

Stellungnahme

The logo of the German Trade Union Confederation (DGB) is located in the top right corner. It consists of a red parallelogram with the white letters 'DGB' inside.

Stellungnahme des Deutschen Gewerkschaftsbundes zum Entwurf des

Deutschen Aufbau- und Resilienzplans (DARP)

15.02.2021

Einleitung

Nach einem intensiven Verhandlungsmarathon haben sich die EU-Institutionen Ende Dezember 2020 im Trilog auf die Details des EU-Aufbaufonds, die sogenannte Aufbau- und Resilienzfazilität geeinigt. Die Verordnung, die Anfang Februar vom Europäischen Parlament verabschiedet wurde, sieht vor, dass die Mitgliedstaaten sogenannte Aufbau- und Resilienzpläne erstellen, in denen sie darstellen, für welche Maßnahmen die Mittel aus dem neuen EU-Fonds verwendet werden sollen. Die nationalen Aufbau- und Resilienzpläne müssen bis Ende April 2021 an die Kommission gesendet werden. Diese werden anschließend von der Kommission geprüft und vom Rat verabschiedet. Wenn Deutschland die Vorgaben der Kommission erfüllt, könnte es bis Ende 2023 voraussichtlich 24,6 Mrd. € an nicht-rückzahlungspflichtigen Beiträgen aus dem Fonds erhalten.

Der Deutsche Gewerkschaftsbund hat in seiner Position „Anforderungen an ein solidarisches und nachhaltiges Wirtschaftsaufbauprogramm der EU“¹ ausführlich Stellung genommen zum Verordnungsentwurf über die Aufbau- und Resilienzfazilität. Grundsätzlich ist es erfreulich, dass die Mitgliedstaaten sich auf das Wiederaufbaupaket verständigen konnten. Es ist richtig, den wirtschaftlichen Aufbau über gemeinschaftliche Schulden zu finanzieren und die generierten finanziellen Mittel größtenteils in Form von Zuschüssen an die Mitgliedstaaten weiterzugeben. Diese Form der Finanzierung stellt – in dem vorgesehenen Ausmaß – ein Novum dar. Zum ersten Mal werden die finanziellen Lasten einer gemeinsamen europäischen Aufgabe solidarisch verteilt. Die nationalen Schuldenstände, die infolge der Corona-Pandemie stark belastet worden sind, werden so geschont. Eine Währungs- und Wachstumskrise konnte – auch durch die Geldpolitik der Europäischen Zentralbank und die Aktivierung der Ausweichklausel des Stabilitäts- und Wachstumspaktes – bislang erfolgreich abgewendet werden.

Deutscher Gewerkschaftsbund

Abteilung Wirtschafts-, Finanz- und Steuerpolitik

Dr. Dominika Biegen
Referatsleiterin europäische und internationale Wirtschaftspolitik

Kontakt:
dominika.biegen@dgb.de

Henriette-Herz-Platz 2
D 10178 Berlin

www.dgb.de

¹ <https://www.dgb.de/themen/++co++f1443c84-dc77-11ea-875b-001a4a16011a>



Leider wurden in dem finalen Trilogergebnis zur Aufbau- und Resilienzfazilität viele gute Änderungsanträge des Europäischen Parlaments nicht übernommen. Die Aufbau- und Resilienzfazilität wird eng gekoppelt sein an die Vorgaben des Europäischen Semesters. Das bedeutet, dass die Mitgliedstaaten zukünftig stärker unter Druck gesetzt werden, die länderspezifischen Reformempfehlungen des Europäischen Semesters umzusetzen. Davon ist auch Deutschland betroffen. Der erste Entwurf des Deutschen Aufbau- und Resilienzplans (DARP) wurde seitens der Kommission aufgrund mangelnder Strukturreformen kritisiert (siehe Punkt 5). Die Verordnung enthält darüber hinaus makroökonomische Konditionalitäten, d.h. die Auszahlung der Gelder kann von der Kommission gestoppt werden, wenn die Mitgliedstaaten die Defizit- und Schuldenregeln des Stabilitäts- und Wachstumspaktes nicht einhalten oder sich im Makroökonomischen Ungleichgewichtsverfahren befinden. Diese Form der Konditionalität kann dazu führen, dass die Mitgliedstaaten nach der Krise eine Sparpolitik umsetzen müssen, um die Auszahlung der EU-Mittel nicht zu gefährden. Eine zu rigide und zu schnelle Sparpolitik würde allerdings den wirtschaftlichen Aufschwung in der EU gefährden, weshalb der DGB sich gegen die Einführung makroökonomischer Konditionalitäten in der Verordnung ausgesprochen hat. Schließlich sind die vorgesehenen Prozesse zur Einbindung der Sozialpartner und des Europäischen Parlaments bei der Verwaltung des neuen Fonds enttäuschend.

Den Vorgaben der europäischen Kommission folgend, wurde der Entwurf des DARP Mitte Januar 2021 vom Bundesministerium für Finanzen veröffentlicht. Aus Sicht des DGB sind folgende Nachbesserungen notwendig:

1) Sozialpartner einbinden

Bei der Erstellung des Entwurfs des Deutschen Aufbau- und Resilienzplans wurde der DGB nicht konsultiert. Es gab allenfalls ein informelles Gespräch zum Verfahren auf Arbeitsebene, bei dem allerdings nicht auf voraussichtliche Inhalte des Plans eingegangen wurde. Die Verordnung zur Aufbau- und Resilienzfazilität sieht in Artikel 15 zwingend eine Konsultation der Sozialpartner, zivilgesellschaftlicher Organisationen und anderer Stakeholder vor. Die Bundesregierung ist sogar aufgefordert, zu dokumentieren, wie sich der Input aus den Konsultationen in dem Deutschen Aufbau- und Resilienzplan widerspiegelt.

Der DGB setzt sich dafür ein, dass Sozialpartner und zivilgesellschaftliche Organisationen effektiv bei der Erstellung des deutschen Aufbauplans beteiligt werden. Die Aufforderung eine Stellungnahme abzugeben, die inhaltlich im weiteren Prozess nicht berücksichtigt wird, ist nicht ausreichend. Aus unserer Sicht sollte die Stakeholderkonsultation bei diesem neuen Fonds ähnlich verlaufen wie bei den Europäischen Strukturfonds. Dort ist das Partnerschaftsprinzip seit Jahren gelebte und erfolgreiche Praxis und sichert eine effektive Beteiligung der relevanten Stakeholder auf verschiedenen Ebenen ab. Die Sozialpartnereinbindung bei der Aufbau- und Resilienzfazilität sollte nicht dahinter zurückfallen, sonst droht zukünftig eine strukturelle Schwächung der Sozialpartner in der europäischen Investitions-



politik. Die Potenziale von Beschäftigten, Betriebsräten und Gewerkschaften sollten genutzt werden. Sonst besteht die Gefahr, dass wichtige Themen der Transformation nicht ausreichend berücksichtigt werden. Dazu zählen Themen wie Qualifizierung, neue Berufsbilder, Beteiligung der Beschäftigten bzw. der Betriebsräte bei betrieblichen Umbruchsituationen.²

2) EU-Mittel aus der Aufbau- und Resilienzfazilität *on top* zum Konjunkturpaket ausgeben

Die Bundesregierung plant, die nicht-rückzahlungspflichtigen Zuschüsse aus der Aufbau- und Resilienzfazilität (ca. 24,6 Mrd. €) zur Refinanzierung ohnehin bereits geplanter Ausgaben aus dem Konjunkturpaket vom Juni 2020 zu verwenden. Der DGB kritisiert dies. Aus Sicht des DGB müssen die europäischen Mittel zusätzlich genutzt werden, um insbesondere den transformativen Teil des Konjunkturpakets zu stärken und auszuweiten. Auch wenn die konkrete Ausgestaltung der geplanten Verschärfung des europäischen Klimaziels im Rahmen des Green Deals noch offen ist, kann mit einer Verschärfung der nationalen Klimaziele gerechnet werden. Schon das aktuelle Zielniveau stellt alle Sektoren vor enorme Herausforderungen und treibt den Strukturwandel in allen Branchen massiv.

Die angekündigten investiven Ausgaben des Bundes bleiben hinter den Bedarfen zurück und sind nicht ausreichend, um die Herausforderungen, die sich aus der sozial-ökologischen Transformation ergeben, erfolgreich zu meistern.

Der zusätzliche Druck, noch stärker die Treibhausgasreduktion voranzutreiben, ist unausweichlich mit Investitionsbedarfen über dem bisher kalkulierten Niveau verbunden. Die ambitionierten Zielvorgaben müssen nun zwingend mit Maßnahmen, Investitionen und einer übergeordneten Strategie, die Beschäftigung und Verteilung im Blick hat, verknüpft werden. Mit dem DARP besteht nun ein Instrument, die notwendigen Weichen zu stellen und die Voraussetzung zum Erreichen der Klimaziele zu schaffen. Gleichzeitig muss das Prinzip der geschlechtergerechten Verwendung von Haushaltsmitteln berücksichtigt werden.

Es ist richtig, dass sich bei den öffentlichen Investitionen in Deutschland eine leichte Aufwärtstendenz abzeichnet. Die staatlichen Bruttoanlageninvestitionen sind von 2,1 % des BIP 2014 auf 2,5 % des BIP 2019 gestiegen.³ Positiv ist zudem, dass die Bundesregierung

² Der DGB verweist in dem Zusammenhang auf die Sondierungsstellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss (EWSA) zur „Umstellung auf eine grüne und digitale Wirtschaft in Europa: nötige rechtliche Vorgaben und die Rolle der Sozialpartner und der Zivilgesellschaft“ (INT 913).

³ Hier sollte aber kritisch festgehalten werden, dass dabei fast die Hälfte des Zuwachses auf eine deutliche Zunahme der Verteidigungsinvestitionen von 2,1 Mrd. € im Jahr 2014 auf 8 Mrd. € im Jahr 2019 zurückgeht.



im Konjunkturpaket vom Juni 2020 ein Zukunftspaket beschlossen hat, das wichtige investive Maßnahmen beinhaltet. Insgesamt sieht das Zukunftspaket des Konjunkturprogramms ein Volumen von 58 Mrd. € für die Jahre ab 2020 vor. Das reicht jedoch bei weitem nicht aus. Der DGB und der BDI haben im Jahr 2019 ein Investitionsprogramm vorgestellt, das nicht an Aktualität verloren hat. Demnach sind *zusätzliche* öffentliche Investitionen in Höhe von mindestens 45 Milliarden (oder 1,3 % des BIP) pro Jahr für zehn Jahre notwendig. Diese Bedarfe werden durch die Ambitionssteigerung noch einmal verschärft, sodass in kürzerer Zeit noch mehr investiert werden muss. Gleichzeitig sind Unternehmen auf Grund der Corona-Pandemie unter Finanzierungsdruck geraten, sodass die finanziellen Mittel für Transformationsinvestitionen nicht im benötigten Maße vorhanden sind.

Aus Sicht des DGB sollten die Mittel aus dem DARF genutzt werden, um ein solches längerfristiges Investitionsprogramm auf den Weg zu bringen. Die nachhaltige Modernisierung der Wirtschaft und Industrie sichert nicht nur Standorte, sondern trägt maßgeblich zur Klimaneutralität bei und kann nachhaltigen Wohlstand sichern. Auch schafft ein langfristig gestaltetes Investitionsprogramm die nötige Verlässlichkeit, um Kapazitäten im öffentlichen und privaten Sektor, beispielsweise im Baugewerbe oder im Handwerk, dauerhaft zu halten bzw. weiter aufzubauen. Gerade im öffentlichen Sektor müssen Planungsstellen in den Verwaltungen qualifiziert und aktiv aufgestockt werden. Nur mit einem solchen proaktiven Ansatz wird es gelingen, die notwendigen Voraussetzungen zu schaffen, um einen reibungslosen Abfluss von Investitionsmitteln zu gewährleisten.

3) Investitionen in Bildung und Weiterbildung fördern

Dem Deutschen Aufbau- und Resilienzplan liegt ein sehr enger Investitionsbegriff zugrunde. Der Bereich „Investitionen in Humankapital“ fehlt völlig. Dabei sehen die Investitionsguidelines der Kommission⁴ zur Aufbau- und Resilienzfähigkeit Investitionen in Humankapital ausdrücklich vor. Ausgeschlossen sind laut Verordnung nur kontinuierlich wiederkehrende Staatsausgaben. Diese können nicht – oder nur in Ausnahmefällen – durch die Aufbau- und Resilienzfähigkeit finanziert werden. Angesichts des transformativen Charakters der Corona-Krise sollte ein viel stärkerer Fokus des Aufbauprogramms auf dem Bereich der Bildung und Weiterbildung liegen. Zum Beispiel könnten mit Mitteln der Aufbau- und Resilienzfähigkeit Programme zur Qualifizierung der Beschäftigten finanziert werden, gerade in Branchen mit einem hohen Anteil niedrig entlohnter weiblicher Beschäftigter.

Der DGB setzt sich für finanzielle Anreize bei der beruflichen Aus- und Weiterbildung mit Blick auf Erwachsene sowie Förderprogramme mit staatlichen Mitteln für berufliche Weiterbildung und andere, ggf. tarifvertragliche finanzielle Anreize für individuelles Lernen unter

⁴ Europäische Kommission (2021): Commission staff working document. Guidance to members states' recovery and resilience facility plans, Brussels, 22.01.2021, SWD (2021) 12 final.



Berücksichtigung der Synergien zwischen verschiedenen Politikbereichen, z. B. Beschäftigungs-, Inklusions- und Bildungspolitik, ein. Insbesondere würden Programme zur arbeitsorientierten Grundbildung in Verbindung mit beruflicher Weiterbildungsförderung sowie ein weiterer Ausbau von Programmen zur Sicherung und zur Erweiterung der beruflichen Mobilität von Beschäftigten auf dem Arbeitsmarkt (z. B. Transfer- und Transformationsmaßnahmen, Förderung von Umschulungen, Zusatzqualifizierungen und der Aufstiegsfortbildung) die Resilienz Erwerbstätiger in Deutschland erheblich erhöhen. Berufliche Bildung sollte Bürgerinnen und Bürger jedoch nicht nur dazu befähigen, mit Veränderungen umzugehen, sondern auch Veränderungen selbst zu gestalten. Innovationen in der beruflichen Bildung sind eng mit neuen Kompetenzen, Lehrplänen, Unterrichtsmethoden und Prognoseinstrumenten verbunden.

4) Entlastung der Kommunen

Eine wichtige Voraussetzung für eine nachhaltige Erhöhung der staatlichen Investitionstätigkeit ist eine Entlastung der Kommunen. Hier hätte die Bundesregierung mit europäischen Mitteln das Konjunkturpaket vom Juni nachbessern können. Die Kommunen wurden zwar im Rahmen der Krisenbekämpfung entlastet – die Einnahmeausfälle bei der Gewerbesteuer im Jahr 2020 werden kompensiert und der Bundesanteil an den Kosten der Unterkunft erhöht. Eine Kompensation von kommunalen Einnahmeausfällen über das Jahr 2020 hinaus, eine Entlastung der Kommunen von ihren Altschulden oder eine dauerhafte Stärkung ihrer Finanzausstattung wurde aber nicht vereinbart. Viele Kommunen können deshalb weiterhin nicht in zukunftsfähige Infrastrukturen, bezahlbaren Wohnraum und gleichwertige Lebensverhältnisse investieren. Ein weiterer Grund ist hier auch die fehlende Planungskapazität auf kommunaler Ebene, die ebenfalls adressiert werden müsste.

Der DGB schließt sich der Forderung des Europäischen Ausschusses der Regionen nach einer stärkeren Einbeziehung der regionalen bzw. kommunalen Ebene bei der Planung der nationalen Wiederaufbaupläne an. Eine neue Studie im Auftrag des Ausschusses der Regionen und des Rates der Gemeinden und Regionen Europas zu den nationalen Aufbau- und Resilienzplänen zeigt, wie wichtig die Einbeziehung aller Ebenen ist und dass der Wiederaufbauplan nicht gegen die Prinzipien der Kohäsionspolitik verstoßen darf.⁵ Schließlich werden 60 % der öffentlichen Investitionen in Europa auf der kommunalen Ebene getätigt. Die Einbeziehung der Sozialpartner, kommunaler Spitzenverbände, Wohlfahrtsverbände und NGOs ist auch hier unerlässlich, um größere Bürger*innennähe zu erzielen.

⁵ <https://www.ccre.org/en/actualites/view/4133>



5) Die „richtigen“ Reformvorhaben umsetzen: Tariftreueklauseln bei der öffentlichen Auftragsvergabe

Grundsätzlich kritisiert der DGB die Tatsache, dass die Auszahlung von Mitteln aus der Aufbau- und Resilienzfazilität an die Umsetzung von Strukturreformen aus dem Kontext des Europäischen Semesters gebunden ist. Eine solche sachfremde Konditionierung der EU-Mittel haben wir in unsere Position „Anforderungen an ein solidarisches und nachhaltiges Wirtschaftsaufbauprogramm der EU“ scharf kritisiert. Leider konnten wir uns mit dieser Forderung nicht durchsetzen. Da die Verordnung nun explizit eine Mittelauszahlung mit Reformauflagen verknüpft, ist es für den DGB jetzt entscheidend, dass dabei der Schwerpunkt auf die „richtigen“ Reformen gesetzt wird.

Der erste Entwurf des DARP wurde von der Europäischen Kommission aufgrund mangelnder Reformbereitschaft seitens der Bundesregierung kritisiert. Die Kommission moniert dabei offenbar Flaschenhälse bei den öffentlichen Investitionen und mahnt darüber hinaus zu rentenpolitischen und steuerpolitischen Reformen. Der DGB warnt davor, in diesem Kontext Strukturreformen zu forcieren, die einseitig auf eine Marktliberalisierung, eine Flexibilisierung der Arbeitsmärkte und auf Effizienzsteigerungen der sozialen Sicherungssysteme abzielen. Stattdessen sollten Reformen im Vordergrund stehen, die ein sozial und ökologisch nachhaltiges Wirtschaftswachstum ermöglichen. Die länderspezifischen Empfehlungen 2019 und 2020, die für den DARP maßgebend sein sollen, bieten dafür Anknüpfungspunkte. Im Jahr 2019 etwa forderte die Europäische Kommission die Bundesregierung auf „Voraussetzungen für ein höheres Lohnwachstum“ zu schaffen.

Aus Sicht des DGB sind Tariftreueklauseln bei der öffentlichen Auftragsvergabe ein zentrales Mittel um die Tarifbindung in Deutschland zu stärken und damit die Voraussetzungen für ein höheres Lohnwachstum zu schaffen. Mit den Mitteln aus dem Konjunkturpaket wird der Staat verstärkt in seiner Rolle als öffentlicher Auftraggeber aktiv werden. Schon vor der Corona-Krise haben die Vergabestellen des Bundes, der Länder und der Kommunen – jährlich bis zu 500 Milliarden Euro für die öffentliche Beschaffung von Gütern und Dienstleistungen ausgegeben. In einem Bundestariftreuegesetz sollte festgelegt werden, dass Tariftreue von Unternehmen zur Voraussetzung für die öffentliche Auftragsvergabe und die Bewilligung staatlicher Fördermittel wird. Auch auf Länderebene sollten flächendeckend entsprechende Rechtsgrundlagen geschaffen werden. Aus Sicht des DGB sollte die Einführung von Tariftreueklauseln bei der öffentlichen Auftragsvergabe ein wichtiger Baustein des Deutschen Aufbau- und Resilienzplans sein.



6) Bezug zur europäischen Säule sozialer Rechte herstellen

Im Trilog wurde festgelegt, dass die Aufbau- und Resilienzfähigkeit auch dazu beitragen soll, die Ziele der europäischen Säule sozialer Rechte umzusetzen. Bedauerlicherweise fehlt jegliche Bezugnahme zur europäischen Säule sozialer Rechte in dem ersten Entwurf des Deutschen Aufbau- und Resilienzplans. Dabei sind die Reformbedarfe in Deutschland enorm und vielfältig. Um die Zielsetzungen der europäischen Säule sozialer Rechte zu erreichen, muss prekäre Beschäftigung in Deutschland weiter zurückgedrängt sowie Lohndumping und Sozialversicherungsbetrug bekämpft werden. Dringender Handlungsbedarf besteht zudem bei der Minimierung des Gender Pay Gaps, der in Deutschland deutlich höher ist als in anderen europäischen Staaten. Einen wichtigen Beitrag hierzu könnte die Abschaffung der Lohnsteuerklasse V sowie die Sozialversicherungspflicht ab der ersten Arbeitsstunde leisten. Gerade die Reduzierung der Einkommens- und Vermögensungleichheit muss auf der politischen Agenda der Bundesregierung Priorität eingeräumt werden. Der Deutsche Gewerkschaftsbund fordert die Bundesregierung auf, die Zielsetzungen der europäischen Säule sozialer Rechte im Deutschen Aufbau- und Resilienzplan zu berücksichtigen und in diesem Kontext konkrete Maßnahmen vorzulegen.