

Stellungnahme

Stellungnahme des Deutschen Gewerkschaftsbunds zur öffentlichen Konsultation des Bundesministeriums für Wirtschaft und Klimaschutz (BMWK) zur künftigen Ausrichtung der EU-Kohäsionspolitik mit Fokus auf den Europäischen Fonds für Regionale Entwicklung (EFRE)

Vorbemerkung

Der DGB begrüßt es, dass das BMWK ein Konsultationsverfahren zur zukünftigen Ausrichtung der EU-Kohäsionspolitik mit Fokus auf den Europäischen Fonds für Regionale Entwicklung durchführt. Mit Blick auf die Verhandlungen zum mittelfristigen Finanzrahmen der EU und der Förderperiode von 2028 bis 2034 erscheint eine intensive Evaluation der europäischen Kohäsions- und Strukturpolitik sinnvoll. Der DGB reicht diese Stellungnahme in Ergänzung zur Online-Konsultation ein, um eine ausführliche sozial- und beschäftigungspolitische Einordnung abzugeben. Das gewählte Format eines digitalen Fragebogens gibt dafür nur begrenzten Raum.

11. März 2024

Deutscher Gewerkschaftsbund

Kontaktperson:

Leon Krüger
Referent für Industrie- und
Strukturpolitik

leon.krueger@dgb.de

EU-Strukturfonds stärken

Der beschleunigte Strukturwandel, ausgelöst durch Dekarbonisierung, Digitalisierung und geopolitische Entwicklungen, trifft in der Bundesrepublik auf ein Land mit erheblichen regionalen Unterschieden. In vielen Kommunen gibt es seit Jahrzehnten erhebliche Investitionsrückstände in zentralen Bereichen der öffentlichen Daseinsvorsorge. Andererseits sehen sich Regionen, die zum Teil jahrelang wirtschaftlich prosperiert haben, plötzlich vor gewaltigen Umbrüchen. Dort, wo strukturbildende Branchen in Deutschland unter Druck geraten, steht oft das Schicksal ganzer Regionen auf dem Spiel.

Enorme öffentliche und private Investitionen sind nötig, um für gleichwertige Lebensverhältnisse zu sorgen, Wirtschaftsstrukturen umzubauen und Gute Arbeit zu stärken. Die europäischen Strukturfonds sind dafür wichtige Finanzierungsinstrumente. Angesichts der beschriebenen Herausforderungen und enormen Bedarfe spricht sich der DGB mit Blick auf die Förderperiode von 2028 bis 2034 für eine Ausweitung der europäischen Strukturmittel aus. Anstatt neue Fonds zu etablieren, die intransparent und nicht mit zusätzlichen Mitteln ausgestattet sind, braucht es eine Stärkung der Europäischen Strukturfonds, die durch die umfassenden Beteiligungsstrukturen eine effiziente Vergabe der Mittel sicherstellen.

Es ist absehbar, dass der EU-Haushalt in der nächsten Förderperiode unter Druck stehen wird, weil die Tilgungsverpflichtungen für die EU-Anleihen im Rahmen von Next Generation EU, in der nächsten Förderperiode starten werden. Um zu gewährleisten, dass die Strukturfonds im nächsten Mehrjährigen Finanzrahmen finanziell gestärkt werden, ist es zum einen wichtig, dass die Emission von gemeinschaftlichen EU-Anleihen fortgeführt und für die Finanzierung der EU-Strukturfonds genutzt wird. In diesem Kontext war die Aufstockung der EU-Strukturfonds durch das React EU-Programm (finanziert durch die Emission gemeinschaftlicher Anleihen aus dem Next Generation EU-Paket) eine sinnvolle und notwendige Maßnahme, die in der nächsten Förderperiode fortgeführt werden sollte. Zum anderen muss für eine stabile Finanzierung der EU-Strukturfonds die Erschließung neuer EU-Eigenmittel auf die politische Agenda gerückt werden. Hier muss die deutsche Bundesregierung einen aktiven Beitrag leisten und einen Kurswechsel vornehmen.

Für eine notwendige finanzielle Stärkung der EU-Strukturfonds braucht es darüber hinaus eine Anhebung der EU-Kofinanzierungssätze. In der aktuellen Förderperiode haben sich insbesondere bei der Umsetzung des ESF Plus Nachteile und Schwierigkeiten infolge der reduzierten Förderung ergeben. Dies gilt es, zukünftig zu vermeiden.

Soziale Konditionierung von öffentlichen Fördermitteln

Aus Sicht des DGB müssen öffentliche Mittel immer an die Kriterien Guter Arbeit wie Tarifbindung, Standortentwicklung, Beschäftigungssicherung und Qualifizierungsstrategien gebunden werden. Das gilt auch für die europäische Ebene und die EU-Strukturfonds. Nur so kann langfristig zum Erhalt und Ausbau von tarifgebundenen Arbeitsplätzen beigetragen werden, die unabdingbar sind, um für mehr Verteilungsgerechtigkeit und Akzeptanz in der Transformation zu sorgen. Tarifverträge sorgen für Sicherheit im Wandel, fördern die Gleichbehandlung und Gerechtigkeit zwischen Frauen und Männern und Menschen mit und ohne Migrationshintergrund und stellen darüber hinaus die Mitgestaltung der Beschäftigten in den Betrieben sicher. Zudem wirtschaften tarifgebundene und mitbestimmte Unternehmen nachweislich nachhaltiger und sind bei der Bewältigung der Transformation erfolgreicher.

Eine soziale Konditionierung der Strukturfonds würde zudem einen wichtigen Beitrag zur Umsetzung der EU-Mindestlohnrichtlinie leisten. Laut der Richtlinie sind alle EU-Staaten, in denen weniger als 80 Prozent der Beschäftigten in tarifgebundenen Unternehmen arbeiten, dazu verpflichtet, Aktionspläne zur Förderung der Tarifbindung aufzustellen. Insbesondere Deutschland hat hier großen Nachholbedarf. Die Tarifbindung der Beschäftigten ist seit 1998 von 73% auf 51% gefallen. Die Vergabe der Strukturfondsmittel an ausschließlich tarifgebundene Unternehmen würde einen wichtigen Beitrag zur Stärkung der Tarifbindung in Deutschland leisten.

Sozialpartnerbeteiligung stärken

Die Beteiligung der Sozialpartner bei der Verwaltung der Strukturfonds ist ein zentraler Erfolgsfaktor. Dort, wo Beteiligung gut funktioniert, werden die europäischen Mittel nachhaltiger, effizienter und sozialer eingesetzt. Allerdings ist nicht in allen Begleitausschüssen eine umfassende Beteiligung der regionalen Partner*innen möglich. Die Tiefe der Beteiligung ist bei den einzelnen Programmen der Bundesländer sehr unterschiedlich. Hier sollten in Zukunft konkretere Mindeststandards definiert werden.

Ein weiteres Hindernis ist der große Personalaufwand, um die Förderprogramme, die Projektauswahl und deren Implementierung zu bewerten. Hier braucht es in allen Bundesländern eine Stellenförderung für die regionalen Partner*innen im Begleitausschuss oder zumindest unterstützende Begleitstrukturen, wie die Kontakt- und Beratungsstelle (KBS) in Brandenburg (siehe Ausführungen auf Seite 4). Nichtsdestotrotz hat sich das Partnerschaftsprinzip bewährt und sollte über Strukturfonds hinaus bei der Mittelvergabe anderer Fonds Anwendung finden.

Proaktive Strukturpolitik darf sich nicht auf strukturschwache Regionen beschränken

Neben dem Fokus auf strukturschwache Regionen braucht es darüber hinaus eine entsprechende Förderung für Regionen, die zum Teil jahrzehntelang wirtschaftlich prosperiert haben, aber nun vor gewaltigen Umbrüchen stehen und im erheblichen Maße vom Strukturwandel betroffen sind. Um nachhaltige und ökonomisch tragfähige Perspektiven für Unternehmen und Beschäftigte in diesen Regionen zu schaffen, braucht es neben öffentlichen und privaten Investitionen vor allem eine proaktive Strukturpolitik. Bisher agierte die klassische Strukturförderung eher reaktiv und zu wenig vorausschauend auf zukünftige Transformationsherausforderungen. Hier müssen Frühindikatoren entwickelt werden, die es ermöglichen, Regionen im Transformationsprozess zu unterstützen, bevor Wertschöpfung und Arbeitsplätze abgebaut werden. Wenn erst einmal die regionale Wirtschaftskraft gesunken und die Arbeitslosenquote angestiegen ist, kann Strukturpolitik nicht mehr proaktiv ansetzen. Es braucht einen breiten Instrumentenkasten, der weiche Standortfaktoren und die kommunale Daseinsvorsorge stärkt und direkte Wirtschafts- und Innovationsförderung sowie arbeitsmarktpolitische Maßnahmen beinhaltet.

Neuausrichtung des EFRE mit Blick auf die Förderperiode von 2028 bis 2034

Schwerpunktsetzung

- **Transformation stärker in den Blick nehmen und Beschäftigte beteiligen:** Die Förderschwerpunkte sollten über die Erhöhung der Wettbewerbsfähigkeit, Innovation und Wachstum hinausgehen und stärker auf die Transformation von Betrieben und Infrastrukturen sowie den Ausbau der Erneuerbaren Energien abzielen. Dabei müssen auch die Auswirkungen auf die Beschäftigten adressiert werden. Betriebsräte sollten aktiv bei der Umsetzung von Projekten miteinbezogen werden. Langfristiges sollte dafür gesorgt werden, dass Betriebsratsgremien selbstständig in der Lage sind, Projekte zu beantragen. Die Förderung von Betriebsratsprojekten scheitert zurzeit an der Auslegung des Beihilferechts.
- **Transformationsräte, Technologie- und Beratungsstellen und Transformationsagenturen fördern:** Regionale Transformationsräte, Technologie- und Beratungsstellen, Transformationsagenturen oder vergleichbare Netzwerk- oder Beteiligungsstrukturen sollten in die Förderkulisse des EFRE mitaufgenommen werden. Transformationsräte erarbeiten unter Berücksichtigung verschiedener Stakeholder*innen regionale Zukunftskonzepte und konkrete Maßnahmen zur gerechten Gestaltung der Transformation. Technologie- und Beratungsstellen oder Transformationsagenturen sind wichtige Anlaufstellen für Betriebsräte und Beschäftigte, um an Lösungen für konkrete Herausforderungen im Unternehmen zu arbeiten. Träger*innen der Förderung solcher Projekte können die Länder und Kommunen, die Gewerkschaften oder ihnen nahestehende nicht gewinnorientierte Unternehmen sein. Für Angebote, die sich an Beschäftigte richten und Organisationen ohne Gewinnabsicht umsetzen, müssen Ausnahmeregelungen bei der Kofinanzierung geschaffen werden. Das gilt auch für Förderungen aus dem Europäischen Sozialfonds. Sowohl für regionale Transformationsräte als auch für Technologie- und Beratungsstellen oder Transformationsagenturen gibt es bereits sehr erfolgreiche Best-Practice-Beispiele. Solche Einrichtungen sollten langfristig unterstützt und gefördert werden, um einen nachhaltigen Effekt über zwei bis drei Jahre hinaus zu erzielen.

Vereinfachung und Effektivität

- **Voraussetzung für eine effektive Beteiligung der Sozialpartner schaffen:** Die kontinuierliche Beteiligung der Sozialpartner in den Begleitausschüssen sichert die Effektivität der Umsetzung der Förderprogramme. So können Probleme bei der Umsetzung frühzeitig erkannt und adressiert werden. Um die umfangreiche Einbindung der

Gewerkschaften und weiterer regionaler Partner*innen in den Begleitausschüssen zu gewährleisten, braucht es eine entsprechende Stellenförderung oder zumindest unterstützende Begleitstrukturen, wie zum Beispiel die Kontakt- und Beratungsstelle in Brandenburg. Die Sitzungen der Begleitausschüsse müssen vorbereitet, die Verwaltungsunterlagen verständlich zusammengefasst und bewertet werden. Diese zusätzlichen Aufgaben sind mit eigenen Bordmitteln nicht zu leisten. Ohne zusätzliches Personal oder Unterstützungsstrukturen ist eine effektive Beteiligung der Gewerkschaften nicht möglich. Dementsprechend sollte es eine verbindliche Stellenförderung in allen Bundesländern geben, um eine effektive Beteiligung sicherzustellen. Dies ist auch ein Beitrag zur besseren Bekanntheit und finanziellen Auslastung der Programme in den Strukturen der Sozialpartner.

- **EU-Fördermittel dürfen keinen Standortwettbewerb in Europa unterstützen:** Die Ziele der Konvergenz und der Kohäsion sind aus Sicht der Gewerkschaften nicht damit vereinbar, dass Standorte oder Betriebsteile in einzelnen Regionen abgebaut werden und dann in anderen Regionen mit Unterstützung durch EU-Fördermittel etabliert werden. Das muss wirksam unterbunden werden. Länderübergreifende Standortverlagerungen dürfen nicht finanziell unterstützt werden. Ein europäischer Standortwettbewerb, der im Ergebnis zu einem schlechteren wirtschaftlichen Entwicklungsniveau führt, kann und darf nicht Gegenstand europäischer Förderung sein.
- **Bei Entwicklungsstrategien Betriebsräte und Gewerkschaften beteiligen:** Es ist sinnvoll, Projekte zu fördern, die auf der Grundlage von lokalen Entwicklungsstrategien entwickelt wurden. Hier sollte dezidiert darauf geachtet werden, dass solche Strategien mit Betriebsräten und ihren Gewerkschaften abgestimmt sind, insofern betriebliche Projekte gefördert werden. Betriebsräte haben ein umfassendes Praxiswissen. Sie kennen die Arbeitsabläufe und sorgen letztendlich dafür, dass betriebliche Projekte funktionieren und umgesetzt werden.
- **KMU's erreichen:** Die EFRE-Förderung erreicht momentan nicht genügend kleine- und mittelständische Unternehmen. Hier müssen Mittel und Wege gefunden werden, die Erreichbarkeit zu erhöhen. Ein sinnvoller Kanal können sozialpartnerschaftlich getragene Transformationsräte, -netzwerke oder -bündnisse sein, die im engen Austausch mit Unternehmen und ihren Betriebsräten stehen.

Einbeziehen von Bürgerinnen und Bürgern, Zivilgesellschaft und Stakeholdern

- **Beteiligung auf allen Ebenen:** Die Beteiligung sollte bei der Programmierung, der Projektauswahl, der Implementierung und der Erfolgsbewertung erfolgen. In der Programmierung wird festgelegt, welche Tatbestände gefördert werden sollen. Eine umfassende Beteiligung führt hier zur größeren gesellschaftlichen Akzeptanz. Bei der Projektauswahl haben relevante Stakeholder*innen entsprechendes Fachwissen, um

beurteilen zu können, welche Projekte größtmöglichen gesellschaftlichen Nutzen haben. Bei der Implementierung und Erfolgsbewertung können gerade Betriebsräte und ihre Gewerkschaften einen wichtigen Beitrag leisten. Bei betrieblichen Projekten haben sie entsprechendes Praxiswissen und können Umsetzungsprobleme frühzeitig erkennen und kommunizieren.

- **Transparenz erhöhen:** Voraussetzung für eine umfassende Beteiligung ist Transparenz. Hier gibt es Nachholbedarf. Es sollte viel umfassender über die Fördervoraussetzungen informiert werden. Ziel muss es sein, dass ausgebildete Beschäftigte in der Lage sind, einen Antrag zu stellen. Die Antragsstellung darf kein Exklusivwissen weniger Fachkräfte werden. Darüber hinaus braucht es Informationen, welche Fördermittel über die Strukturfonds hinaus den Regionen zur Verfügung stehen, um Synergien zu schaffen.
- **Beteiligung erhöhen:** Online-Konsultationen, Befragungen vor Ort und Town-Hall-Meetings können einen wichtigen Beitrag leisten, um mehr Bürger*innen zu erreichen und besser einzubeziehen. Solche Formate sollten durch die entsprechenden Behörden und die regionalen Partner*innen in den Begleitausschüssen beworben werden. Gleichzeitig ist Beteiligung kein Selbstzweck. Gerade bei Online-Konsultationen ist immer zu berücksichtigen, ob Einzelpersonen oder mitgliedergetragene Organisationen sich beteiligen.

Sichtbarkeit und europäischer Mehrwert

- **Mehr informieren und kommunizieren:** Die Behörden sollten selbst viel stärker über erfolgreiche Förderungen und Projekte informieren. Im Zuge dessen sollte auch der gesellschaftliche Nutzen der Projekte stärker herausgestellt werden.

Gebietskulisse

- **Proaktive Strukturpolitik darf sich nicht auf strukturschwache Regionen beschränken:** Neben dem Fokus auf strukturschwache Regionen braucht es darüber hinaus eine entsprechende Förderung für Regionen, die erheblich vom Strukturwandel betroffen sind (siehe Ausführungen auf Seite 3).

Zusammenwirken und Synergien mit anderen Programmen

- **Transparenz erhöhen, um Synergien zu schaffen:** Um Synergien zu schaffen, ist es sinnvoll, nationale und europäische Fördermittel miteinander zu verzahnen. Grundvoraussetzung dafür ist, dass es gesicherte Informationen darüber gibt, welche Fördermittel aus welchen Fonds und Programmen einer Region zur Verfügung stehen. Eine



kontinuierliche Berichterstattung auf Kreis- und Regionsebene wäre hier wünschenswert.