlich Finanzderivate) umfasst. Die zuletzt zwischen deutschen und französischen Regierungskreisen vorgeschlagene Mini-Transaktionssteuer nach französischem Vorbild ist aus Sicht des DGB zu wenig. Damit würde nicht nur der Handel mit Aktien von Konzernen, deren Wert unter einer Milliarde liegt, sondern auch der Handel mit Finanzderivaten steuerfrei bleiben. Dem Fiskus entginge damit ein zweistelliger Milliardenbetrag. Die EU-Einnahmen aus der Finanztransaktionssteuer sollten zweckgebunden für Investitionen in die Energiewende und die Erneuerung der öffentlichen Infrastruktur sowie der Bekämpfung von Armut eingesetzt werden. Bereits 2012 hat der DGB vorgeschlagen, auf europäischer Ebene einen Zukunftsfonds zu gründen, der u. a. durch die Einnahmen aus der Finanztransaktionssteuer finanziert werden könnte.¹⁰

⁹ Siehe Abschlussbericht der Hochrangigen Gruppe „Eigenmittel“: http://ec.europa.eu/budget/mff/hlgor/library/reports-communication/hlgor-report_20170104.pdf [Zugriff am 15.08.2018].

¹⁰ Siehe DGB-Marshallplan für Europa: <http://www.dgb.de/themen/++co++985b632e-407e-11e2-b652-00188b4dc422> [Zugriff am 28.08.2018].



5 Zukunft der EU-Kohäsions- und Strukturpolitik

Der DGB ist der Auffassung, dass die Kohäsionspolitik zentral ist für die Weiterentwicklung der Europäischen Union. Mit den Europäischen Struktur- und Investitionsfonds (ESI-Fonds) fördert die Europäische Union das wirtschaftliche Wachstum und die Beschäftigung in den Mitgliedstaaten. Die anstehenden Herausforderungen durch den Strukturwandel sowohl durch die Digitalisierung, die Globalisierung als auch durch grundlegende Transformationen im Bereich der Industrie (etwa E-Mobilität im Bereich der Automobilindustrie) betreffen die Übergangsregionen ebenso wie die stärker entwickelten Regionen. Hier kann die Strukturpolitik durch Qualifizierung und die Entwicklung von Innovationen einen wichtigen Beitrag leisten.

Es geht hierbei darum, den Wandel in der Arbeitswelt zu unterstützen, um gemeinsam mit den Wirtschafts- und Sozialpartnern existenzsichernde und qualitativ hochwertige Arbeitsplätze zu schaffen oder zu erhalten. Strukturförderung wirkt gezielt in allen Regionen und macht Europa für die Bürgerinnen und Bürger vor Ort erfahrbar. Sie stärkt den Zusammenhalt in der EU und vor Ort. Kohäsionspolitik ist damit ein wichtiges Instrument gegen die vielerorts steigende Europaskepsis von Bürgerinnen und Bürgern. Die Strukturpolitik ist ein wichtiges Zeichen der Solidarität innerhalb der EU und soll auch künftig entsprechend ihrem vertraglichen Auftrag dazu beitragen, die größten Unterschiede im Entwicklungsstand der Regionen und den Rückstand der am stärksten benachteiligten Gebiete zu verringern.

Bewertung

In dieser Stellungnahme wird eine grundlegende Bewertung der für Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer zentralen Aspekte zur Zukunft der europäischen Strukturpolitik vorgenommen, wie sie in dem Verordnungsvorschlag zur Festlegung des Mehrjährigen Finanzrahmens (VO MFR), der Mitteilung der Kommission zum Mehrjährigen Finanzrahmen (Mitteilung MFR), in dem Verordnungsvorschlag zum Europäischen Sozialfonds Plus (VO ESF+), dem Verordnungsvorschlag für den Europäischen Fonds für regionale Entwicklung (VO EFRE) sowie dem Verordnungsvorschlag mit gemeinsamen Bestimmungen für die Europäischen Struktur- und Investitionsfonds (VO mit gemeinsamen Bestimmungen für die ESI-Fonds) von der Kommission vorgeschlagen wurden. Ausführlichere Stellungnahmen wurden vom DGB zur europäischen Strukturpolitik ab 2021 im Kontext der Debatte um den Mehrjährigen Finanzrahmen¹¹ und zum Europäischen Sozialfonds Plus¹² angefertigt.

Folgende Aspekte bewertet der DGB positiv:

¹¹ Siehe: <http://www.dgb.de/downloadcenter/++co++21d74de0-2141-11e8-95c4-52540088cada> [Zugriff am 28.08.2018].

¹² Siehe: <http://www.dgb.de/downloadcenter/++co++9679c5ca-9aee-11e8-8e10-52540088cada> [Zugriff am 28.08.2018].



a. Förderung aller Regionen

Der DGB begrüßt, dass nach den Plänen der Kommission auch in Zukunft weiterhin alle Regionen durch die ESI-Fonds unterstützt werden sollen. Die vergangenen Jahre haben gezeigt, dass sich der Strukturwandel auch in den weiter entwickelten Regionen fortsetzt und neue Herausforderungen hinzukommen, wie die Integration von Flüchtlingen, die zunehmende Anzahl von Beschäftigten in nicht auskömmlichen Beschäftigungsverhältnissen sowie die Erforderlichkeit der Unterstützung von Beschäftigten in Branchen, die stark von den Veränderungen im Rahmen von Digitalisierung betroffen sind. Eine besondere Herausforderung der nächsten Jahre ist es, die Ziele der Pariser UN-Klimakonferenz umzusetzen sowie die 2014 im Europäischen Rat im Rahmen für die Klima- und Energiepolitik bis 2030 beschlossenen Langfristziele zur Senkung der Treibhausgas-Emissionen der EU zu erfüllen. Die Strukturpolitik sollte daher auch alle diejenigen Regionen unterstützen, die in besonderer Weise von tiefgreifenden Herausforderungen betroffen sind. Der Förderfokus muss deshalb aus Sicht des DGB darin bestehen, Beschäftigte im beschleunigten Strukturwandel zu unterstützen, Arbeitsplätze zu sichern und Gute Arbeit zu fördern. Die strukturellen Probleme der Europäischen Union infolge von Strukturwandel, technologischem Wandel und demografischer Entwicklung sowie eines zunehmenden Qualifikations-Mismatches werden sich in den kommenden Jahren verschärfen.

b. Neue Kriterien der Mittelzuweisung

Derzeit wird die Zuteilung der EU-Mittel aus den ESI-Fonds auf der Grundlage der „Berliner Formel“, also vor allem nach dem BIP-pro-Kopf der Regionen im Verhältnis zum EU-Durchschnitt bestimmt. Damit wurden diejenigen Länder und Regionen prioritär behandelt, die vor besonderen sozioökonomischen Herausforderungen stehen. Neben dem BIP-Kriterium sollen zukünftig weitere Indikatoren wie Jugendarbeitslosigkeit, Migration, Klimabedrohungen und ein niedriges Bildungsniveau bei der Mittelzuweisung eine Rolle spielen. Der DGB begrüßt diese Ausweitung der Kriterien bei der Mittelzuweisung, weil damit sichergestellt wird, dass sowohl mehr Ressourcen in weniger entwickelte Regionen fließen und gleichzeitig auch diejenigen Regionen, die vom Strukturwandel besonders betroffen sind, weiterhin angemessen gefördert werden.

c. Stärkung des Partnerschaftsprinzips

Die Partnerschaft ist ein seit langem geltender Grundsatz bei der Umsetzung der gemeinsam verwalteten Finanzmittel der Europäischen Union. Der Grundsatz der Partnerschaft impliziert eine enge Zusammenarbeit zwischen der Europäischen Kommission und Behörden auf nationaler, regionaler und lokaler Ebene in den Mitgliedstaaten, Sozialpartnern und Stellen, die die Zivilgesellschaft vertreten. Partnerschaften bieten einen klaren Mehrwert bei der Verbesserung der Effektivität der Umsetzung der Europäischen Struktur- und Investitionsfonds (ESI-Fonds).



Der DGB begrüßt, dass künftig alle Mitgliedstaaten einen angemessenen Beitrag der ESF-Plus-Mittel unter geteilter Mittelverwaltung für den Aufbau von Kapazitäten (im Sinne institutioneller Förderung) von Sozialpartnern und NGO bereitstellen sollen. Jedoch ist das Partnerschaftsprinzip in dem Entwurf der Kommission zur ESF-Plus-Verordnung nicht ausreichend präzisiert (Art. 8). Deshalb sollte in der ESF-Plus-Verordnung an geeigneter Stelle auf das Prinzip der Partnerschaft, wie es in der Verordnung mit gemeinsamen Bestimmungen für die Europäischen Struktur- und Investitionsfonds beschrieben wird, verwiesen werden.

Darüber hinaus sollte in der Verordnung mit gemeinsamen Bestimmungen für die ESI-Fonds die Partnerschaft vertieft und ausgebaut und mit einem verbindlichen Verhaltenskodex unterlegt werden. Wir begrüßen die Festschreibung des Stimmrechts für alle Mitglieder der Kontrollausschüsse in Artikel 34 der Verordnung mit gemeinsamen Bestimmungen für die ESI-Fonds. Der DGB fordert auch für den EFRE Mittel zum Kapazitätsaufbau in angemessener Höhe. Dies muss für **alle** Regionen gelten – nicht nur für die strukturschwachen, damit die Sozialpartner Anlauf- und Beratungsstellen für Beschäftigte und Organisationen bereitstellen können und auch Ressourcen bekommen, um die konkrete Umsetzung vor Ort zu unterstützen.

Bei grenzüberschreitenden Programmen wie Interreg muss sichergestellt werden, dass die Sozialpartner aus allen am Programm beteiligten Mitgliedstaaten einbezogen werden und nicht nur aus einem Land. Dies gilt insbesondere für die Beteiligung als Mitglieder der Kontrollausschüsse sowie etwaiger Lenkungsausschüsse. Dies muss in der Verordnung mit gemeinsamen Bestimmungen für die ESI-Fonds in Artikel 6 und in der Verordnung zur Europäischen Territorialen Zusammenarbeit (Interreg) festgeschrieben werden.

d. EURES Grenzpartnerschaften

Das Programm für Beschäftigung und soziale Innovation (EaSI) soll in den ESF+ überführt werden. Der DGB begrüßt den Vorschlag, dass die EURES-Grenzpartnerschaften und ihre unterstützenden Dienstleistungen für Arbeitssuchende, Arbeitnehmer und Arbeitgeber in direkter Mittelverwaltung im Rahmen des ESF+ finanziert werden sollen. Die direkte Verwaltung ist für die Existenz der Grenzpartnerschaften von zentraler Bedeutung, da sie Maßnahmen unterschiedlicher Akteure in unterschiedlichen Ländern vereinen und damit einen von Beginn an europäischen Ansatz mit einem hohen europäischen Mehrwert verfolgen, der im Rahmen nationaler oder regionaler Programme nicht möglich ist.

Grenzüberschreitende EURES-Partnerschaften leisten einen wichtigen Beitrag zur Förderung der fairen und freiwilligen Mobilität in den Grenzräumen. Die grenzüberschreitende Zusammenarbeit der Arbeitsverwaltungen, Gewerkschaften und Arbeitgeber in den Partnerschaften ist obligatorisch und trägt wesentlich zum Erfolg der Partnerschaften bei. Bei der Überführung des EaSI-Programms in den ESF+ muss sichergestellt werden, dass die Grenzpartnerschaften in ihrer in der EURES-Verordnung definierte Form (Arbeitsverwaltungen, Gewerkschaften und Arbeitgeber) und mit einem eigenen Budget gefördert werden. Wir fordern daher, im Rahmen des ESF+ für bestehende und künftige grenzüberschreitende EURES-Partnerschaften einen zweckgebundenen und obligatorischen Haushalt vorzusehen.



e. Klimaziele

Der DGB begrüßt die Berücksichtigung der EU-Klimaziele in dem Verordnungsvorschlag der Europäischen Kommission über den Europäischen Fonds für regionale Entwicklung. In Artikel 3 des Verordnungsentwurfs ist festgelegt, dass mindestens 30 Prozent der Mittel für das zweite politische Ziel, nämlich ein grünes, CO₂-armes Europa zu schaffen, ausgegeben werden sollen.

f. Europäische Säule sozialer Rechte

Der DGB begrüßt, dass die Umsetzung der Europäischen Säule sozialer Rechte als ein politisches Ziel in dem Verordnungsentwurf für den Europäischen Fonds für regionale Entwicklung (EFRE) aufgenommen wurde. Darüber hinaus muss allerdings sichergestellt werden, dass bei der Vergabe von Wirtschaftsfördermitteln aus dem EFRE Kriterien Guter Arbeit berücksichtigt werden – egal welchem politischen Ziel die Programme dienen. Deshalb fordert der DGB eine Doppelstrategie: Die Umsetzung der Europäischen Säule sozialer Rechte sollte als politisches Ziel erhalten und als Querschnittsziel in der ERFRE-Verordnung verankert werden. Auch der ESF sollte eine zentrale Rolle bei der Umsetzung der Europäischen Säule sozialer Rechte spielen.

Demgegenüber kritisiert der DGB folgende Punkte:

a. Kürzung der Mittel

Im Vergleich zur vorherigen Förderperiode plant die Kommission eine Kürzung von 10 Prozent bei den ESI-Fonds.¹³ Beim Europäischen Sozialfonds Plus ist eine Kürzung von 7 Prozent vorgesehen. Für Deutschland bedeutet das: Nach den Berechnungen der Europäischen Kommission erhält Deutschland rd. 15,7 Mrd. Euro (in 2018er Preisen) an Strukturmitteln für den neuen Förderzeitraum. Dies ist ein Rückgang von 20,7 Prozent.¹⁴ Eine Mittelkürzung um rd. ein Fünftel der Strukturmittel ist für den DGB nicht akzeptabel. Angesichts der Tatsache, dass die Mitgliedstaaten sozioökonomisch immer weiter auseinanderdriften und vor dem Hintergrund der vielfältigen strukturpolitischen Herausforderungen lehnt der DGB die Mittelkürzungen bei den ESI-Fonds kategorisch ab.

Dabei sind vor allem die Kürzungen beim geplanten ESF+ nicht hinnehmbar. Der originäre ESF als Kernfonds für die Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer ist durch die Zusammenlegung mit anderen Fonds (dem Programm für Beschäftigung und soziale Innovation (EaSI),

¹³ Siehe Briefing Paper des Europäischen Rechnungshofs unter: https://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/BRP_MFF2/BRP_MFF2_EN.pdf, S. 13 [Zugriff am 16.08.2018].

¹⁴ Kleine Anfrage der Abgeordneten Markus Tressel, Britta Haßelmann, Stefan Schmidt und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN, betr.: Die Kohäsionspolitik der EU im Mehrjährigen Finanzrahmen 2021 – 2027 und deren Bedeutung für Deutschland, BT-Drucksache: 19/2841, Berlin, den 3. Juli 2018.



der Jugendbeschäftigungsinitiative, dem Europäischen Hilfsfonds für die am stärksten benachteiligten Personen (EHAP) und dem Aktionsprogramm der Union im Gesundheitsbereich) erheblich gekürzt worden. Vor dem Hintergrund, dass die Beschäftigten angesichts des Strukturwandels vor so mannigfaltigen und erheblichen Veränderungen stehen, ist das untragbar! Die kommunizierte Kürzung von vermeintlich 'nur' 7 Prozent vergleicht den ESF mit dem ESF+ und stellt eine unzulässige Verzerrung dar.

In kaum einer anderen Zeit gab es solche massiven Veränderungen für Beschäftigte sämtlicher Branchen. Für die Glaubwürdigkeit der EU beim Thema Soziales ist es essentiell, dass das ESF-Budget entsprechend den Herausforderungen angepasst wird. Der Prozess der Mittelallokation zwischen den Fonds wie den gesetzten Themen ist intransparent und nicht nachvollziehbar. Wir fordern eine Beteiligung aller gesellschaftlichen Akteure ebenso wie ein offenes und nachvollziehbares Verfahren.

b. Herabsetzung der Kofinanzierungssätze

Die EU-Kofinanzierungssätze in geteilter Mittelverwaltung sollen nach Kommissionsvorschlägen drastisch abgesenkt werden. Für die Beteiligung des ESI-Fonds bestehen künftig für Deutschland folgende Obergrenzen:

Die vorgesehenen Kürzungen der EU-Kofinanzierungssätze sind für den DGB nicht akzeptabel. Diese stellen insbesondere für die deutschen Übergangsregionen einen erheblichen Einschnitt dar und sind für die bestehenden Fördersysteme schwer zu verkraften. Problematisch ist darüber hinaus die Tatsache, dass potenziell Begünstigte in stärker entwickelten Regionen ab der künftigen Förderperiode 60 Prozent an Gegenfinanzierung aufbringen sollen. Gemessen am organisatorischen und damit finanziellen Aufwand, der sich für die Antragsteller durch die Komplexität der finanz- und fördertechnischen Projektsteuerung und Durchführung ergibt, setzt diese Förderquote einen zu geringen Anreiz bzw. es wird dazu führen, dass in erster Linie Projekte realisiert werden, die ohnehin zustande kommen würden. Viele Begünstigte können unter den derzeitigen Förderbedingungen die Gegenfinanzierung schon kaum bewerkstelligen. Für die neue Förderperiode besteht die Gefahr, dass die Träger die Gegenfinanzierung nicht mehr aufbringen können, wenn die Vorschläge der Kommission durchgehen. Das würde die Realisierung zahlreicher Vorhaben grundsätzlich gefährden. Der DGB fordert deshalb, eine Förderquote in Höhe der jetzigen Förderperiode zu garantieren. Außerdem bedarf es Öffnungsklauseln für besondere Zielgruppen, wie Mini-Jobberinnen und -Jobber, Nicht-Erwerbstätige und Freiberuflerinnen und Freiberufler. Hier wäre ein Interventionssatz von 80 Prozent wünschenswert, um die Gesamtfinanzierung zu realisieren.

c. Keine Berücksichtigung transformationsbedingter Strukturumbrüche

Der Mehrjährige Finanzrahmen lässt eine strategische Fokussierung auf gemeinsame industrie- und strukturpolitische Herausforderungen der Zukunft (Digitalisierung, Dekarbonisierung, Globalisierung, etc.) vermissen. Dieser Aspekt muss insbesondere angesichts der



wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Transformationsprozesse, die alle Regionen, Branchen und Beschäftigten Europas bedrohen könnten, stärkere Berücksichtigung finden.

Ein zusätzlich im EU-Haushalt verankerter und präventiv wirkender Transformationsfonds könnte in den betroffenen Regionen dafür sorgen, dass mit entsprechenden Finanzmitteln wirtschafts- und arbeitsmarktfördernde Projekte schon vor dem Eintreten von Strukturbrüchen initiiert werden könnten. Standortschließungen in Folge von Strukturbrüchen könnte zudem durch eine massive Ausweitung des Globalisierungsfonds begegnet werden.

Dies ließe sich auch mit der Strategie einer europäischen Industriepolitik koppeln, die sich den Zielen nachhaltigen Wachstums und sozialer Teilhabe verschreibt.

d. Keine angemessene Berücksichtigung von Kriterien Guter Arbeit

Die Qualität der Arbeitsplätze muss bei der Förderpolitik eine größere Rolle spielen, als dies bisher der Fall ist. Hierbei geht es einerseits um Gute Arbeit bei den Trägern und Unternehmen, die direkte finanzielle Förderung oder Unterstützung erhalten. Aber auch für die durch Projekte und Vorhaben geschaffenen Arbeitsplätze müssen Kriterien Guter Arbeit gelten. Mit europäischen Fördermitteln dürfen keine prekären und ausbeuterischen Arbeitsverhältnisse unterstützt werden. Der DGB fordert daher eine Doppelstrategie (siehe unter f. Europäische Säule soziale Rechte)

Kriterien Guter Arbeit sollten auf nationaler Ebene nach den entsprechenden Gepflogenheiten und unter Einbeziehung der Sozialpartner definiert werden.

In Deutschland gibt es in einigen Bundesländern bereits Kriterien/Indikatoren in den Verordnungen zur Gemeinschaftsaufgabe regionale Wirtschaftsförderung wie Tarifbindung oder vergleichbarer Rahmenbedingungen, Ausbildungsquoten u. ä. mehr. Diese kann als Orientierung für den Europäischen Fonds für regionale Entwicklung (EFRE) dienen. EU-Fördermittel sollten an Private nur bereitgestellt werden, wenn gleichzeitig eine Wahrnehmung kollektiver Rechte sichergestellt wird.

Darüber hinaus muss stärker als bisher durch eine nachfassende Prüfung garantiert werden, dass Wirtschaftsfördermittel nicht zur Verlagerung von Standorten und Arbeitsplätzen benutzt werden. Die bestehenden Förderinstrumente wie der EFRE führen bisher leider oft genug dazu, dass Verlagerungen innerhalb der EU durch europäische Fördermittel mitfinanziert werden und tragen so zur Standortkonkurrenz auf Kosten der Beschäftigten und Ressentiments gegenüber europäischen Mitgliedsländern und der EU insgesamt bei. Es existiert bereits eine 5-Jahres-Frist, die zur Folge hat, dass Fördergelder zurückgefordert werden können, wenn geförderte Standorte verlagert werden. Diese Regelung wirkt auf die nachwirkende Bindung von Fördermitteln an die Standorte, schließt jedoch nicht aus, dass mittels EU-Fördermitteln im Vorhinein angereizt wird, Standorte zu verlagern.

Das Anliegen Zugang zu Arbeitsplätzen mit guten Arbeitsbedingungen zu schaffen, muss auch in der ESF-Plus-Verordnung verankert werden. Gerade am Arbeitsmarkt benachteiligte Gruppen, haben ein hohes Risiko, nur eine prekäre Beschäftigung zu finden. Hier



sollte der ESF europaweit einen gezielten Beitrag zur Integration in Gute Arbeit leisten. Das muss auch in den Verordnungstexten sichtbar werden und sich in der Indikatorik (VO ESF+, Anhang I (4)) widerspiegeln.

Im aktuellen Entwurf sind noch keine wesentlichen Verwaltungsvereinfachungen erkennbar. Einzelne Vorschläge kommen in erster Linie den Verwaltungsbehörden zugute, aber nicht den Begünstigten bzw. den Durchführenden. Bei den Vorschlägen zu den Pauschalen ist bei der Bildung von Mittelwerten von Personalausgaben, aufgrund der erheblichen Lohnspreizung insbesondere im ESF die Schlechterstellung von gut zahlenden Begünstigten und die Überkompensation von schlecht zahlenden Trägern unbedingt zu vermeiden. Ein Arbeiten mit Mittelwerten ist hier hoch problematisch.

Im Hinblick auf vereinfachte Kostenoptionen, die für den ESF und den EFRE gelten, ist es bei den (möglichen bzw. verpflichtenden) Pauschalen (Art. 48 Dach-VO) notwendig darauf zu achten, dass es nicht zu Verschlechterungen der Arbeitsbedingungen kommt.

Gleichzeitig schaffen die ESF- und EFRE-Fonds ihrerseits erhebliche prekäre Beschäftigung. Befristungen wie auch die Nicht-Refinanzierung von gezahlten Tariflöhnen stellen ein großes Problem dar. Zudem müssen Lösungen für die Entlohnung von Arbeitszeiten vor und nach den Projektlaufzeiten gefunden werden.

e. Kopplung der ESI-Fonds an das Europäische Semester

Die Kommission sieht eine stärkere Verknüpfung zwischen den ESI-Fonds und dem Europäischen Semester vor, was sich an verschiedenen Stellen in der Verordnung zum ESF+ und in der Verordnung mit gemeinsamen Bestimmungen für die Europäischen Struktur- und Investitionsfonds (VO mit gemeinsamen Bestimmungen für die ESI-Fonds) niederschlägt. So soll eine stärkere Verknüpfung vor allem bei der Programmplanung hergestellt werden: In dem Verordnungsentwurf zum ESF+ schlägt die Europäische Kommission beispielweise vor, dass die Mitgliedstaaten künftig einen „angemessenen“ Beitrag ihres ESF-Plus-Budgets für die identifizierten Herausforderungen in den länderspezifischen Empfehlungen einsetzen (VO ESF+, Art. 7).

Die länderspezifischen Empfehlungen sollen dann zweimal prominent herangezogen werden: Als Orientierung zu Beginn des Programmplanungszeitraums sowie bei der Halbzweibewertung der operationellen Programme (VO mit gemeinsamen Bestimmungen für die ESI-Fonds, Art. 14).

Der DGB lehnt diesen Ansatz ab. Eine Verlagerung des Schwerpunktes des ESI-Fonds auf nationale Maßnahmen zur Umsetzung länderspezifischer Empfehlungen im Rahmen des Europäischen Semesters würde den europäischen Mehrwert der Kohäsionspolitik deutlich schmälern. Zudem besteht die Gefahr, dass Gelder aus den ESI-Fonds zweckentfremdet und für die Förderung von Strukturreformen eingesetzt werden, deren Fokus meist auf Liberalisierung, Deregulierung und Haushaltskonsolidierung liegt, was den Interessen von Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern widerspricht.



Darüber hinaus sieht die Verordnung mit gemeinsamen Bestimmungen für die ESI-Fonds vor, dass die Kommission bei Nichterfüllung der makroökonomischen und fiskalpolitischen EU-Vorgaben die Überarbeitung der Programme, die aus den ESI-Fonds finanziert werden, verlangen und sogar die Zahlungen aussetzen kann, wenn die Mitgliedstaaten keine Abhilfemaßnahmen treffen (VO mit gemeinsamen Bestimmungen für die ESI-Fonds, Art. 15). Bislang hat die Kommission noch nicht von dieser Möglichkeit Gebrauch gemacht. Es ist allerdings zu befürchten, dass sich dies in der neuen Förderperiode ändern wird.

Der DGB hat sich wiederholt gegen die Einführung solcher makroökonomischen Konditionalitäten bei den ESI-Fonds ausgesprochen und bekräftigt auch beim aktuellen Verordnungsvorschlag seine Kritik. Auch der Europäische Rechnungshof hat bereits in der vorherigen Förderperiode die Einführung der makroökonomischen Konditionalitäten kritisiert.¹⁵

Die Kommission begründet diese Form von Konditionalitäten damit, dass EU-Investitionen nur dann den gewünschten Erfolg erzielen können, wenn ein solider makroökonomischer Rahmen und ein unternehmensfreundliches Umfeld sichergestellt werden. Dieser Zusammenhang ist für uns nicht nachvollziehbar. Das Gegenteil ist der Fall: Eine restriktive Fiskalpolitik wie sie von der Kommission seit Jahren vorangetrieben wird, gefährdet die Zielsetzung der ESI-Fonds nach einem stärkeren wirtschaftlichen, sozialen und territorialen Zusammenhalt. Aus Sicht des DGB steht hinter dem Vorhaben der Versuch der Kommission, ein weiteres Druckmittel aufzubauen, um eine stärkere Compliance mit den fiskalpolitischen und makroökonomischen EU-Vorgaben zu erzwingen und eine stärkere Haushaltsdisziplin zu erreichen. Dies lehnt der DGB kategorisch ab: Die Austeritätspolitik der letzten Jahre hat zu Sozialabbau geführt und die wirtschaftliche Erholung nach der Wirtschafts- und Finanzkrise erschwert. Eine Stärkung der restriktiven fiskalpolitischen Vorgaben durch die Hintertür mittels makroökonomischer Konditionalitäten bei den ESI-Fonds lehnen wir entschieden ab.

Makroökonomische Konditionalitäten sind auch aus Gründen der Fairness abzulehnen: Während sich die länderspezifischen Empfehlungen an die Regierungen der Mitgliedstaaten richten, obliegt die Planung und Umsetzung der langfristig angelegten Programme der ESI-Fonds häufig den Regionen. Diese haben kaum Einfluss auf die Umsetzung länderspezifischer Empfehlungen auf Bundesebene. Bei einem Aussetzen der Zahlungen aus den ESI-Fonds werden Länder und Regionen daher unverschuldet bestraft. Aus diesem Grund hat sich auch der Bundesrat in seiner Stellungnahme zum Mehrjährigen Finanzrahmen gegen makroökonomische Konditionalitäten ausgesprochen.¹⁶

Schließlich ist generell eine stärkere Verknüpfung zwischen der wirtschaftspolitischen Steuerung der EU und den ESI-Fonds abzulehnen, weil das Europäische Semester noch immer ein weitestgehend technokratischer Prozess ist. Weder das Europäische Parlament, noch die nationalen Parlamente haben bei der Formulierung der zentralen Dokumente des Euro-

¹⁵ Siehe Stellungnahme des Europäischen Rechnungshofs unter: https://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/OP11_07/OP11_07_DE.PDF, Punkt 20 [Zugriff am 10.08.2018].

¹⁶ Bundesrat (2018): Drucksache 166/18 (Beschluss), 969. Sitzung vom 6. Juli 2018, Punkt 84.



päischen Semesters (Jahreswachstumsbericht, Nationales Reformprogramm, länderspezifische Empfehlungen) ein Mitspracherecht. Wenn Finanzmittel aus dem EU-Haushalt eingesetzt werden sollen, um die Umsetzung länderspezifischer Empfehlungen zu unterstützen bzw. die ausbleibende Umsetzung makroökonomischer und haushaltspolitischer Vorgaben zu sanktionieren, erhöht das die politische Verbindlichkeit der im Europäischen Semester getroffenen wirtschaftspolitischen Vorgaben, was einer besseren demokratischen Legitimierung bedarf.

f. Verknüpfung zwischen ESI-Fonds und rechtsstaatlichen Prinzipien

In dem Verordnungsvorschlag der Kommission „über den Schutz des Haushaltes der Union im Falle von generellen Mängeln in Bezug auf das Rechtsstaatsprinzip in den Mitgliedstaaten“ schlägt die Kommission vor, die Vergabe von Fördermitteln künftig an die Einhaltung von Rechtsstaatsprinzipien zu knüpfen. Bei Verstößen soll die Kommission Zahlungen künftig aussetzen oder beschränken können. Betroffen könnten vor allem die Europäischen Struktur- und Investitionsfonds sein. Nach den vorliegenden Plänen soll die Kommission einen Antrag auf Rückzahlung von Hilfen stellen können, wenn sie einen Verstoß gegen die Rechtsstaatlichkeit feststellt. Diesem Vorschlag könnten die EU-Staaten dann mit qualifizierter Mehrheit widersprechen. Eine Blockade der vier Visegrád-Staaten Polen, Ungarn, Tschechien und der Slowakei wäre so nicht möglich.

Der DGB teilt die Auffassung der Kommission, dass das Rechtsstaatsprinzip das Rückgrat jeder modernen demokratischen Ordnung und ein wesentlicher Teil der Grundwerte ist, auf den sich die Union stützt. Jedoch bezweifeln wir, dass der vorgeschlagene Verordnungsentwurf ein geeignetes Mittel ist, um Verstöße gegen Rechtsstaatlichkeit zu ahnden. Zahlungsaussetzungen bei den ESI-Fonds würden vorrangig die regionale Ebene treffen, auch wenn der sanktionierte Verstoß im alleinigen Verantwortungsbereich der nationalen Ebene liegt. Mit anderen Worten: Nach den Plänen der Kommission würden die europäischen Regionen ungerechterweise für Fehlverhalten der Regierungen auf Bundesebene bestraft. Zudem besteht die Gefahr, dass durch diese Neuregelung anti-europäische Ressentiments geschürt werden, v. a. in den Regionen, in denen EU-Gelder abgezogen werden. Aus diesen Gründen lehnt der DGB den Verordnungsvorschlag ab.

Gleichwohl fordern wir, dass die EU geeignete Instrumente findet, um effektiv gegen Demokratie- und Rechtsstaatsverstöße in den Mitgliedstaaten vorzugehen. Das von der Kommission eingeleitete Artikel-7-Verfahren gegen Polen, das ein Stimmrechtsentzug des Landes zur Folge haben könnte, erweist sich de facto als stumpfes Schwert. Andere



Instrumente, etwa die Einleitung eines Vertragsverletzungsverfahrens, müssen ausgeschöpft werden. Auch die europäischen Parteien könnten stärker in die Pflicht genommen werden und rechtsstaatliches Fehlverhalten ihrer Mitgliedsparteien sanktionieren.¹⁷

g. Kürzung der technischen Hilfen

Die technische Hilfe soll künftig auf 2,5 Prozent der Mittel beschränkt werden. Dafür soll es allerdings einen Flat-Rate-Mechanismus geben, mit der Möglichkeit, jede Zwischenzahlung pauschal zu erhöhen. Im Einzelnen ist die Vorschrift bislang noch nicht behandelt worden, insbesondere auch nicht zur Höhe der technischen Hilfe. Der DGB fordert, die technische Hilfe im EFRE nicht zu reduzieren, um die Umsetzung nicht zu gefährden. Darüber hinaus sollen den Sozialpartnern Mittel aus der technischen Hilfe in allen Regionen zur Verfügung gestellt werden.

h. Gender Budgeting EFRE

Aktuell werden im EFRE die Mittel vorrangig für die Förderung von Arbeitsplätzen von männlichen Beschäftigten verwendet. Dies hat unter anderem mit der privilegierten Förderung von KMU (kleine und mittlere Unternehmen) zu tun, die in erster Linie in Branchen tätig sind, in denen vorwiegend Männer beschäftigt sind. Demgegenüber sind Frauenarbeitsplätze überwiegend in Großunternehmen, wie beispielsweise der Sozialwirtschaft. Dieser Ungerechtigkeit in der Mittelverwendung sollte mit konsequenten Maßnahmen entgegen-gesteuert werden, da sie nicht zeitgemäß ist und den gesellschaftlichen Realitäten entgegenläuft. Wir fordern im EFRE eine Monitoring der Mittelverwendung, das geschlechterspezifisch aufgeschlüsselt ist und entsprechende Gegenmaßnahmen im Falle der über- bzw. unterdurchschnittlichen Mittelverteilung. Eine Öffnung von Beihilfetatbeständen zugunsten von Sozialunternehmen und Organisationen ohne Gewinnerzielungsabsichten würde diesem Problem entgegenwirken. Dann wäre z. B. die Unterstützung der Verbesserung von Qualität in der Kinderbetreuung entsprechend dem Annex (S. 28) zum EFRE-Verordnungsentwurf möglich. Unter den aktuellen Rahmenbindungen gibt es hierzu keine Möglichkeiten.

¹⁷ Eine neue FES-Studie diskutiert die Vor- und Nachteile diverser EU-Instrumente, um gegen Demokratie- und Rechtsstaatsverstöße in den Mitgliedsländern vorzugehen: <http://library.fes.de/pdf-files/id-moe/14486.pdf> [Zugriff am 14.09.2018].

6 Haushaltsinstrumente zur Stabilisierung der Wirtschafts- und Währungsunion

Der Verordnungsvorschlag zur Einrichtung einer Investitionsstabilisierungsfunktion und eines Reformhilfeprogramms ist eine direkte Antwort der Europäischen Kommission auf die Forderung des französischen Präsidenten Emmanuel Macrons, ein Eurozonenbudget einzuführen, wenngleich die Kommissionsvorschläge deutlich weniger ambitioniert sind. Die Kommission schlägt vor, sich bei der Stabilisierung der Wirtschafts- und Währungsunion auf die Förderung von Strukturreformen und auf die Abfederung asymmetrischer wirtschaftlicher Schocks zu konzentrieren. Darüber hinaus regt sie an, den 2016 aufgelegten Europäischen Fonds für Strategische Investitionen fortzuführen und zu vergrößern, zukünftig unter dem Namen InvestEU.

6.1 Das Reformhilfeprogramm

Der Verordnungsvorschlag zur Aufstellung des Reformhilfeprogramms (VO Reformhilfeprogramm) wurde von der Kommission am 31. Mai 2018 vorgelegt. Es besteht aus drei Säulen:

Reformumsetzungsinstrument

Hierbei handelt es sich um ein neues Instrument, das geschaffen werden soll, um Mitgliedstaaten einen finanziellen Anreiz zu bieten, die im Rahmen des Europäischen Semesters von der Kommission empfohlenen Strukturreformen umzusetzen. Bislang waren die länderspezifischen Empfehlungen weitestgehend unverbindlich. Nach Ansicht der Kommission bedroht der Reformunwille der Mitgliedstaaten die wirtschaftliche Stabilität der Europäischen Union. Das Reformumsetzungsinstrument soll einen Beitrag dazu leisten, diese Situation zu verbessern. Die Teilnahme an dem Programm ist freiwillig. Die Mitgliedstaaten selbst können Mittel aus dem Reformumsetzungsinstrument beantragen und vereinbaren dann mit der Kommission einen Reformfahrplan. Über den Fortschritt bei den Reformfahrplänen soll dann in den Nationalen Reformprogrammen, die Teil des Europäischen Semesters sind, berichtet werden. Die finanziellen Mittel, die aus diesem Instrument bereitgestellt werden, sollen nicht die Kosten der anvisierten Strukturreform tragen. Es geht lediglich darum, den Mitgliedstaaten einen positiven Anreiz in Aussicht zu stellen, um mögliche politische Blockaden auf nationaler Ebene zu überwinden. Nach erfolgreicher Umsetzung der Strukturreformen (über die die Kommission alleine entscheidet), sollen die Mitgliedstaaten den vereinbarten Betrag praktisch als Belohnung erhalten (VO Reformhilfeprogramm: Art. 15). Das Instrument sieht keine Ko-Finanzierung durch die Mitgliedstaaten vor.



Instrument für technische Unterstützung

Dieses Instrument ist eine Fortführung des bereits existierenden „Programms zur Unterstützung von Strukturreformen“, das 2017 auf den Weg gebracht wurde (Verordnung 2017/825). Das Ziel dieses Instruments ist es, technische Unterstützung bei der Vorbereitung und Durchführung von Reformen zu bieten. Maßnahmen, die mit diesem Instrument gefördert werden sollen, sind: die Bereitstellung von Fachwissen für politische Beratung, der Aufbau von Verwaltungskapazitäten und die Entsendung von Sachverständigen (VO Reformhilfeprogramm: 18). Zu diesem Zweck wurde eine eigene Dienststelle in der Kommission („Dienststelle zur Unterstützung von Strukturreformen“) eingerichtet, die auf den Erfahrungen basiert, die bei der Bereitstellung technischer Unterstützung im Rahmen des griechischen Anpassungsprogramms gemacht wurden.¹⁸

Konvergenzfazilität

Das Ziel dieses Instrumentes ist es, diejenigen Mitgliedstaaten, die den Euro noch nicht eingeführt haben, bei der Vorbereitung auf die Mitgliedschaft im Euroraum zu unterstützen. Es sieht sowohl technische als auch finanzielle Unterstützungsmaßnahmen vor.

Insgesamt beträgt die von der Kommission vorgesehene Finanzausstattung für die Durchführung des Reformhilfeprogramms für den Zeitraum 2021 – 2027 25 Mrd. Euro. Dieser Betrag teilt sich auf die drei Instrumente wie folgt auf: 22 Mrd. Euro für das Reformumsetzungsinstrument, 840 Mio. Euro für das Instrument für technische Unterstützung und 2,16 Mrd. Euro für die Konvergenzfazilität (alles in laufenden Preisen, siehe VO Reformhilfeprogramm). Darüber hinaus sieht der Verordnungsvorschlag die Möglichkeit der Übertragung von 5 Prozent der Programmmittelezuweisungen im Rahmen von EFRE, ESF+, Kohäsionsfonds und EMFF auf das Reformhilfeprogramm vor (VO zum Reformhilfeprogramm, Art. 7; VO mit gemeinsamen Bestimmungen für die ESI-Fonds, Art. 21). Eine nicht unerhebliche finanzielle Mittelaufstockung könnte so im Laufe des nächsten Programmzeitraums erfolgen.

Die folgende Bewertung bezieht sich insbesondere auf die erste Säule, also das sogenannte Reformumsetzungsinstrument, weil es von den drei geplanten Instrumenten die bei weitem höchste Mittelausstattung aufweist und es für die Bundesrepublik Deutschland besonders relevant ist.

¹⁸ Siehe Folgenabschätzung der Europäischen Kommission zum Reformhilfeprogramm: https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/budget-may2018-reform-support-programme-swd_en.pdf, S. 8 [Zugriff am 28.08.2018].



Bewertung

Der DGB kritisiert massiv die Pläne der Kommission zum Reformumsetzungsinstrument. Bei diesem Verordnungsvorschlag handelt es sich um einen Versuch der Kommission, den 2012/2013 gescheiterten Pakt für Wettbewerbsfähigkeit wiederzubeleben. Mit einem finanziellen Anreizsystem sollten damals in Form von vertraglichen Vereinbarungen Struktur-reformen u. a. im Bereich der Lohnentwicklung, des Arbeitsmarktes, des Rentensystems und der Effizienz des öffentlichen Sektors schmackhaft gemacht werden. Die Gewerkschaften protestierten damals scharf gegen dieses undemokratische, unsoziale und unnütze Instrument, und auch viele Mitgliedstaaten verbatene sich derartige Eingriffe in ihre nationalen Zuständigkeiten, so dass die Diskussionen wieder aufhörten.¹⁹ Mit dem nun vorgelegten Verordnungsvorschlag kommen die damaligen Vorschläge wieder auf den Tisch. Der DGB kritisiert daran im Einzelnen:

a. Unklare Definition von Strukturreformen

Es ist unklar, welche Arten von Strukturreformen durch das Reformumsetzungsinstrument gefördert werden sollen. Die Kommission bleibt bei der Definition, welche Arten von Strukturreformen durch finanzielle Anreize gefördert werden sollen, im Ungefähren. Im Verordnungsvorschlag selbst wird der Begriff nicht hinreichend definiert. In Art. 11 (7) des Verordnungsvorschlags werden Kriterien zur Bewertung der Förderfähigkeit von Strukturreformen definiert. Nach dem Vorschlag der Kommission sollen vor allem solche Strukturreformen gefördert werden, die:

- a) geeignet sind, um die Herausforderungen zu bewältigen, die im Rahmen des europäischen Semesters ermittelt wurden
- b) umfassend sind,
- c) geeignet sind, um die Leistungsfähigkeit und die Widerstandsfähigkeit des betreffenden Mitgliedstaates zu stärken
- d) eine dauerhafte Wirkung entfalten.

Der DGB kritisiert diese Eingrenzung an förderfähigen Strukturreformen. Problematisch ist vor allem die Verknüpfung mit dem Europäischen Semester. Eine systematische Analyse der länderspezifischen Empfehlungen der letzten Jahre zeigt, dass die Empfehlungen, die im Rahmen des Europäischen Semester ausgesprochen werden, auf Liberalisierung und Deregulierung abzielen und sich häufig auf Effizienzsteigerungen im öffentlichen Dienst, auf Steuerreduzierung für Unternehmen und einer Verlagerung der Steuerbelastung vom Faktor Arbeit hin zu indirekten Steuern (Konsumsteuern und umweltfreundliche Abgaben auf Treibstoff), auf eine Flexibilisierung von Arbeitsmärkten und einem Abbau von sog. Arbeitsmarkttrigiditäten (z. B. Regelungen zum Beschäftigungsschutz), auf eine Politik der Lohn-

¹⁹ Siehe Artikel von Anne Karrass auf Blickpunkt WiSO: <https://www.blickpunkt-wiso.de/post/troika-fuer-alle-eu-kommission-schlaegt-erneut-finanzielle-belohnungen-fuer-sozialabbau-vor--2191.html> [Zugriff am 28.08.2018].



moderation (durch Dezentralisierung der Kollektivvertragssysteme, Abschaffung der Lohnindexierung etc.) sowie auf eine Erhöhung des Rentenalters aufgrund der steigenden Lebenserwartung konzentrieren.²⁰

Zugegebenermaßen haben in den letzten Jahren auch progressive Reformvorschläge im Rahmen des Europäischen Semesters zugenommen. Seit dem Jahreswachstumsbericht 2015 liegt ein viel stärkerer Fokus auf der Förderung öffentlicher und privater Investitionen. Auch wurden in den letzten Jahren zunehmend Empfehlungen angenommen, die das Ziel hatten, bestimmte Bevölkerungsgruppen (Frauen, Menschen mit Migrationshintergrund) in den Arbeitsmarkt einzubinden, prekäre Beschäftigung zu verhindern und Armut zu bekämpfen.²¹

Diese begrüßenswerten Entwicklungen ändern jedoch nichts daran, dass eine Vielzahl von Empfehlungen aus gewerkschaftlicher Perspektive höchst problematisch sind. Das gilt umso mehr, wenn nicht nur die länderspezifischen Empfehlungen im engen Sinne, sondern jegliche im Zuge des Europäischen Semesters in den offiziellen Dokumenten der Kommission (insbesondere im Länderbericht) identifizierten, notwendigen strukturellen Reformen förderfähig sein sollen. Zudem besteht das Problem, dass begrüßenswerte progressive Vorschläge durch restriktive fiskalpolitische Empfehlungen, die auf eine rasche Haushaltskonsolidierung gemäß der verschärften Vorgaben im Sixpack und Twopack setzen, konterkariert, wenn nicht gar verunmöglicht werden. Eine neue Studie zeigt, dass trotz der Aufnahme des social scoreboards in das Europäische Semester weiterhin das Problem der Dominanz fiskalpolitischer gegenüber sozialen Zielen besteht.²² Mit anderen Worten: progressive Reformen im Bereich der Sozial- und Arbeitsmarktpolitik werden nur dann von der Kommission empfohlen, wenn sie konform sind mit den haushaltspolitischen Sparvorgaben.

Neben dem Verweis auf das Europäische Semester ist bei den Bewertungskriterien der Hinweis auf die „Widerstandsfähigkeit“ der Volkswirtschaften problematisch (VO zum Reformhilfeprogramm, Art. 11 (7)). Der Begriff wird im Verordnungsvorschlag 71 Mal verwendet und ist ein zentrales Bewertungskriterium für die Förderfähigkeit von Strukturreformen im Rahmen des Reformumsetzungsinstruments. Allerdings wird er weder im Verordnungsvorschlag selbst noch in den Begleitdokumenten definiert. Mit dem Begriff Widerstandsfähigkeit (Englisch: *resilience*) wird von der Kommission ein neues Konzept aufgegriffen, das im wirtschaftspolitischen Diskurs in einer Vielzahl von internationalen Organisationen (G20,

²⁰ Siehe Studie von Christoph Herrmann im Auftrag der Arbeiterkammer Wien: https://media.arbeiterkammer.at/wien/PDF/studien/Strukturelle_Reformen_in_Europa_2015.pdf [Zugriff am 28.08.2018].

²¹ Siehe Studie von Stefan Clauwaert zu den länderspezifischen Empfehlungen im Bereich der Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik: <https://www.etui.org/Publications2/Background-analysis/The-country-specific-recommendations-CSRs-in-the-social-field.-An-overview-and-comparison.-Update-including-the-CSRs-2018-2019> [Zugriff am 28.08.2018].

²² Björn Hacker (2018): Soziales Europäisches Semester? Die Europäische Säule sozialer Rechte im Praxistest. IEO Research Paper No. 02/18, Institut für Europäische Politik, http://iep-berlin.de/wp-content/uploads/2018/09/RP0218-Hacker_final.pdf [Zugriff am 26.09.2018].



EZB, OECD, IWF) eine zunehmend zentrale Rolle spielt.²³ Nach Vorstellung der Generaldirektion Finanzen und Wirtschaft können vor allem Deregulierung, Flexibilisierung und angebotsseitige Wirtschaftspolitiken zu einer Stärkung der Widerstandsfähigkeit der europäischen Volkswirtschaften beitragen.²⁴ Die empfohlenen Strukturreformen sind aus gewerkschaftlicher Perspektive höchst problematisch und reichen von einer restriktiven Fiskalpolitik, über eine Flexibilisierung der Lohnpolitik, der Deregulierung des Arbeitsmarktes bis hin zum Abbau von Regelungen zur Beschäftigungssicherheit.

Solange bei dem Gesetzesvorschlag der Bezug zum Europäischen Semester und zum Konzept der Widerstandsfähigkeit erhalten bleibt, fördert das Reformhilfeprogramm Strukturreformen, die den Interessen der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern widersprechen. Die EU braucht kein weiteres Instrument zur Durchsetzung von Strukturreformen, die auf Liberalisierung, Deregulierung und Flexibilisierung setzen. Eine alternative Reformpolitik müsste dem Prinzip der sozialen und territorialen Kohäsion verpflichtet sein und eine nachfrageorientierte Wirtschaftspolitik ermöglichen, die öffentliche Investitionen fördert und so die Zukunftsfähigkeit der europäischen Volkswirtschaften sicherstellt.

b. Governance

Ein weiteres zentrales Problem des Reformumsetzungsinstruments liegt im Bereich der Governance. Die vorgesehenen Verfahrensprozesse halten demokratischen Kriterien legitimen Regierens nicht stand. Gemäß dem Verordnungsvorschlag entscheidet die Kommission alleine über die Förderfähigkeit von Strukturreformen (VO zum Reformhilfeprogramm, Art. 11 (7)) und über die Frage, ob eine Strukturreform erfolgreich umgesetzt wurde oder nicht und damit über die Auszahlung von Finanzhilfen (Art. 15). Parlament und Rat werden lediglich informiert (VO zum Reformhilfeprogramm, Art. 17) und der Ausschuss für Wirtschaftspolitik, ein Gremium das den Rat und die Kommission berät, ist berechtigt, eine Stellungnahme zu den von den Mitgliedstaaten vorgelegten Vorschlägen für Reformzusagen abzugeben (VO zum Reformhilfeprogramm, Art. 11 (9)).

Strukturreformen sind keine unpolitischen technokratischen Maßnahmen, über die abgeschirmt vom politischen Prozess entschieden werden kann. Sie weisen häufig Zielkonflikte auf: Sie können förderlich sein für wirtschaftliches Wachstum und gleichzeitig negative soziale Folgen haben. Des Weiteren haben Strukturreformen redistributive Effekte: Sie stellen bestimmte Bevölkerungsgruppen besser und benachteiligen andere. Aus diesen Gründen sollten die von den nationalen Regierungen vorgeschlagenen Reformzusagen in nationalen

²³ Siehe Studie des internen Think Tanks der Europäischen Kommission (Joint Research Centre) zu dem Thema: http://publications.jrc.ec.europa.eu/repository/bitstream/JRC111606/jrc111606_resilience_crisis_pilot_withidentifiers.pdf [Zugriff am 28.08.2018].

²⁴ Siehe das Vorbereitungspapier der Europäischen Kommission zu einem Eurogruppentreffen im September 2017 unter: <https://www.consilium.europa.eu/media/23535/eurogroup-15-september-item1-com-note-economic-resilience-in-emu.pdf> [Zugriff am 28.08.2018].

Parlamenten verhandelt und das Europäische Parlament müsste bei der Entscheidung über die Auszahlung von Finanzhilfen einbezogen werden.

Ferner wird durch das Reformumsetzungsinstrument die Verbindlichkeit der im Europäischen Semester getroffenen Politikempfehlungen erhöht, da deren Umsetzungen zukünftig durch EU-Finanzhilfen belohnt werden soll. Indirekt kann bei einer schlechten Haushaltslage der Druck auf die Mitgliedstaaten steigen, Strukturreformen durchzuführen, die im Sinne der Kommission sind. Vor diesem Hintergrund ist es umso wichtiger, dass nationale Parlamente oder das Europäische Parlament stärker in den wirtschaftlichen Koordinierungsprozess des Europäischen Semesters mit eingebunden und bei der Formulierung wirtschaftspolitischer Schwerpunkte beteiligt werden.

Schließlich ist unter dem Gesichtspunkt demokratischen Regierens auch die Regelung im Verordnungsvorschlag unhaltbar, wonach die Kommission Gelder bis zu 5 Jahre nach der Umsetzung der Reform zurückverlangen kann, wenn etwa eine neue Regierung die Strukturreform rückgängig macht (VO Reformhilfeprogramm, Artikel 16). Ein Wechsel der politischen Mehrheitsverhältnisse in den Mitgliedstaaten sollte auch einen wirtschaftlichen Politikwechsel ermöglichen, ohne dass neue Regierungen finanzielle Nachteile befürchten müssen.

c. Finanzierung durch Einsparungen im Bereich der ESI-Fonds

Der DGB sieht das Reformumsetzungsinstrument auch deshalb kritisch, weil davon auszugehen ist, dass die 22 Mrd. Euro, die für das Instrument veranschlagt wurden, durch die vorgeschlagenen Einsparungen im Bereich der ESI-Fonds finanziert werden. Die ESI-Fonds und das Reformhilfeprogramm sind in dem EU-Budgetvorschlag der Kommission derselben Rubrik („Zusammenhalt und Werte“) zugeordnet (Mitteilung zum MFR: 7). Der DGB kritisiert, dass durch das Reformumsetzungsinstrument EU-Mittel, die dringend für den territorialen und sozialen Zusammenhalt benötigt werden, abgezogen werden, um Strukturreformen zu fördern, die den Interessen der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern widersprechen. Ähnliche Bedenken hat auch der Bundesrat in seinem Beschluss zum EU-Budgetvorschlag geäußert.²⁵

Dieses Problem wird durch die vorgesehenen Regelungen zu Mittelübertragungen noch weiter verschärft. Nach Plänen der Kommission sollen die Mitgliedstaaten befugt sein, 5 Prozent der Programmmittelzuweisungen im Rahmen von EFRE, ESF+, Kohäsionsfonds oder EMFF auf das Reformhilfeprogramm zu übertragen (VO Reformhilfeinstrument, Art. 7 (4); VO mit gemeinsamen Bestimmungen für die ESI-Fonds, Art. 21). Da im Rahmen des Reformhilfeinstrumentes das Erfordernis der Ko-Finanzierung durch die Mitgliedstaaten entfällt, wird so ein Anreiz geschaffen, Gelder auf das Reformhilfeprogramm umzuschichten, was de facto einer weiteren Kürzung der ESI Fonds gleich käme.

²⁵ Bundesrat (2018): Drucksache 166/18 (Beschluss), 969. Sitzung vom 6. Juli 2018, Punkt 104.



Insgesamt kritisiert der DGB die verfehlte Zielsetzung, den technokratischen Charakter und die finanzielle Schwächung der ESI-Fonds durch das Reformumsetzungsinstrument und lehnt den Verordnungsvorschlag der Europäischen Kommission zum Reformhilfeprogramm vehement ab.

6.2 Die Investitionsstabilisierungsfunktion

Der Verordnungsvorschlag zur Schaffung einer Europäischen Investitionsstabilisierungsfunktion (VO EISF) stellt neben dem Reformhilfeprogramm ein weiteres neues Haushaltsinstrument zur Stabilisierung der Währungsunion dar. Das Ziel der Investitionsstabilisierungsfunktion ist es, die Volkswirtschaften der Mitgliedstaaten bei großen länderspezifischen wirtschaftlichen Schocks zu stabilisieren. Da öffentliche Investitionen eine wichtige makroökonomische Stabilisierungsfunktion haben und bei wirtschaftlichen Abschwüngen besonders schnell einbrechen, schlägt die Kommission vor, dass sich das neu zu schaffende Haushaltsinstrument zur Stabilisierung der Währungsunion auf die Förderung öffentlichen Investitionen konzentriert.

Die Hilfen der Investitionsstabilisierungsfunktion sollen zwei Formen annehmen: Zum einen soll die EU-Kommission die Möglichkeit bekommen, auf Finanzmärkten Anleihen aufzunehmen, um sie an den jeweiligen Mitgliedstaat weiterzugeben. Für diese Anleihen soll eine Obergrenze in Höhe von 30 Mrd. Euro gelten (VO EISF, Teil IV, Art. 7).²⁶

Zusätzlich werden Zinszuschüsse gewährt, die dazu beitragen sollen, die Zinskosten des EISF-Darlehens zu decken. Insgesamt sind Zinszuschüsse im Wert von 600 Mio. Euro vorgesehen, finanziert aus Beiträgen der Mitgliedstaaten, die hierfür einen prozentualen Anteil ihrer monetären Einkünfte entrichten sollen, die in einen Fonds fließen werden.

Gefördert werden sollen Bruttoanlageinvestitionen des Staates, Investitionen die im Rahmen von Programmen der Europäischen Investitions- und Strukturfonds getätigt werden sowie alle Ausgaben in Bereichen der allgemeinen und beruflichen Bildung (VO EISF Teil I, Art. 2 (3)). Diejenigen Mitgliedsländer, die ein EISF-Darlehen erhalten, sollen sich nicht nur verpflichten, öffentliche Investitionen in der Höhe eines Betrages zu tätigen, der mindestens dem EISF-Darlehen entspricht, sondern auch die öffentlichen Investitionen auf dem durchschnittlichen Stand der letzten fünf Jahre zu halten.

Die Gewährung von EISF-Darlehen unterliegt strikten ex-ante Konditionalitäten: Anspruchsberechtigt sind nur diejenigen Mitgliedstaaten, die die Beschlüsse und Empfehlungen im

²⁶ Die EU darf keine schuldenfinanzierten Kredite aufnehmen, allerdings darf sie im Rahmen der Marge zwischen dem Haushaltsrahmen und der Eigenmittelobergrenze Kredite am Finanzmarkt aufnehmen, um sie an Mitgliedstaaten, die sich in einer Krisensituation befinden, weiterzugeben (siehe Art. 122 (2) AEUV). Sollte der Krisenstaat die Hilfskredite nicht zurückzahlen, hätte die EU im Ausmaß der Marge bis zur Eigenmittelobergrenze das Recht, von den Mitgliedstaaten entsprechende Beiträge einzufordern, um nicht auf den Schulden sitzenzubleiben. Denn der Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union schreibt einen ausgeglichenen EU-Haushalt vor (Art. 320 (1) AEUV).



Rahmen der haushaltspolitischen und makroökonomischen Überwachung in den beiden Jahren vor Antragstellung eingehalten haben. Finanzielle Hilfe aus der Investitionsstabilisierungsfunktion soll weitestgehend automatisch erfolgen, wenn ein Mitgliedstaat einem asymmetrischen Schock ausgesetzt ist. Die EISF-Hilfe wird dann aktiviert, wenn die nationale Arbeitslosenquote eines Mitgliedstaats stark ansteigt (VO EISF, Teil II, Art. 4 (1)).

Nach Vorstellungen der Kommission soll die Investitionsstabilisierungsfunktion die bestehenden Strukturen der EU-Krisenpolitik, insbesondere den Europäischen Stabilitätsmechanismus, sinnvoll ergänzen. Während die Funktion des ESM darin besteht, in Zahlungsschwierigkeiten geratene Mitgliedstaaten eine Refinanzierungsmöglichkeit zu schaffen – unter der Bedingung, dass die betreffenden Mitgliedstaaten strikte politische Auflagen akzeptieren –, soll die Investitionsstabilisierungsfunktion präventiv wirken, indem in wirtschaftlichen Abschwüngen öffentliche Investitionen stabilisiert werden, wodurch ein Einbruch der gesamtwirtschaftlichen Nachfrage verhindert werden könnte (Europäische Kommission 2018g: 15).

Bewertung

Grundsätzlich bewertet der Deutsche Gewerkschaftsbund den Vorschlag zur Einrichtung einer Investitionsstabilisierungsfunktion positiv. Eine zentrale Lehre aus der vergangenen Finanz- und Wirtschaftskrise ist, dass den Mitgliedstaaten infolge der vergemeinschafteten Geldpolitik in einem einheitlichen Währungsraum und aufgrund der restriktiven fiskalpolitischen EU-Governance keine ausreichend effektiven Instrumente der makroökonomischen Politik mehr zur Verfügung stehen, um eine antizyklische Wirtschaftspolitik zu betreiben. Die Kommission selbst gesteht in ihrer Folgenabschätzung dieses Problem ein.²⁷ Mit der Investitionsstabilisierungsfunktion will die Kommission diesem Problem durch eine europäische Lösung begegnen.

Begrüßenswert ist darüber hinaus die weite Definition von öffentlichen Investitionen, die Ausgaben im Bereich der allgemeinen und beruflichen Bildung mit einschließt. Auch die Maßgabe in Art. 5 (1b) des Verordnungsvorschlages wird vom DGB unterstützt. Danach sollen Begünstigte von EISF-Krediten nicht nur öffentliche Investitionen tätigen, die mindestens der Höhe des Darlehens entsprechen, sondern sich darüber hinaus verpflichten, die öffentliche Investitionsquote mindestens auf dem durchschnittlichen Stand der letzten fünf Jahre zu halten. Das kann als erster Schritt in Richtung einer öffentlichen Investitionsquote gewertet werden, wofür sich der DGB seit Jahren einsetzt.

²⁷ Siehe Folgenabschätzung der Europäischen Kommission zum Verordnungsentwurf über die Schaffung einer Europäischen Investitionsstabilisierungsfunktion unter: https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/budget-may2018-investment-stabilisation-function-swd_en.pdf, S. 9 [Zugriff am 28.08.2018].



Trotz einer grundsätzlichen Zustimmung zur Investitionsstabilisierungsfunktion hat der Deutsche Gewerkschaftsbund erhebliche Bedenken hinsichtlich der konkreten Ausgestaltung dieses Instruments:

a. Ex-ante Konditionalitäten

Der Deutsche Gewerkschaftsbund kritisiert scharf die im Verordnungsvorschlag geplante Einführung von ex-ante Konditionalitäten (VO-EISF, Art. 3). Nach den von der Kommission vorgeschlagenen „Förderfähigkeitskriterien“ sollen nur diejenigen Mitgliedstaaten Zugang zu EISF-Hilfen bekommen, die in den beiden Jahren vor Antragstellung die relevanten Beschlüsse und Empfehlungen im Rahmen der haushaltspolitischen und makroökonomischen Überwachung eingehalten haben. Diese Regelung mindert nicht nur enorm die Effektivität dieses Instruments (siehe unten), sondern führt auch dazu, dass die Verbindlichkeit der fiskalpolitischen Governance erhöht wird.

Mit dieser Regelung wird der Druck auf die Mitgliedstaaten erhöht, die fiskalpolitischen und makroökonomischen Empfehlungen, die im Rahmen des Europäischen Semesters formuliert werden, einzuhalten. Schon lange ist die geringe Umsetzung der Haushalts- und makroökonomischen Empfehlungen in den Mitgliedstaaten der Europäischen Kommission ein Dorn im Auge. Bisher hat sie sich aber zurückgehalten, das Fehlverhalten der Mitgliedstaaten zu sanktionieren – vermutlich weil die politischen Kosten einer solchen Entscheidung zu hoch wären. Aus Sicht des DGB stellt die Einführung der vorgeschlagene ex-ante Konditionalitäten einen Versuch der Europäischen Kommission dar, die Haushaltsdisziplin der Mitgliedstaaten durch die Hintertür zu stärken. Mitgliedstaaten werden sich zukünftig gründlich überlegen, ob sie die länderspezifischen Empfehlungen der Kommission ignorieren, wenn ihnen in wirtschaftlichen Abschwüngen möglicherweise der Zugang zur Investitionsstabilisierungsfunktion verwehrt bleibt.

Die vorgeschlagenen ex-ante Konditionalitäten sind auch aus ökonomischer Perspektive nicht nachvollziehbar. Wenn das Ziel der Investitionsstabilisierungsfunktion die Abfederung asymmetrischer Schocks ist, sollten alle Mitgliedstaaten Zugang zu dem Instrument bekommen. Für eine Wirtschaft mit strukturellen Defiziten ist ein expansiver fiskalpolitischer Impuls ein genauso wichtiges antizyklisches Instrument wie für eine Wirtschaft mit wenigen strukturellen Defiziten. Mit anderen Worten: Die von der Kommission vorgeschlagenen Konditionalitäten sind exogener Natur. Sie sind nicht notwendig, um die Effektivität des Instruments zu gewährleisten, sondern verfolgen eine andere, eben exogene Zielsetzung (nämlich die Verbindlichkeit der fiskalpolitischen und makroökonomischen EU-Vorgaben zu erhöhen). Konditionalitäten machen aber nur dann Sinn, wenn sie endogen sind und zu einer effektiven Umsetzung eines Instruments beitragen.²⁸ Im Falle der Investitionsstabilisie-

²⁸ Siehe den Beitrag von Laszlo Andor zu endogenen und exogenen Konditionalitäten: https://www.academia.edu/34580524/COHESION_AND_CONDITIONALITY_IN_THE_EU [Zugriff am 28.08.2018].

rungsfunktion wäre es beispielsweise denkbar, die Auszahlung von EISF-Hilfen davon abhängig zu machen, ob die entsprechenden mitgliedstaatlichen Behörden über genügend Ressourcen und Kenntnisse verfügen, um Investitionsoffensiven zu verwalten. Der DGB kritisiert also nicht grundsätzlich, dass die Auszahlung finanzieller Hilfen durch die EU von bestimmten Bedingungen abhängig gemacht wird. Bedingungen, die sicherstellen, dass EU-Gelder auch dafür ausgegeben werden, wofür sie gedacht waren, (endogene Konditionalitäten) sind durchaus sinnvoll. Die von der Kommission vorgeschlagenen ex-ante Konditionalitäten lehnt der DGB hingegen strikt ab.

b. Einschränkung nationaler fiskalpolitischer Spielräume

Mit der Investitionsstabilisierungsfunktion würden Teile der Zuständigkeiten der nationalen Investitionspolitik auf die EU-Kommission übertragen. Sie würde darüber entscheiden, welche Investitionen förderfähig sind, ob ein Mitgliedstaat förderberechtigt ist und sogar die Höhe der öffentlichen Investitionen festlegen (VO EISF, Art. 5 (1b)). Zudem soll es zukünftig eine Qualitätsprüfung der Systeme und Verfahren für die Verwaltung öffentlicher Investitionen geben (VO EISF, Art. 20). Der DGB warnt davor, Zuständigkeiten der Investitionspolitik vorschnell auf die europäische Ebene zu übertragen. Eine europäische Stärkung der Fiskalpolitik sollte nicht auf Kosten nationaler fiskalpolitischer Spielräume geschehen! Anstatt Teile der Zuständigkeiten für die nationale Investitionspolitik auf die europäische Ebene zu verlagern, sollte viel eher der Stabilitäts- und Wachstumspakt reformiert werden, um wachstumsfördernde, öffentliche Investitionen zu stärken. Die Neuinterpretation der fiskalpolitischen Regeln durch die Europäische Kommission, die mehr Flexibilität zulässt²⁹, reicht dafür nicht aus. Der DGB hat sich in diesem Kontext wiederholt für die Einführung einer Goldenen Regel für öffentliche Investitionen ausgesprochen. Danach sollten Nettoinvestitionen des Staates in den relevanten Defizitgrößen des Europäischen Stabilitäts- und Wachstumspaktes und des Fiskalpaktes nicht miteinberechnet werden.³⁰

c. Ineffektivität

Da die Kommissionpläne zur Investitionsstabilisierungsfunktion die Förderung von öffentlichen Investitionen vorrangig in Form von Darlehen vorsieht und ansonsten das europäische fiskalpolitische Regelwerk unangetastet lässt, ist fraglich, ob dieses Instrument überhaupt einen sinnvollen Mehrwert bringt. Jedenfalls wird durch die Investitionsstabilisierungsfunktion kein Anreiz geschaffen, zukünftig wirtschaftlichen Abschwüngen durch eine Investitionsoffensive zu begegnen, weil die EISF-Darlehen genauso wie sonstige Verpflichtungen der Mitgliedstaaten von den EU-Budgetregeln erfasst werden. Gemindert wird die

²⁹ Siehe Mitteilung der Kommission „Optimale Nutzung der im Stabilitäts- und Wachstumspakt vorgesehenen Flexibilität. Brüssel, Com (2015) 12 final.

³⁰ Siehe Beitrag von Achim Truger auf WISO-Direkt: <http://library.fes.de/pdf-files/wiso/14521.pdf> [Zugriff am 28.08.2018].

Effektivität des Instruments zusätzlich durch die strikten ex-ante Konditionalitäten. Es sollen nur diejenigen Mitgliedstaaten anspruchsberechtigt sein, die in den zwei Jahren vor Antragstellung die relevanten Beschlüsse und Empfehlungen im Rahmen der haushaltspolitischen und makroökonomischen Überwachung eingehalten haben. Solche Mitgliedstaaten werden aber problemlos am Finanzmarkt Kredite aufnehmen können, um öffentliche Investitionen zu finanzieren. Warum sollten sie EISF-Darlehen beantragen und sich damit eines intensiven Investitionsmonitorings durch die Europäische Kommission unterwerfen? In ihrer Folgenabschätzung zum Verordnungsentwurf erkennt die Kommission dieses Problem und bringt deshalb die Zinszuschüsse ins Spiel. Sie geht davon aus, dass Mitgliedstaaten sich durch EISF-Darlehen günstiger finanzieren können als am freien Markt (Europäische Kommission 2018g: 57).³¹ Es ist jedoch fraglich, ob die geplante bescheidene Summe an Zinszuschüssen dafür ausreicht.

Einen effektiven Beitrag zur Abfederung asymmetrischer Schocks und eine Förderung öffentlicher Investitionen könnte das geplante Instrument nur dann leisten, wenn entweder:

- a) nicht Darlehen, sondern Zuschüsse gewährt werden würden, um die öffentlichen Investitionen von Mitgliedstaaten zu stabilisieren oder
- b) das fiskalpolitische Regime reformiert werden würde. Es wäre beispielweise denkbar, dass die Verpflichtungen, die den Mitgliedstaaten aus EISF-Darlehen erwachsen, bei der Festlegung der zulässigen Defizitgrenzen herausgerechnet werden würden. Nur in diesen beiden Fällen bestünde für Mitgliedstaaten ein besonderer Anreiz, wirtschaftlichen Abschwüngen durch eine Stabilisierung öffentlicher Investitionen zu begegnen und dafür EISF-Anleihen in Anspruch zu nehmen.

d. Governance

Laut Verordnungsentwurf soll die Europäische Kommission alleine über Anspruchs- und Aktivierungskriterien entscheiden, sobald ein Mitgliedstaat einen Antrag auf EISF-Hilfe gestellt hat. Sie entscheidet auch alleine über die Bedingungen des Darlehens (Höhe, durchschnittliche Laufzeit etc.). Das ist nicht nur unter dem Gesichtspunkt demokratischen Regierens bedenklich; es ist auch im Vergleich zur bisherigen Verfahrenspraxis bei der Gewährung von Finanzhilfen höchst ungewöhnlich. Bei anderen vergleichbaren Programmen der finanziellen Unterstützung war zumindest die Einbeziehung des Rates vorgesehen (vgl. Verordnung zum EFSM).

In ihrer Folgenabschätzung begründet die Kommission dieses Entscheidungsverfahren mit dem quasi-automatischen Mechanismus der Finanzhilfe, der nach der Verabschiedung des Verordnungsvorschlages im ordentlichen Gesetzgebungsverfahren keine weitere Beteiligung

³¹ Siehe Folgenabschätzung der Europäischen Kommission zum Verordnungsentwurf über die Schaffung einer Europäischen Investitionsstabilisierungsfunktion unter: https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/budget-may2018-investment-stabilisation-function-swd_en.pdf, S. 57 [Zugriff am 28.08.2018].

der EU-Institutionen oder der nationalen Parlamente erforderlich mache.³² Das mag für die Aktivierungskriterien stimmen. Bei den Förderfähigkeitskriterien besteht hingegen ein hoher politischer Ermessensspielraum. Förderfähig sind nur diejenigen Mitgliedstaaten, die in den zwei Jahren vor Antragstellung die EU-Vorgaben im Rahmen der haushaltspolitischen und makroökonomischen Überwachung eingehalten haben. Diese Frage ist keine technische, die sich objektiv beantworten lässt. Deshalb sollte das Europäische Parlament bei der Frage nach der Gewährung von EISF-Hilfen ein Mitspracherecht haben.

Zudem sieht der Verordnungsvorschlag der Kommission weitgehende Befugnisse bei der Formulierung der Konditionen der Finanzhilfe vor. So wird etwa in Artikel 5 (1) des Verordnungsvorschlags festgehalten, dass die Mitgliedstaaten sich nach Erhalt der EISF-Hilfe verpflichten, die öffentlichen Investitionen auf dem Stand der fünf vorangegangenen Jahre zu halten. Falls die Kommission jedoch zu dem Schluss gelangt, dass ein solches Investitionsniveau nicht nachhaltig sei, soll sie befugt sein, die beizubehaltende Höhe der öffentlichen Investitionen festzulegen.

Ein solcher Eingriff in die Investitionspolitik der Mitgliedstaaten muss parlamentarisch begleitet werden. Neben der Einbeziehung des Rates und des Europäischen Parlaments bei der Entscheidung über EISF-Finanzhilfen, sollte auch die Rolle nationaler Parlamente bei der Beantragung von EISF-Hilfen geklärt werden.

6.3 InvestEU

Die Europäische Kommission schlägt vor, den Europäischen Fonds für Strategische Investitionen (EFSI) auch in der zukünftigen Förderperiode fortzuführen. Der EFSI wurde 2016 ins Leben gerufen, um der Investitionsschwäche in Europa zu begegnen. Derzeit mobilisiert der „Junckerplan“ private Finanzmittel mithilfe öffentlicher Garantien. Die Europäische Kommission und die Europäische Investitionsbank stellen dabei 21 Mrd. Euro an Garantien zur Absicherung privater Investitionsprojekte bereit. So sollen bis Ende 2020 Projekte mit einem Investitionsvolumen bis zu 500 Mrd. Euro angeregt werden.

Dieses Prinzip der Bereitstellung kleinerer Garantiesummen aus dem EU-Haushalt zur Hebelung größerer Investitionssummen an den Finanzmärkten und mittels Ko-Investoren nennt die Kommission „doing more with less“. Die Kommission erhofft sich mittels stärkerer Verlagerung von EU-Mitteln auf Finanzinstrumente wie den EFSI nationale Haushalte sowie den europäischen Haushalt nicht belasten zu müssen und trotzdem Investitionsprojekte in den Mitgliedsländern fördern zu können. Im neuen Kommissionsvorschlag wird – aufbauend auf dem EFSI – ein Investmentfonds namens InvestEU vorgeschlagen, der alle bestehenden Finanzinstrumente zusammenfassend und mit relativ begrenzten öffentlichen Geldern erhebliche private Mittel für dringend benötigte Investitionen erschließen soll. Die

³² Siehe Folgenabschätzung der Europäischen Kommission zum Verordnungsentwurf über die Schaffung einer Europäischen Investitionsstabilisierungsfunktion unter: https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/budget-may2018-investment-stabilisation-function-swd_en.pdf, S. 30, [Zugriff am 28.08.2018].



Kommission plant mit einer Haushaltsgarantie in Höhe von 38 Mrd. Euro, Investitionen in Höhe von 650 Mrd. EUR anzukurbeln. Darüber hinaus schlägt die Kommission vor, dass es zukünftig möglich sein soll, Finanzmittel aus den ESI-Fonds auf InvestEU zu übertragen (VO mit gemeinsamen Bestimmungen für die ESI-Fonds, Art. 10). So können Mitgliedstaaten Zugang zur EU-Haushaltsgarantie erhalten. Die Idee ist, durch die Beteiligung privater Investoren, höhere Investitionssummen zu erzielen.

Bewertung

Grundsätzlich ist gegen europäische Finanzinstrumente nichts einzuwenden, die unter öffentlicher Kontrolle in investitionsschwachen aber gesellschaftlich relevanten Bereichen private Investitionen fördern. Vorzuziehen ist für den DGB angesichts niedriger Zinsen und hoher Haushaltsüberschüsse jedoch die angemessene Ausstattung der Investitionshaushalte für den Erhalt und die Weiterentwicklung der öffentlichen Infrastruktur.

Jedenfalls muss ausgeschlossen sein, dass mithilfe staatlicher Finanzierungshilfen überhöhte private Gewinne aus öffentlichen Investitionsbereichen gezogen werden. Solange der EFSI auf Investitionen in der Privatwirtschaft ausgerichtet ist, sollte er nicht gleichzeitig auf die Ko-Finanzierung von öffentlicher Daseinsvorsorge abzielen dürfen. Denn dadurch entsteht die Gefahr, dass er weiterhin als Förderinstrument für ÖPP-Projekte genutzt wird. Diese lehnt der DGB grundsätzlich ab. Sie sind für die Allgemeinheit meist teurer und stellen über ihre in der Regel jahrzehntelange Bindung eine schleichende Kapitalprivatisierung öffentlicher Infrastruktur dar. In jedem Fall muss eine Projektvergabe an PPP vorab einer externen Wirtschaftlichkeitsprüfung unterzogen werden. Dabei ist nachzuweisen, dass PPP auf Basis standardisierte Verträge und Offenlegungspflichten sowie vergleichbarer Voraussetzungen im Haushalts- und Steuerrecht wirtschaftlich keinesfalls nachteilig im Vergleich zu herkömmlichen Beschaffungswegen ist. Die öffentliche Hand hat zudem Kontrollpflichten. Bei PPP müssen von der Bauausführung bis zum Betrieb tarifliche und soziale Standards eingehalten werden. Dies gilt auch für die Untervergabe von Aufträgen.

Zwei weitere Gefahren drohen durch PPPs: Im Falle des Scheiterns dieser Projekte trägt die öffentliche Hand das Risiko, wenn nicht wirksam vorher etwas anderes vereinbart wurde. Zudem kann die öffentliche Daseinsvorsorge durch PPP zunehmend unter Druck gesetzt werden, Rendite erwirtschaften zu müssen. Eine Verstetigung dieser Praxis droht, wenn durch den neuen Finanzrahmen verstärkt Anreize gesetzt werden, im öffentlichen Aufgabenbereich nicht mehr öffentliche Haushaltsmittel, sondern private Investitionsmittel heranzuziehen.

Schließlich kritisiert der DGB, dass die Möglichkeit geschaffen wird, Gelder aus den ESI-Fonds auf InvestEU umzuwidmen, um Zugang zu EU-Haushaltsgarantien zu bekommen. Dieser Vorschlag der Kommission zielt darauf ab, das EU-Budget zukünftig stärker mit privaten Investoren zu verschränken. Dies würde auf lange Sicht zu einer Finanzialisierung der Strukturfonds führen, also eine Umleitung der Abwicklung auf die Europäische Investitions-



bank und den InvestEU als Nachfolgeinstrument des European Fund for Strategic Investments (EFSI). Der DGB sieht die dahinterstehende verdeckte Strategie einer Umstellung von Zuschüssen auf Darlehen höchst kritisch, weil damit die politische Gestaltungskraft aufgegeben wird und die Förderentscheidung Bankern und Privatkonzernen überlassen wird. Wenn die Möglichkeit geschaffen wird, Mittel der Europäischen Investitions- und Strukturfonds auf InvestEU umzuwidmen, besteht die Gefahr eines Staubsaugereffekts, denn die Verwendung der Gelder unterliegt bei InvestEU nur rudimentären politischen Vorgaben.

Der DGB spricht sich dafür aus, dass die Investitionspolitik der EU durch ein europäisches Instrument staatlicher Investitionsförderung ergänzt wird. Bereits 2012 hat der DGB den Vorschlag für einen Marshallplan für Europa gemacht. Wir halten an dem Kern dieses Vorschlages weiterhin fest: Wir fordern die Gründung eines europäischen Fonds, der Investitionen in große gemeinsame Zukunftsprojekte ermöglicht, um aktuelle Herausforderungen wie etwa die Energiewende oder die digitale Transformation der Wirtschaft zu meistern.

7 Sonstige Politikfelder

7.1 Landwirtschaft

Die Agrarsubventionen im Rahmen der Gemeinsamen Agrarpolitik bleiben mit 324 Mrd. Euro nach wie vor der größte Anteil des EU-Budgets. Sie besteht aus zwei Säulen:

- a) dem Europäischen Garantiefonds für die Landwirtschaft (EGFL), der Direktzahlungen an die landwirtschaftlichen Betriebe vorsieht (254 Mrd. Euro), sowie
- b) dem Europäischen Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raumes (ELER. 70 Mrd. Euro).

Insgesamt sollen die Agrarsubventionen um 15 Prozent gekürzt werden. Dabei ist die zweite Säule (- 25 Prozent) deutlich stärker von Kürzungen betroffen als die erste Säule (- 7 Prozent). In laufenden Preisen ergibt sich für die Direktzahlungen sogar ein Plus von 0,5 Prozent.

Bewertung

Der DGB setzt sich für eine Europäische Agrarpolitik ein, welche die folgenden Ziele verfolgt:

- Die Verbesserung der wirtschaftlichen und sozialen Lage der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer in der Landwirtschaft durch Angleichung der Arbeitsbedingungen an vergleichbare Berufsgruppen.



- Die Sicherung der bestmöglichen Versorgung der Bevölkerung mit nachhaltig produzierten Ernährungsgütern.
- Die Förderung des Umwelt- und Klimaschutzes.

Im Einzelnen bewertet der DGB die Kommissionsvorschläge wie folgt:

a. Schlechte Verteilungswirkung der Agrarfördermittel

Auf Basis der Kommissionsvorschläge zur Gemeinsamen Agrarpolitik ist nicht erkennbar, wie die Einkommensungleichheit zwischen den in der Landwirtschaft Beschäftigten und anderen vergleichbaren Berufsgruppen verbessert werden sollen. Das Realeinkommen in der Landwirtschaft ist laut dem Europäischen Rechnungshof seit 2010 um 19,8 Prozent gestiegen³³. Der Produktionswert blieb annähernd gleich, die Zahl der selbständigen und unselbständigen Arbeitskräfte im Agrarsektor sank im Zeitraum 2007 – 2013 jedoch um 25 Prozent und die der Agrarbetriebe um 22 Prozent (letzte verfügbare Daten). Von den hohen Budgetmitteln profitiert eine immer kleiner werdende Anzahl von Betrieben, die immer mehr Flächen bewirtschaftet. Mehr als 70 Prozent des GAP-Haushalts werden für Einkommensstützungen ausgegeben.

Dennoch driften die Einkommen der in der Landwirtschaft tätigen Menschen im Vergleich zu ähnlichen Berufsgruppen auseinander, wovon ein Blick in die Tarifverträge in der europäischen Landwirtschaft zeugt.

Angesichts des Einkommensrückstandes der landwirtschaftlichen Beschäftigten zu anderen vergleichbaren Berufen und vor dem Hintergrund der allgemeinen Rentenkürzungen in Europa befürchtet der DGB einen starken Anstieg der Altersarmut auf dem Land. Hierzu bedarf es konkreter Maßnahmen, wie u. a. die Verbesserung des Einkommens in der Landwirtschaft. Um Abwanderung und sozialer Abwärtsentwicklung entgegenzuwirken ist darüber hinaus die Förderung der sozialen Integration und Teilhabe von Wanderarbeitkräften und Erntehelferinnen und Erntehelfer erforderlich. Schließlich sollte Demokratie und Mitbestimmung im ländlichen Raum stärker gefördert werden.

b. Aus- und Weiterbildung

Aus- und Weiterbildung ist in der Landwirtschaft europaweit ein großes Thema, gerade im Hinblick auf die Herausforderungen des Klimawandels und der fortschreitenden Technisierung. Deshalb wird die vorgeschlagene Mittelerhöhung bei Forschung und Innovation sowie bei der Bildung klar begrüßt. Der DGB schlägt vor, dass die Bildung aller landwirtschaftlich Beschäftigten verbindlich in die nationalen Förderpläne der zweiten Säule aufgenommen werden muss.

³³ https://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/Briefing_paper_CAP/Briefing_paper_CAP_EN.pdf [Zugriff am 14.09.2018].



c. Stärkere Berücksichtigung des Faktors Gute Arbeit

In der ersten Säule sollte der Faktor Gute Arbeit stärker berücksichtigt werden. Hierzu fordert der DGB insbesondere die Aufnahme des Arbeits- und Gesundheitsschutzes in Cross Compliance Regelungen. Damit wird ein Mechanismus bezeichnet, mit dem Direktzahlungen an Landwirte an die Erfüllung von Auflagen im Bereich Umweltschutz, Lebensmittelsicherheit, Tier- und Pflanzengesundheit und Tierschutz sowie den Erhalt der landwirtschaftlichen Nutzfläche in gutem Bewirtschaftungs- und Umweltzustand gebunden sind.

Insgesamt muss die Landwirtschaftsförderung so ausgerichtet werden, dass die Subventionierung von Unternehmen, die ihre Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer nicht den nationalen und europäischen Gesetzen und Regeln entsprechend behandeln, ausgeschlossen wird. Betriebe sollten nur dann eine Förderung erhalten, wenn sie die Rechte von Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern schützen. Die Zahlung von Agrarsubventionen an landwirtschaftliche Betriebe muss an die Zahlung von Tariflöhnen geknüpft sein.

d. Nachhaltige Landwirtschaft weiter entwickeln

Die Nachhaltigkeit der Gemeinsamen Agrarpolitik in Richtung Umweltschutz (sowohl der ersten wie auch der zweiten Säule) ist weiter zu entwickeln. Dazu sind für die erste Säule verbindliche Ziele festzulegen, um den Anforderungen an den Umwelt-, Naturschutz und den Klimazielen nachzukommen. Die Förderung von Agrarinvestitionen und Agrarumweltmaßnahmen ist stärker an den Zielen einer nachhaltigen Landwirtschaft zu orientieren.

e. ELER als Teil der ESI-Fonds erhalten

Wie in der letzten Förderperiode sollte der Europäische Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raumes (ELER) auch in der neuen Förderperiode den Europäischen Investitions- und Strukturfonds (ESI-Fonds) zugeordnet werden und in den Anwendungsbereich der Verordnung mit gemeinsamen Bestimmungen für die ESI-Fonds fallen. Nur dann ist die Einbindung regionaler Akteure und der Sozialpartner bei der Verwaltung der Fondsmittel, wie sie in Art. 6 der Verordnung mit gemeinsamen Bestimmungen für die ESI-Fonds geregelt ist, gewährleistet.

f. Mittelkürzungen beim ELER verhindern

Der DGB kritisiert die vorgesehenen drastischen Mittelkürzungen beim Europäischen Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raumes (ELER). Der ELER fördert von Investitionen in der Landwirtschaft und flankiert damit den Strukturwandel in den Regionen. Hierbei geht es auch um die Förderung einer ökologischen Produktionsweise, um Naturschutz und Landschaftspflege bis hin zur öffentlichen Daseinsvorsorge im ländlichen Raum. Der Fonds ist ein wichtiger und zentraler Baustein der europäischen Strukturpolitik. Aus diesem Grund lehnt der DGB die geplanten Mittelkürzungen kategorisch ab.



7.2 Verteidigungspolitik

Die Europäische Kommission plant eine deutliche Aufstockung der Mittel im Bereich der Verteidigungspolitik. Insgesamt sind für den Bereich der Verteidigungspolitik, die als eigenständige Rubrik neu in den Mehrjährigen Finanzrahmen eingefügt wird, 17,2 Mrd. Euro vorgesehen. Und dieses in zwei Programmen:

Zum einen soll ein neuer Verteidigungsfonds in Höhe von 11,5 Mrd. Euro geschaffen werden. Dieser soll das Ziel haben Verteidigungsforschung zu finanzieren und die Fähigkeitsentwicklung europäischer Rüstungsprojekte voranzutreiben. Dabei sind die von den Mitgliedstaaten im Rahmen der Ständigen strukturierten Zusammenarbeit (PESCO) verabredeten Projekte vorrangig zu berücksichtigen.

Zum anderen findet sich in der Haushaltsplanung eine Summe von 6,5 Mrd. Euro im Verkehrshaushalt, die der Förderung der Ertüchtigung der Verkehrsinfrastruktur für die militärische Mobilität in der EU dienen sollen, um damit ein schnellere Verlegfähigkeit zu ermöglichen.

Weiterhin sollen außerhalb des MFR von den Mitgliedstaaten 10,5 Mrd. Euro für eine Europäische Friedensfazilität aufgebracht werden. Aus diesen Mitteln sollen europäische Militäreinsätze (wie z. B. die Ausbildungsmission in Mali (EUTM) oder die Mittelmeermission SOPHIA) finanziert werden – aber auch Maßnahmen zur Ertüchtigung von Drittstaaten. Damit sollen bisher vorhandene Finanzierungsmechanismen zusammengefasst werden.

Bei den neuen Positionen im MFR handelt es sich um neue Aufgaben, die bisher nicht in der Haushaltsplanung enthalten waren.

Bewertung

Der DGB sieht die erhebliche Erhöhung der Ausgaben für die Verteidigungspolitik im neuen MFR sehr kritisch, auch weil eine klare Strategie fehlt.

Im Einzelnen kritisiert der DGB folgende Punkte:

a. Fehlende politische Strategie

Bislang fehlt eine politische Strategie für eine europäische Verteidigungspolitik. Eine alleinige Rüstungsstrategie reicht nicht aus. Schon gar nicht, wenn sie die zu erwartende Konsolidierung der wehr- und sicherheitstechnischen Industrie Europas und die Auswirkungen auf die Arbeitsplätze ignoriert. Die Europäische Union und ihre Mitgliedstaaten müssen sich auf das Gründungsversprechen eines geeinten Europas als Friedens- und soziales Fortschrittsprojektes zurück besinnen. Eine europäische Verteidigungspolitik muss sich daher daran orientieren, zur Friedenssicherung und Friedenserhaltung in der Welt beizutragen und sich für eine weltweite Abrüstungs- und Rüstungskontrollpolitik einsetzen.



b. Folgenabschätzung

In der Aufgabenbeschreibung der zu fördernden Projekte des Verteidigungsfonds fehlt die Folgenabschätzung für die Auswirkung auf Arbeitsplätze und Unternehmensstrukturen. Es wird einseitig auf technologische Entwicklungen eingegangen. Fragen und Probleme der politischen Strategie, der Probleme der militärischen Zusammenarbeit bei unterschiedlichen politischen Voraussetzungen (z. B. die Sicherung des Parlamentsvorbehaltes des Einsatzes der Bundeswehr oder der Sicherung der gewerkschaftlichen Rechte der Soldatinnen und Soldaten) bleiben ausgespart. Zudem muss es möglich sein, aus dem Verteidigungsfonds auch Konversions- und Diversifikationsprojekte zu unterstützen, um den strukturellen Wandel der wehr- und sicherheitstechnischen Industrie mitzugestalten und Arbeitsplätze zu sichern.

c. Aufstockung der Mittel nicht zu Lasten der Europäischen Struktur- und Investitionsfonds

Die Aufwendungen für die europäische Verteidigungspolitik im Rahmen des Mehrjährigen Finanzrahmens darf nicht zu Lasten des europäischen Struktur- und Investitionsfonds gehen.

d. Finanzierung aus anderen Ressourcen

Im Hinblick auf Art. 312, Vertrag über die Arbeitsweise der Union ist es fragwürdig, die Mittel für Verteidigung im Rahmen des Mehrjährigen Finanzrahmens zunehmend aufzustocken. Auch wenn die derzeit vorgesehenen 17,2 Mrd. Euro nur einen kleinen Teil des EU-Gesamtbudgets ausmachen, ist es aus Sicht des DGB fraglich, inwieweit Ausgaben für Gemeinsame Verteidigungspolitik, die sich immer mehr zu einem Instrument weniger Mitgliedstaaten entwickeln, noch als Haupttätigkeitsbereich der Union im Sinne von Art. 312 AEUV definiert werden kann.

Dies aus folgenden Gründen: Schon im Sommer 2016 plädierten Deutschland und Frankreich für eine engere Zusammenarbeit in der Verteidigungspolitik. Beide Staaten setzen sich für ein »Europa der verschiedenen Geschwindigkeiten« zur Vertiefung der Verteidigungsunion ein. Sie sind dabei auch bereit, in kleinen Gruppen voranzugehen. Dabei wollen sie mehr als bisher auf Verfahren der flexiblen Integration wie der verstärkten Zusammenarbeit (Artikel 20 Absatz 1 EUV), der Ständigen Strukturierten Zusammenarbeit (Artikel 42 Absatz 6 und Artikel 46 EUV) sowie auf konstruktive Enthaltungen (Artikel 31 EUV) zurückgreifen.

Europäische Sicherheit ist außerdem schon jetzt funktional und regional variabel organisiert. An der Verteidigungspolitik sind jedoch nicht alle Mitgliedstaaten formal beteiligt. Dänemark nimmt bspw. nicht an den gemeinsamen Entscheidungsverfahren der GSVP teil. Auch sind nicht alle Mitgliedstaaten der EU in der Nato vertreten. Das trifft auf Finnland, Irland, Malta, Schweden, Zypern und Österreich zu.



Auch die genannten rechtlichen Grundlagen des Verteidigungsfonds, der sich auf die Förderung der Forschungszusammenarbeit sowie der Industrie stützt (Art. 173, 182, 183 und 188 (AEUV)) sind zweifelhaft.

All dies spricht aus Sicht des DGB dafür, dass im Rahmen des Mehrjährigen Finanzrahmens Verteidigungspolitik zurzeit nur sehr begrenzt als Haupttätigkeitsbereich der EU definiert werden kann und daher im Wesentlichen aus anderen Ressourcen finanziert werden muss.

e. Cybersicherheit

Kritisch verwiesen wird vom DGB auf die angestrebte Zusammenarbeit von zivilen und militärischen Mitteln bei der Cybersicherheit. Zur strikten Trennung von ziviler und militärischer Bekämpfung von Cyberkriminalität hat der DGB-Bundesvorstand bereits in seinem Beschluss zur Inneren Sicherheit³⁴ hingewiesen.

7.3 Migration und Grenzschutz

Die Kommission schlägt vor, die Mittel für die Bereiche Migration, Asyl & Grenzschutz fast zu verdreifachen von 10,5 Mrd. Euro auf 30,8 Mrd. Euro. Im Bereich Migration und Asyl entfällt der größte Teil der Mittel (rund 9,2 Mrd. Euro, in 2018er Preisen) auf den Asyl- und Migrationsfonds, über den vor allem die Mitgliedstaaten bei der Steuerung der Migration unterstützt werden, eingesetzt.

Gleichzeitig sollen die Mittel für den Grenzschutz massiv von bisher 5,6 Mrd. auf 18,8 Mrd. Euro aufgestockt werden, um damit auch Kosten für die Ausweitung des Mandats von Frontex zu finanzieren. Mit den Frontexmitteln sollen ständig rund 10.000 Grenzschützer finanziert werden.

Bewertung

Die Mitgliedstaaten konnten sich bislang nicht auf verbindliche Maßnahmen für die Aufnahme, Unterbringung und Integration von Geflüchteten einigen. Die Ergebnisse des Europäischen Rates Ende Juni 2018 haben dies nochmals deutlich gemacht. Stattdessen setzen die Mitgliedstaaten auf freiwillige Maßnahmen zur Neuansiedlung von Geflüchteten und insbesondere auf Maßnahmen, die Flüchtlingen den Weg zu einem Asylverfahren in der EU verwehren. Wenn die EU-Staaten keine solidarische Lösung bei der Aufnahme von Geflüchteten erreichen können, müssen gerade diejenigen Staaten unterstützt werden, die Geflüchtete in größerer Zahl aufnehmen. Der DGB kritisiert die interne Verteilung der Unterstützungsmittel für die Mitgliedstaaten beim Asyl- und Migrationsfonds. Statt rund

³⁴ <http://www.dgb.de/themen/++co++d23f1c36-3974-11e7-9546-525400e5a74a> [Zugriff am 05.09.2018].



40 Prozent für Rückkehr und Rückführung zur Verfügung zu stellen, sollte der Anteil für die Integration von 30 auf mindestens 50 Prozent angehoben werden.

Zudem hält der DGB zwar eine Aufstockung der Mittel für die Europäische Grenzschutzagentur für notwendig, kritisiert aber den Umfang der vorgesehenen Mittel.

Insgesamt legt die Kommission beim vorgeschlagenen Finanzrahmen die Priorität auf Rückführung und Grenzsicherung und folgt damit den Entscheidungen des Europäischen Rates. Gleichwohl hält der DGB – angesichts des Rechts auf Schutz vor Verfolgung – es für notwendig, die Prioritäten neu zu setzen. Ziel muss dabei sein, das Recht auf Schutz durchzusetzen, die Integration zu fördern und einen – wie von Macron vorgeschlagenen – „Europäischen Integrations- und Entwicklungsfonds“ einzurichten. Dieser Fonds würde auch dazu beitragen, die gesamte Infrastruktur in Kommunen mit hohem Flüchtlingsanteil zu verbessern.

7.4 Erasmus

Die Europäische Kommission hat am 30. Mai 2018 einen Verordnungsvorschlag für Erasmus, das Programm zur Förderung der allgemeinen und beruflichen Bildung, der Jugend und des Sportes für den Zeitraum 2021 – 2027 vorgelegt. Dieser Vorschlag sieht knapp eine Verdoppelung des Gesamtbudgets von derzeit 14,9 Mrd. auf 26,4 Mrd. Euro vor. Der DGB hat mehrfach darauf hingewiesen, dass die Bildungsprogramme der EU einen wesentlichen Beitrag leisten für die Europäisierung der Bildungssysteme in einer sich globalisierenden Welt. Mit Erasmus werden individuelle Lernerfahrungen in Europa, Netzworfbildung von Bildungseinrichtungen und internationale Kompetenzen gefördert. Für den DGB ist das Prinzip „Lernen ohne Grenzen“ ein wesentlicher Meilenstein für die Freizügigkeit in und der Identifikation mit Europa. 30 Jahre Bildungsk Kooperationen gehören damit zu den wesentlichen Errungenschaften der europäischen Idee.

Bewertung

a. Erhöhung des Budgets dringend notwendig

Der DGB begrüßt die Verdopplung des Budgets. Allerdings führt die gleichzeitige Verdreifachung der Teilnehmendenzahlen zu einer Kürzung des Budgets pro Lernenden. Eine nachhaltige Budgeterhöhung ist notwendig! Vor allem in der beruflichen Bildung, im Jugendbereich und in der Erwachsenenbildung gibt es erhebliche Unterfinanzierungen. Es braucht eine bessere und starke institutionelle Unterstützung der Lehrenden und Organisierenden in den Bildungseinrichtungen.

b. Ganzheitlichen Bildungsbegriff endlich umsetzen

Der vorliegende Verordnungsentwurf unterscheidet sich positiv von den vorherigen Programmen. Auf die einseitige Konzentration auf Wettbewerbs- und Beschäftigungsfähigkeit



wurde verzichtet zugunsten ganzheitlicher Ziele für nachhaltiges Wachstum, Beschäftigung, sozialen Zusammenhalt sowie zur Stärkung der europäischen Identität. Ziel sollte es nun sein, dieses ganzheitliche Konzept von Bildung umzusetzen, um demokratische Bildung und damit die Fähigkeit, mit unterschiedlichen Menschen friedlich zusammen zu leben, zu fördern.

c. Gerechtere Mittelaufteilung: Gleichwertigkeit und Durchlässigkeit verankern

Die Zusammenlegung der Bildungsprogramme sollte im Ansatz zu einem integrierten Bildungskonzept führen, wird aber immer noch mit dem Hochschulbereich assoziiert. Die Idee des lebenslangen Lernens wird zwar umfassend im Verordnungsentwurf beschrieben, aber nicht konsequent umgesetzt. Das Verschwinden des „+“ im Programmnamen führt damit zum Verlust der Sichtbarkeit anderer Bereiche. Der DGB fordert eine gerechtere Aufteilung der Mittel. Insbesondere ist das veranschlagte Budget für die Erwachsenenbildung aufzustocken. Die vorgeschlagene Summe von 1,19 Mrd. Euro wird der Bedeutung Erwachsenenbildung nicht gerecht.

d. Leichter Zugang zum Programm: Berufsbildung stärken

Damit Auszubildende, dual Studierende und Beschäftigte Auslandserfahrungen sammeln können, müssen sich die Rahmenbedingungen verbessern. Das beginnt bei sprachlichen, interkulturellen und landeskundlichen Vorbereitungen bis hin zur erleichterten Antragstellung von Unternehmen, die nicht über professionalisierte Antragsabteilungen verfügen.

Berufliche Bildung in Deutschland ist kein schulisches oder staatliches System, sondern liegt in betrieblicher Verantwortung und findet in enger Kooperation zwischen den Sozialpartnern statt. Wenn Deutschland die Mobilitätszahlen der Auszubildenden steigern will, müssen insbesondere Betriebe unter zehn Beschäftigten sowie KMU (kleine und mittlere Unternehmen) eingebunden werden. Die Programmarchitektur muss mit betrieblichen Belangen auch von Kleinstbetrieben kompatibel werden.

e. DiscoverEU: Pädagogisch unterfüttern

Der vorgeschlagene Aktionsbereich DiscoverEU kann nicht auf reine Interrailreisen reduziert werden. Wenn die Umsetzung dieses Formats einen Mehrwert erreichen soll, sind die pädagogische Dimensionen und der Bildungscharakter zu begründen. Hierzu gehören vor- und nachbereitende Seminare und Ticketkontingente für Personen mit unterschiedlichen Bildungs- und Einkommenshintergründen. Keinesfalls sollten die Mittel für DiscoverEU in Höhe von 700 Mio. Euro dem Jugendetat entnommen werden. Damit würde die vorgesehene Budgeterhöhung ad absurdum geführt. Die vorgeschlagene Aufstockung von 1,5 Mrd. auf 3,1 Mrd. Euro wird dringend benötigt, um pädagogisch bestens bewährte Jugendbegegnungen zu ermöglichen.



f. Beteiligung im Programmausschuss: Sozialpartner einbeziehen

Teilnahme und Teilhabe sind eine wesentliche Voraussetzung für die Akzeptanz und Umsetzung des Programms. Dies gelingt insbesondere durch Partizipation. Alle betroffenen Stakeholder sind in die Planung und Umsetzung der Programme einzubeziehen: Schülerinnen und Schüler, Auszubildende, Studierende Teilnehmende, Lehrkräfte, Sozialpartner, Bildungsinstitutionen. Der DGB setzt sich ausdrücklich dafür ein, dass die Beteiligung der Sozialpartner wieder verankert wird. Im Programmausschuss sollten Empfehlungen für „Gute Arbeit“ in den Projekten angesprochen werden, damit tarifliche Arbeitsverträge geschlossen werden können.

g. Verwaltungsvereinfachung realisieren

Der DGB unterstützt alle Bestrebungen, die Verfahren zeitlich flexibler zu gestalten und die Rahmenbedingungen der verschiedenen Einrichtungen mit Blick auf die jeweilige Zielgruppe besser zu berücksichtigen. Außerdem müssen die Antrags-, Vertrags- und Berichts-anforderungen deutlich reduziert werden.