

Stellungnahme



Stellungnahme des Deutschen Gewerkschaftsbundes zur europäischen Strukturpolitik ab 2021 im Kontext der Debatte um den Mehrjährigen Finanzrahmen

26.02.2018

Die Europäische Kommission hat Ende Juni ihr Reflexionspapier zur Zukunft der EU Finanzen nach 2020 vorgelegt. Sie spricht dabei Punkte an, die von Kommissionspräsident Juncker zwischenzeitlich in seiner Rede zur Lage der Union teilweise weiter zugespitzt wurden. Es geht dabei sowohl um die künftige Verwendung von EU-Mitteln (angesichts neuer Herausforderungen), als auch um mögliche Veränderungen bei den Finanzierungsquellen (etwa angesichts des bevorstehenden Brexits). Zudem wird die wichtige Frage nach zusätzlichen Funktionen und Instrumenten im Bereich der EU-Finanzen angesprochen – etwa mit dem Ziel einer makroökonomischen Stabilisierung in EU und Euroraum.

Deutscher Gewerkschaftsbund
Bundesvorstandsverwaltung
Struktur-, Industrie- und
Dienstleistungspolitik

Dr. Christel Degen
Referatsleiterin

christel.degen@dgb.de

Telefon: (030) 240 60-284
Telefax: (030) 240 60-677

Henriette-Herz-Platz 2
10178 Berlin

www.dgb.de

Der DGB begrüßt die Debatte um einen EU-Haushalt, der den Aufgaben der Zukunft gewachsen ist und um eine Vertiefung und Stabilisierung der Wirtschafts- und Währungsunion.

Allerdings sehen wir mit großer Sorge, dass verschiedene Ansätze der Kommission in die falsche Richtung weisen und einer Entwicklung hin zu einem wirtschaftlich stärkeren, stabileren, gerechteren und sozialeren Europa eher entgegenstehen. Statt sich angesichts der politischen Krise der EU für mehr soziale Gerechtigkeit einzusetzen und sich den abgehängten Regionen und Menschen konsequent zuzuwenden, wird eine Agenda verfolgt, die eine dem Ausgleichsziel verpflichtete Strukturpolitik massiv gefährdet.

Insbesondere kritisiert der DGB, dass

- die Kommission Strukturpolitik für vom Strukturwandel betroffene Regionen in Frage stellt,
- die industrie- und strukturpolitischen Herausforderungen Europas nur unzureichend in Betracht gezogen werden,



- die Initiativen weiter vom Ziel geprägt sind, kontraproduktive Strukturreformen durchzusetzen,
- die notwendige Schaffung zusätzlicher öffentlicher Investitionen und Ausgaben weiterhin nicht hinreichend in den Blick genommen wird,
- angedacht wird, die Fondsmittel zu Sanktionszwecken zu verwenden bzw. als Belohnung für Strukturreformen in Politikbereichen außerhalb der EU-Kompetenz dienen sollen, wie in der Reform der sogenannten „Dachverordnung“ vorgeschlagen.

Keine Kürzungen bei den Strukturfonds!

Hinsichtlich der Ausgabenseite legt die Kommission grundsätzliche Prinzipien vor, an welchen sich der künftige Mehrjährige Finanzrahmen der EU (MFR) orientieren soll. Nach dem Grundsatz der Subsidiarität soll die EU in Zukunft nur noch Aufgaben übernehmen, die sie effizienter oder günstiger als die Mitgliedstaaten bzw. die Regionen erbringen kann. Die Ausgestaltung der zukünftigen Kohäsionspolitik muss deshalb im Kontext dieser Debatte und ihrer Rolle bei der Umsetzung der Prioritäten der EU diskutiert werden.

Die EU will in Zukunft neben ihren traditionellen Aufgaben wie der Agrar-, Kohäsions- und Forschungspolitik neue Verantwortungsbereiche - wie Migration, Sicherheit, Verteidigung und Grenzschutz - übernehmen. Dies würde zusätzliche Ausgaben von rund zehn Mrd. Euro bedeuten. Gleichzeitig werden durch den Brexit im EU-Budget zunächst rund zehn Mrd. Euro jährlich fehlen. Insgesamt entsteht dadurch eine Lücke von 20 bis 25 Mrd. Euro, die nach Vorstellungen der Kommission geschlossen werden müsste.

Der DGB fordert, dass diese Lücke im Haushalt geschlossen wird: Wir brauchen eine Stärkung des EU-Haushalts, keine Schwächung. Der neu erarbeitete Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD weist hier in die richtige Richtung. Kürzungen bei den bisherigen sozial- und strukturpolitischen Aufgaben bzw. der Kohäsionspolitik darf es jedenfalls nicht geben.

Der DGB ist der Auffassung, dass die Kohäsionspolitik wie kaum ein anderer Bereich einen europäischen Mehrwert für die Weiterentwicklung der Europäischen Union darstellt. Mit den Europäischen Struktur- und Investitionsfonds (ESI) fördert die Europäische Union das wirtschaftliche Wachstum und die Beschäftigung in den Mitgliedstaaten. Ob durch Hilfen für Kohle- und Stahlregionen im strukturellen Umbruch, die Begleitung von Umschulungen für gering qualifizierte Frauen in KMU oder gezielte strategische Investitionen im Umweltschutzbereich: Immer geht es darum, den Strukturwandel zu unterstützen, um gemeinsam



mit den Wirtschafts- und Sozialpartnern existenzsichernde und qualitativ hochwertige Arbeitsplätze zu schaffen oder zu erhalten. Deshalb müssen weiterhin sowohl strukturschwache Regionen als auch vom Strukturwandel betroffene Regionen in Europa gefördert werden!

Die Interessen der bald 27 Mitgliedsstaaten liegen zum Teil noch sehr weit auseinander: Nettozahler wie Deutschland oder Österreich wollen für die durch den Brexit verursachten Zahlungsausfälle nicht aufkommen. Nettoempfängerländer sprechen sich dezidiert gegen Kürzungen der Mittel für Kohäsionspolitik aus. Zur Zahlung höherer EU-Beiträge sind bisher nur wenige Mitgliedsstaaten bereit. Gleichzeitig werden die von der Kommission skizzierten europäischen Aufgaben mit einem Budget von einem Prozent des europäischen Bruttonationaleinkommens (BNE) nicht zu bewältigen sein. Verschiedene Vorschläge, wie EU-Eigenmittel oder aber Finanzinstrumente, sollen eine Diskussion über die Einnahmenseite des EU-Budgets initiieren, die langsam an Fahrt gewinnt. Der DGB fordert die Einführung der Finanztransaktionssteuer.

Strukturfonds stärken

Die bisherige EU-Strukturpolitik war äußerst erfolgreich, wie Evaluierungen der Förderperiode 2007-2013 zeigen:

- Geschätzte Rendite von 346,5 Mrd. Euro Investitionen bis 2023: Knapp 1 Bill. Euro zusätzliches BIP,
- Schaffung von 1 Mio. Arbeitsplätzen,
- Unterstützung von ca. 400.000 KMUs und 121.400 Unternehmensgründungen.

Strukturförderung wirkt gezielt in allen Regionen und macht Europa für Bürger vor Ort erfahrbar, stärkt den Zusammenhalt in der EU und vor Ort. Kohäsionspolitik ist damit ein wichtiges Instrument gegen die Europaskepsis von Bürger/innen. Die Kohäsionspolitik 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 insbesondere den Rückstand der am stärksten benachteiligten Gebiete zu verringern.



Gleichzeitig haben die vergangenen Jahre gezeigt, dass sich der Strukturwandel auch in den weiter entwickelten Regionen fortsetzt und neue Herausforderungen, wie die Integration von Flüchtlingen und der demografische Wandel, mit sich bringt.

Eine besondere Herausforderung der nächsten Jahre ist es, die COP 21 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 Kohäsionspolitik sollte daher auch alle diejenigen Regionen unterstützen, die in besonderer Weise von tiefgreifenden Herausforderungen betroffen sind.

Daher unterstützen wir die Forderung der Bundesregierung, auch künftig alle Regionen innerhalb der Europäischen Union differenziert nach ihrer strukturellen Entwicklung und entsprechend ihren regionalen Bedürfnissen durch die Kohäsionspolitik zu unterstützen. Gleichzeitig setzen wir uns für eine Fortführung der strategischen Ausrichtung zur Erreichung der EU 2030 Ziele ein, um Europa fit für die Zukunft zu machen.

Die Qualität der Arbeitsplätze muss eine weitaus größere Rolle spielen, als dies in den bisherigen Debatten der Fall ist. Der DGB fordert eine Verknüpfung von Kriterien Gute Arbeit im EFRE – wie es bei der GRW in Deutschland bereits in zahlreichen Bundesländern durch Verordnungen geregelt ist.

Partnerschaftlich gestalteter Strukturpolitik droht Bedeutungsverlust durch Stärkung anderer Programme zu Lasten der Strukturfonds

Die Kommission schlägt die Aufstockung derjenigen europäischen Fonds (Globalisierungsfonds, EFSI, Erasmus+ etc.) vor, die sie selbst verwaltet bzw. die über die EIB abgewickelt werden. Die aufgestockten Fonds sollen zukünftig weiterhin direkt auf europäischer Ebene verwaltet werden, wodurch sie sich der demokratisch legitimierten Mitentscheidung des Europäischen Parlaments entziehen würden.

Da nationale Budgetrestriktionen und die Spardoktrin zwangsläufig zur Vernachlässigung von Investitionen in öffentliche Güter geführt haben, erscheinen solche Ankündigungen zunächst als Wohltat - auch für kritische Beobachter/innen. Doch welche Fonds sollen bedient werden? Und was genau ist unter ‚öffentlichen europäischen Gütern‘ zu verstehen?

Unter „öffentlichen Gütern“ verstehen einige Mitgliedstaaten wie auch Parlamentarier/innen Investitionen in ‚Schutz‘ und ‚Sicherheit‘, die auch als neue Schwerpunkte definiert werden.



So wie die Diskussion derzeit geführt wird, lässt sie offen, ob damit Investitionen zur Sicherung der Außengrenzen oder aber Investitionen in Krankenhäuser oder Verkehrsverbindungen gemeint sind. Struktur- und Kohäsionsfondsmittel dürfen nicht zur Finanzierung europäischer Verteidigungspolitik herangezogen werden.

Aus Sicht des DGB sollte daher auch im Zusammenhang mit Strukturfonds eine Definition des Begriffs „öffentliche Güter“ erarbeitet werden. Diese Definition könnte sich am Almunia-Paket¹, in dem für die beihilfenrechtliche Beurteilung der Begriff „Dienstleistungen im allgemeinen (wirtschaftlichen) Interesse“ normiert wird, orientieren. Dadurch würde Rechtsklarheit geschaffen und vermieden, dass Mittel, die der Integration und Kohäsion der abgehängten Regionen innerhalb der EU dienen, für Verteidigungs- und Sicherheitsprojekte abgezogen werden.

Mehr Investitionen erforderlich – ein Marshallplan für Europa

Es braucht nicht nur eine Stärkung der europäischen Ebene, sondern auch eine Stärkung privater Investitionen und öffentlicher Ausgaben in Europa insgesamt. Dieses Problem wurde von der Kommission mittlerweile auch grundsätzlich erkannt. Mit dem so genannten „Junckerplan“ und dem „Europäischen Fonds für strategische Investitionen“ (EFSI) wurde eine Initiative gestartet, die die Investitionen insgesamt ausweiten sollte. 2016 empfahl die Kommission noch eine expansivere Fiskalpolitik und einen zusätzlichen fiskalischen Impuls von 0,5 Prozent des EU BIP im Durchschnitt aller Mitgliedsstaaten. Aus Sicht des DGB ist es bedauerlich, dass dieses Ziel nicht mehr verfolgt wird.

Derzeit mobilisiert der „Junckerplan“ private Finanzmittel mithilfe öffentlicher Garantien. Er soll einen Beitrag zu intelligentem, nachhaltigem und integrativem Wachstum leisten. Die Europäische Kommission und die Europäische Investitionsbank stellen dabei 21 Mrd. EUR an Garantien zur Absicherung privater Investitionsprojekte bereit. So sollen bis Ende 2020 Projekte mit einem Investitionsvolumen bis zu 500 Mrd. EUR angeregt werden. Der EFSI zielt auf folgende Investitionsbereiche ab:

- Strategische Infrastruktur, einschließlich digitaler Netze, Verkehr und Energie
- Bildung, Forschung, Entwicklung und Innovation
- Erneuerbare Energien und Ressourceneffizienz
- Unterstützung kleiner und mittlerer Unternehmen

¹ http://ec.europa.eu/competition/state_aid/legislation/sgei.html (zwei Mitteilungen, eine Entscheidung, eine Richtlinie)



Europäische Kommission und Europäische Investitionsbank (EIB-Gruppe) wollten mit der Einrichtung des EFSI einen Beitrag dazu leisten, die in der EU klaffende Investitionslücke durch die Mobilisierung privater Mittel für strategische Investitionen zu schließen. Mit Unterstützung aus dem EFSI stellt die EIB-Gruppe Finanzierungen für wirtschaftlich tragfähige Vorhaben zur Verfügung, u. a. für Projekte, die ein höheres Risikoprofil aufweisen als die üblichen Aktivitäten der EIB.

Im Falle des Scheiterns eines dieser Projekte haftet der EFSI, das heißt im Klartext die Steuerzahler/innen. Bedenklich ist, dass mittels des EFSI öffentlich garantierte Privatinvestitionen für die Finanzierung öffentlicher Infrastruktur aufgewendet werden. Welche Probleme dies mit sich bringt, kann man in Deutschland derzeit bei der Autobahn A1 beobachten. Das größte Projekt öffentlich-rechtlicher Partnerschaften steht vor der Pleite. Die Betreibergesellschaft A1 Mobil, für den bereits erfolgten Ausbau der Autobahn zwischen Bremen und Hamburg, warnt das Bundesverkehrsministerium in einem Brief vor einer "existenzbedrohenden Situation". Inzwischen reichte das Konsortium Klage über 640 Mio. Euro gegen die Bundesrepublik Deutschland ein. Der Bundesrechnungshof warnte bereits im Vorfeld, die angenommenen Effizienzvorteile basierten auf "pauschalen, nicht mit Erfahrungswerten unterlegten und damit nicht prüfbar Annahmen". Die Belastbarkeit des Kostenvorteils sei "damit fraglich". Im EFSI soll, so die Kommission, die Unterstützung des Baus von Autobahnen möglichst vermieden werden; es sei denn, in Kohäsionsländern – also den osteuropäischen Mitgliedsländern sowie Griechenland, Spanien und Portugal!

Der DGB lehnt PPP-Konstruktionen (Public-Private Partnership) ab, bei denen Steuerzahler/innen in Form von Verlustausgleich und/oder Ausfallsgarantien haften. Die Staatsaufgaben müssen klar in Gesetzesform im Sinne des Urteils des Europäischen Gerichtshofes im Fall Altmark-Trans2 definiert werden. Nur so kann sichergestellt werden, dass staatliche Infrastruktur für alle zu leistbaren Preisen für die Bürger/innen zur Verfügung steht, in die regelmäßig investiert wird, um sie auf neuestem Stand zu halten. Ohne klare Verantwortung und Haftung - entweder Staat oder privat – kommt es zum Verfall der Strukturen, wie das beispielsweise im öffentlichen Nahverkehr festzustellen ist. Denn es ist eine ökonomische Realität, dass öffentliche Infrastrukturen nicht nach den Prinzipien der Gewinnmaximierung – denen Privatunternehmen folgen müssen – funktionieren.

² C 280/00 vom 24.7.2003



Mit einer Strategie, die partiell auf Kritiker zugeht, versucht die Kommission ihr PPP-Modell gegen Widerstände auszuweiten. So soll der EFSI-Fonds nach der Vorstellung der Kommission in Zukunft fast verdoppelt werden, um über 500 Mrd. Euro Investitionen zu mobilisieren. Hierbei ist der Vorschlag neu, dass auch die öffentliche Hand als Investor auftreten kann. Als Anreiz wären ihre Investitionsausgaben nicht für die Maastricht-Kriterien relevant. Nicht ausgegebene Strukturfondsmittel sollen direkt an die EIB fließen und die Strukturfonds sollen dem EFSI untergeordnet werden. Der DGB spricht sich gegen eine solche Umschichtung aus und befürwortet stattdessen eine Fortschreibung der Mittel für die jeweiligen Fonds.

Der DGB fordert daher, dass zusätzlich zum EFSI und nach Vorbild des DGB-Vorschlags ein „Marshallplan für Europa“ aufgesetzt werden sollte, um tatsächlich im notwendigen Umfang vor allem klassische öffentliche Investitionen finanzieren zu können. Darüber hinaus müssen die fiskalischen Spielräume der Mitgliedsstaaten für Investitionen gelockert werden. Solange der EFSI auf Investitionen in der Privatwirtschaft ausgerichtet ist, sollte er nicht auch auf die Ko-Finanzierung von öffentlicher Daseinsvorsorge abzielen dürfen. Denn das birgt die Gefahr, dass er weiterhin als Förderinstrument für PPP-Projekte genutzt wird.

Die vorgeschlagene Subordination der Strukturfonds unter den EFSI ist problematisch weil:

- keine Beteiligung der Sozialpartner vorgesehen ist,
- die Qualität der Arbeitsplätze im EFSI keine Rolle spielt,
- keine Verpflichtung besteht, die EU 2020-Ziele zur Förderung von Wachstum und Beschäftigung einzuhalten,
- EFSI Mittel ins gesamte Territorium der Mitgliedstaaten fließen, unabhängig von der spezifischen wirtschaftlichen Situation im jeweiligen Mitgliedsland,
- keine Stärken-Schwächen-Analysen erstellt werden,

Wir lehnen daher einen Abfluss nicht genutzter Strukturfondsmittel in den EFSI ab. Stattdessen unterstützen wir die Position des Bundeswirtschaftsministeriums, die sich weiterhin für eine Kombination von Zuschüssen und Finanzinstrumenten in den ESI-Fonds ausspricht. Zudem sollten die weniger entwickelten Regionen ihre Fördermittel verstärkt zum Aufbau einer leistungsfähigen Verwaltung einsetzen. Des Weiteren muss geprüft werden, wo Vereinfachungen umzusetzen sind. Dabei darf die politische Steuerung nicht aufgegeben werden.



DGB lehnt die Koppelung der ESI-Fonds an Strukturreformen ab

Im Reflexionspapier zur Zukunft des EU-Haushalts ab 2020 spricht die Kommission von einem „Anreizsystem“, um Strukturreformen im Zusammenhang mit dem europäischen Semester durch die Auszahlung von EU-Mitteln zu unterstützen. Schon heute ist der ESF auf die Ziele der Strategie Europa 2020 abgestimmt, d. h. zusätzliche EU-Gelder werden nur bei Zielerreichung gewährt.

Im Kohäsionsforum ist die Kommission einen Schritt weiter gegangen und hat die Erfüllung von Konditionen im Rahmen des Europäischen Semesters zur Voraussetzung von EU-Geldern gemacht.

Die Verknüpfung von EU-Kohäsionspolitik und Strukturreformen ist höchst gefährlich. Die EU-Kommission strebt seit Jahren an, die Vergabe von Mitteln aus den EU-Strukturfonds an die Umsetzung von (neoliberalen) Strukturreformen in den Mitgliedsländern zu binden (und damit indirekt in deren Zuständigkeiten einzugreifen). Dies ist problematisch, weil es zum einen dem Ziel der Kohäsionspolitik (Angleichung der Wirtschaftskraft, Stärkung des interregionalen Zusammenhalts in Europa) zuwiderläuft und weil es zum anderen ein weiteres Instrument zur Durchsetzung/Beförderung der aus bekannten Gründen falschen, beschäftigtenfeindlichen Strukturreformen auch gegen demokratische Mehrheiten in den Einzelstaaten schafft.

Der DGB lehnt eine weitere Verknüpfung oder gar die Schaffung eines eigenständigen Fonds zur Förderung von Strukturreformen im Rahmen der neu zu schaffenden Haushaltslinie für das Eurogebiet ab. Der ESF als zentrales Element der europäischen Sozialpolitik muss sich vorwiegend an den Zielen der europäischen und nationalen Sozialpolitik orientieren und nicht an wirtschafts- und haushaltspolitischen Vorgaben. Gleiches gilt für den EFRE und den ELER: Ziel ist der Ausgleich regionaler Disparitäten und die Entwicklung des ländlichen Raumes mit Blick auf die EU 2020-Ziele.

Auch aus Demokratieerwägungen lehnen wir entschieden ab, Strukturfondsmittel zu nutzen, um Strukturreformen durchzusetzen. Während beim Europäischen Semester nur die Kommission und die Mitgliedstaaten beteiligt sind, wird über die politische Steuerung der Strukturfonds in demokratischen Verfahren entschieden. So ist das Europaparlament über das normale Gesetzgebungsverfahren einbezogen und die Sozialpartner stehen gemäß Artikel 5 der Allgemeinen Verordnung auf Augenhöhe mit den Kommunen, die ihrerseits durch das Committee of Regions mitbestimmen. Diese Errungenschaften haben sich bewährt und wir werden sie nicht kampfflos aufgeben.

Die im Europäischen Semester koordinierten Maßnahmen für eine kohärente Wirtschaftspolitik in Europa müssen noch mehr als bisher auf eine Stärkung von Wachstum und guter



Beschäftigung ausgerichtet werden, anstatt auf Haushaltskonsolidierung und Deregulierung unter dem Deckmantel von Strukturreformen.

Vielmehr braucht es eine soziale Dimension des Europäischen Semesters, die zwar die Ausgestaltung der sozialen Sicherungssysteme in der Hand der Mitgliedstaaten belässt, sie aber dennoch – beispielsweise über die Definition sozialer Mindeststandards – an das Ziel der sozialen Aufwärtskonvergenz bindet. DGB fordert eine institutionelle Neuausrichtung hin zu einer ausgewogenen „Economic and Social Governance“, mit der dieser Prozess im Kontext der Europa-2020-Strategie und den Zielen für Nachhaltige Entwicklung (SDG) der UN gestärkt werden soll.

Sichergestellt werden muss, dass die in diesen Vorgaben enthaltenen wirtschafts-, beschäftigungs- und sozialpolitischen Ziele im Rahmen des Europäischen Semesters auch bei der Formulierung der länderspezifischen Empfehlungen durch die Kommission umfassend berücksichtigt werden. Überdies sollten die Sozialpartner stärker am Europäischen Semester beteiligt werden, wofür die Kommission unter anderem gezielt den Makroökonomischen Dialog nutzen und stärken sollte. Außerdem muss die Soziale Querschnittsklausel in Artikel 9 des Lissabon-Vertrages konsequenter angewendet werden. Sie enthält die Verpflichtung, bei allen Maßnahmen den sozialpolitischen Zielsetzungen Rechnung zu tragen. Gerade mit Blick auf die fiskalpolitischen Maßnahmen im Rahmen der Economic Governance kommt die Kommission diesen Verpflichtungen nicht nach.

Deshalb fordert der DGB die Kommission auf, in regelmäßigen Berichten darzulegen, wie sie die Grundrechte und sozialen Ziele in den Europäischen Verträgen fördert, konkret überwacht und sicherstellt, dass sie selbst und die anderen EU-Organe sowie alle Agenturen und Einrichtungen, die ihr gegenüber rechenschaftspflichtig sind, die Grundrechte und sozialen Ziele achten und fördern.

Der DGB stellt mit großer Überraschung fest, dass die Kommission entgegen ihrer Selbstverpflichtung durch die Proklamation von Göteborg eine Reform der sogenannten „Dachverordnung“ (EG 1303/2013)³ anstrebt, die der Europäischen Säule Sozialer Rechte diametral entgegenläuft. Strukturreformen in Politikbereichen, die zur Gänze oder zum Großteil in die Kompetenz der Mitgliedstaaten fallen, sollen auf bilateraler Basis zwischen Kommission und dem jeweiligen Mitgliedstaat außerhalb der Gemeinschaftsmethode vereinbart werden. Als Gegenleistung für diese Reformzusagen – die sich im Wesentlichen an den Strukturreformen

³ Verordnung (EU) Nr. 1303/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 17. Dezember 2013 mit gemeinsamen Bestimmungen über den Europäischen Fonds für regionale Entwicklung, den Europäischen Sozialfonds, den Kohäsionsfonds, den Europäischen Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums und den Europäischen Meeres- und Fischereifonds sowie mit allgemeinen Bestimmungen über den Europäischen Fonds für regionale Entwicklung, den Europäischen Sozialfonds, den Kohäsionsfonds und den Europäischen Meeres- und Fischereifonds und zur Aufhebung der Verordnung (EG) Nr. 1083/2006 des Rates



im Rahmen des Paktes für Wettbewerbsfähigkeit orientieren – erhält der Mitgliedstaat finanzielle Unterstützung. Diese soll aus EFRE, ESF und Kohäsionsmitteln abgezogen werden (Art 20 Abs 2 der Dachverordnung neu).

Der DGB lehnt eine solche schleichende Aushöhlung und Zweckentfremdung dieser Fonds ab, die eine der wichtigsten EU-Maßnahmen darstellen, um den Zusammenhalt und die Konvergenz zwischen den EU-BürgerInnen zu fördern.

Auch wird die Entscheidung über den Mitteleinsatz der demokratischen Kontrolle entzogen, da im Rahmen der bilateralen Vereinbarungen der Kommission alleinige Entscheidungsbezugnisse zukommen sollen. Sie werden an demokratischen Prozessen vorbeigesteuert. Ihnen fehlt jegliche Legitimation und sie verstoßen gegen Art 2 EUV. Der Mechanismus erinnert an das Troika-Verfahren, das bei den EU-BürgerInnen immer größeren Widerstand auslöst.

Horizont 2020

Das Programm Horizont 2020 stellt ein wichtiges Instrument zur europäischen Forschungspolitik dar. Es muss auch nach 2020 (wenn auch unter anderem Namen) fortgesetzt und deutlich ausgebaut werden. Dieses Programm ermöglicht die Forschungsförderung auf Gebieten, die der Lösung großer gesellschaftlicher Fragen dienen. Deshalb muss der Schwerpunkt auf technologischen und sozialen Innovationen im Zusammenhang mit der Digitalisierung, der industriellen Transformation, der ökologischen Modernisierung der Umstellung der Energieversorgung und dem demografischen Wandel liegen. Dies leistet einen Beitrag zur Förderung der Akzeptanz der Europäischen Union bei den Bürgerinnen und Bürgern. Europäische Forschungspolitik muss den gesellschaftlichen Kontext und die Folgen für die Arbeitswelt bedenken und mit erforschen. Die Notwendigkeit europäischer Forschung ist unmittelbar einsichtig, wenn man den grenzüberschreitenden Charakter der zentral wichtigen gesellschaftlichen Probleme (Umwelt, Energie, Verkehr, internationale Digitalisierung) bedenkt und zugleich die Vorteile einer internationalen Erweiterung der Forschungsperspektiven sieht. Forschungsergebnisse müssen zu neuer Wertschöpfung in Europa führen.

Ein starker Eurozonen-Haushalt als stabilisierender Faktor

In jüngster Zeit mehren sich die Stimmen, die einen starken EU-Haushalt (bzw. der Eurozone) auch deshalb fordern, um makroökonomisch zu stabilisieren und Ungleichgewichten entgegenzuwirken, die aufgrund der einheitlichen Geldpolitik im gemeinsamen Währungsraum bei gleichzeitig unterschiedlichen wirtschaftlichen Entwicklungen entstehen können. Der französische Präsident Emmanuel Macron forderte einen Haushalt der Eurozone in Höhe von mehreren Prozent des Eurozonen-BIP, auch, um eine antizyklische Konjunktursteuerung erreichen



zu können. Auch die EU Kommission kündigt prinzipiell eine „makroökonomische Stabilisierungsfunktion“ an, die als automatischer Stabilisator zwischen den Staaten wirken soll.

Auch der DGB sieht den Bedarf, eine solche Funktion zu schaffen, um Ungleichgewichten und Spannungen innerhalb der Eurozone entgegenzuwirken. Unabhängig davon, ob die Funktion letzten Endes über ein größeres Budget der Eurozone oder in einer anderen Konstruktion geschaffen wird, ist für den DGB allerdings klar: Eine solche Stabilisierungsfunktion bedarf demokratischer Kontrolle; ihre Nutzung darf keinesfalls an die Durchführung neoliberaler rein finanztriebener „Strukturreformen“ und Kürzungspolitik gekoppelt werden. Auch darf eine entsprechende „makroökonomische Stabilisierungsfunktion“ bzw. „Fiskalkapazität“ nicht die bestehenden unterschiedlichen Systeme der Arbeitslosenversicherung ergänzen, bzw. darf sie nicht gefährden.

Deshalb muss der Schwerpunkt auf technologischen und sozialen Innovationen im Zusammenhang mit der Digitalisierung, der industriellen Transformation, der ökologischen Modernisierung, der Umstellung der Energieversorgung und dem demografischen Wandel liegen. Forschungsergebnisse müssen zu neuer Wertschöpfung in Europa führen.

Zur Zukunft des Europäischen Sozialfonds (ESF)

Investitionen in ein soziales Europa müssen Priorität haben

Am 17. Januar vergangenen Jahres wurde in Göteborg die Europäische Säule Sozialer Rechte proklamiert. Mit ihr wurde ein wichtiges politisches Signal gesetzt, um die Herausforderungen der EU – Globalisierung, Digitalisierung und demografische Entwicklung – anzugehen und dem Wettbewerb nach unten ein Ende zu setzen. Doch die Proklamation der Säule Sozialer Rechte alleine reicht nicht aus, um die EU auf Kurs eines sozialen Europas zu bringen. Die „Säule“ darf nicht beim Status quo verharren, sondern benötigt einen rechtsverbindlicheren Charakter, um tatsächlich wieder soziale Fortschritte in den EU-Mitgliedstaaten anzustoßen.

Mit Blick auf den zukünftigen EU-Haushalt nach 2020 heißt das, dass die Förderung eines sozialen Europas EU-Priorität haben muss. Deshalb sollte das dazugehörige EU-Budget – der ESF – gestärkt und spürbar erhöht werden. Der ESF ist Europas wichtigstes Finanzierungsinstrument zur Förderung von Beschäftigung und sozialer Integration in Europa und dient somit als Motor für Chancengleichheit und sollte auch nach 2020 als eigenständiger Fonds erhalten bleiben, um so einen Beitrag zum wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalt zu leisten. Finanzinstrumente wie Kredite, Bürgschaften oder Beteiligungskapital stellen für soziale Projekte kein geeignetes Finanzierungsinstrument dar.

Überlegungen in der EU-Kommission

Zur Zukunft des ESF gibt es in der Generaldirektion Beschäftigung, Soziales und Integration der Europäischen Kommission (DG EMPL) Überlegungen zu einem Humankapital-Fonds innerhalb des MFF nach 2020. Dabei geht es um die Schaffung eines gemeinsamen strategischen Rahmens für Fonds und Programme, die einen Beitrag zu Investitionen in Menschen im Zusammenhang mit der Governance des Europäischen Semesters leisten. Konkret sollen die drei Dimensionen der Europäischen Säule Sozialer Rechte – Arbeitsmarktzugang, faire Arbeitsbedingungen, Soziale Sicherung und Inklusion – und andere EU-Prioritäten – Skills Agenda, Digital Agenda, Research Agenda etc. – unterstützt werden. Über das Europäische Semester sollen Anreize zu Strukturreformen gesetzt werden.

Architektonisch beinhalten die Überlegungen einen Schirmfonds für Humankapital (ESF+). Dazu sollen die bestehenden Finanzinstrumente ESF, Jugendbeschäftigungsinitiative (YEI), der europäische Hilfsfonds für die am stärksten benachteiligten Personen (EHAP) und das Programm für Beschäftigung und soziale Innovation (EaSI) gebündelt/zusammengelegt werden. Weiter werden eine eigene Haushaltslinie und eine unabhängige Zuteilungsmethodik



vom Europäischen Fonds für regionale Entwicklung (EFRE) auf der Basis eines Mixes aus BIP und sozialen Indikatoren (social scoreboard) diskutiert, um eine Mittelkonzentration in den ärmeren Ländern zu ermöglichen. Auf regionaler Ebene solle es nach derzeitigen Überlegungen keine rigiden Kategorien mehr geben. Die Programmierung wird auf der Ebene der jeweiligen nationalen bzw. regionalen Zuständigkeiten verantwortet. Weiter ist künftig eine geteilte Verwaltung angedacht, außer für den EaSI. Auch sind Anreize für vereinfachte Kostensoptionen und leistungsabhängige Zahlungen in der Diskussion. Mit Blick auf die Verwaltung sind gemeinsame, vereinfachte Bestimmungen für alle Fonds unter geteilter Verwaltung vorgesehen, gemeinsame Bestimmungen für Fonds unter (in)direkter Verwaltung. Zugleich gibt es Überlegungen der Angleichung von Regelungen für alle Fonds unter (in)direkter Verwaltung, um bessere Synergien zu erzeugen. Fondsspezifische Regelungen sind nur für den Sektor strategische Besonderheiten angedacht.

ESF als Teil der Kohäsionspolitik in den ESI-Fonds belassen

Noch sind Detailfragen zur Ausgestaltung eines Human-Kapital-Fonds nicht bekannt. Sollte die Europäische Union ihre Überlegungen zu einem Schirmfonds für Humankapital (ESF+) vertiefen, ist grundsätzlich zu beachten, dass es unter dem Deckmantel ESF+ nicht zu Mittelkürzungen kommen darf. Die finanzielle Ausstattung der einzelnen Programme/Fonds muss in ihrem Volumen erhalten und verlässlich ausfinanziert bleiben. Flexibilität zwischen einzelnen Programmen/Fonds darf nicht durch Umschichtungen zu Lasten benachteiligter Personengruppen bzw. zu Mittelkürzungen führen. Noch ist nicht erkennbar, worin der Mehrwert einer eigenen Haushaltslinie liegen soll, oder ob es sich nur um einen Etikettenschwindel handelt. Aus Sicht des DGB ist der ESF ein wichtiger Teil der Kohäsionspolitik und sollte auch weiterhin Bestandteil in der Allgemeinen Verordnung der ESI-Fonds bleiben. Wünschenswert wäre es, den ESF mit einer vom Volumen her deutlich größeren und verbindlichen Mindestquote in den ESI-Fonds zu belassen, um die Konkurrenz zwischen Investitionen in Beton oder Bildung in einigen Ländern zugunsten der sozialen Investitionen zu stärken. D.h., die Mittelaufteilung zwischen dem EFRE und dem ESF muss zugunsten des ESF geändert werden, damit der ESF seine Wirksamkeit noch besser entfalten kann. Es ist dabei auch zwingend, die beiden Dimensionen – Zukunft der Arbeit und Zukunft von Regionen – eng zu verknüpfen, damit es nicht zu einer weiteren Polarisierung des sozialen und wirtschaftlichen Gefälles zwischen den Regionen kommt, sondern dieses weiter überwunden wird.

Hierbei sollte es aber eine stärkere **Kohärenz zwischen den Fonds** geben, indem die investiven Maßnahmen im EFRE stärker mit Investitionen in die Menschen im ESF verbunden werden. Beispielsweise könnten bezüglich der Digitalisierung technische und soziale Innovationen sowie technische Neuerung und Qualifizierung der Beschäftigten bestmöglich verbun-



den werden. In diesem Zusammenhang sollte auch geprüft werden, ob die Zusammenlegung der Monitoringausschüsse für den ESF und den EFRE sinnvoll ist. In die Prüfung sind die Sozialpartner einzubeziehen.

Zur Erhöhung des Beitrags der ESI-Fonds zu grundlegenden Zielen der EU, sollten die **Querschnittsziele** in Zukunft gestärkt und der tatsächliche Beitrag im Rahmen der Evaluation stärker kontrolliert werden. Dies gilt insbesondere für die Ziele Gleichstellung, Nichtdiskriminierung und Nachhaltigkeit. Als zusätzliche Querschnittsziele sollten die Ziele Gute Arbeit und sozialer Fortschritt aufgenommen werden.

Partnerschaftsprinzip stärken

Das Partnerschaftsprinzip im Rahmen der ESI-Fonds hat sich bewährt. Zu einer Stärkung des Partnerschaftsprinzips und des ortsbezogenen Ansatzes in allen Programmen auf europäischer, nationaler und regionaler Ebene ist es deshalb unerlässlich, die Rolle der Partnerorganisationen weiterhin zu stärken. D.h. für den DGB eine konsequente Anwendung des partnerschaftlichen Ansatzes und dem Ausbau von Kapazitäten in Form von Schulungs- und Vernetzungsmaßnahmen und Maßnahmen zur Stärkung des sozialen Dialogs – sowie für gemeinsame Maßnahmen der Sozialpartner. Dafür sollen in den Mitgliedstaaten Korridore von Mitteln reserviert werden. Diese sollten von den Sozialpartnern gemeinsam oder getrennt voneinander genutzt werden können. Ein gutes Vorbild ist die Sozialpartnerschaftsrichtlinie in Deutschland, die mit den Sozialpartnern entwickelt und umgesetzt wird.

Vorbild Sozialpartnerrichtlinie

Mit dem ESF-Bundesprogramm „Fachkräfte sichern: weiter bilden und Gleichstellung fördern“ wird den Sozialpartnern die Möglichkeit geboten, drängende Herausforderungen wie den demografischen Wandel und Digitalisierung in praxisorientierten Projekten gemeinsam anzugehen und betrieblich zu gestalten.

Gerade dieser Partnerschaftsansatz hat sich sehr bewährt und sollte beibehalten werden. Sowohl auf nationaler aber auch besonders auf europäischer Ebene ist das Modell der Sozialpartnerschaft in der beruflichen Weiterbildung und im Bereich Gleichstellung innovativ und sollte weiter unterstützt werden. Das betrifft auch die tariflichen Forderungen mit Blick auf Lebensarbeitszeitmodelle und Digitalisierung. Deshalb ist die Rolle der Wirtschafts- und Sozialpartner zu stärken. Neben einer konsequenten Anwendung des Partnerschaftlichen Ansatzes und dem Ausbau von Bottom-up-Ansätzen bezieht sich das auch auf die Projekte. Daher sollten in den Mitgliedsstaaten nach dem Vorbild der Sozialpartnerrichtlinie ESF-Mittel dafür reserviert werden..



Mit ESF-Mitteln werden in der Sozialpartnerrichtlinie damit in rund 120 Projekten mehr als 30.000 Beschäftigte in über 3.000 Unternehmen unterstützt. Dabei werden die meisten Projekte in der Metall- und Elektroindustrie und im Gesundheitswesen durchgeführt, was zeigt, wie groß allein dort der Bedarf für Weiterbildung und Personalentwicklung zur Gestaltung von Digitalisierung und Fachkräftesicherung ist. Inhaltlich konzentrieren sich die Projekte auf den Aufbau von Personalentwicklungsstrukturen, eine erhöhte Weiterbildungsbeteiligung sowie der Verbesserung von Aufstiegs- und Karrierechancen von Frauen und die Entwicklung und Umsetzung von lebensphasenorientierten Arbeitszeitmodellen. Abgerundet werden die Förderschwerpunkte durch die Möglichkeit, Branchendialoge zu initiieren, um Strategien, Konzepte und Standards zu entwickeln.

Damit trägt der ESF dazu bei, das Miteinander der Betriebsparteien und Sozialpartner zu fördern und mit guten Praxisbeispielen den Transfer in die Branchen und Regionen zu ermöglichen.

Gleichstellung von Frauen und Männern im ESF

Auch die Gleichstellung von Frauen und Männern im ESF muss weiter im Fokus bleiben. Deshalb ist die kohärente Integration des gleichstellungspolitischen Doppelansatzes (Gender Mainstreaming und spezifische Aktionen) auch zukünftig in den Förderprogrammen zu verankern.

In Deutschland sollte ergänzend auch zukünftig die Evaluation der Mittelvergabe nach der Methode des Gender Budgeting erfolgen und die Agentur für Querschnittsziele die Programme in Bezug auf die Konzeption, Implementierung und Evaluation der ESF-Querschnittsziele Gleichstellung, Antidiskriminierung, Nachhaltigkeit und Gute Arbeit unterstützen.

Markenkern des ESF erhalten

Grundsätzlich gilt, dass der Charakter des ESF durch die Zusammenlegung/Gruppierung einzelner Programme und Fonds unter einem Schirmfonds für Humankapital (ESF +) nicht verwässert werden darf.

Der ESF ist geschaffen worden, um den gemeinsamen Binnenmarkt sozial abzusichern, bzw. die Beschäftigten im durch den Binnenmarkt beschleunigten Strukturwandel zu begleiten. Diese Zielsetzung muss wieder gestärkt werden und für die Beschäftigten erfahrbar werden. Er ist damit das wichtigste Instrument der EU, um Beschäftigte sowie Arbeitsuchende in allen Lebensphasen zu unterstützen.

Es werden zielgruppenspezifische Maßnahmen gefördert, die beispielsweise Arbeitslosigkeit bekämpfen – auch präventiv durch die Förderung von beruflicher Weiterbildung – oder das



Ausbildungsangebot erweitern. Außerdem hilft er den Mitgliedstaaten gerade in einer globalisierten Weltwirtschaft, Arbeitsmarktentwicklungen vorausschauend aufzugreifen und bestmöglich zu steuern. Seine Förderkriterien müssen auch weiterhin an Veränderungen auf dem Arbeitsmarkt ausgerichtet werden. Die übergeordneten Ziele des ESF sind:

- Schaffung von mehr und besseren Arbeitsplätzen,
- hohes Beschäftigungsniveau,
- faire Berufsaussichten,
- Gleichstellung von Frauen und Männern,
- nachhaltige Entwicklung sowie
- wirtschaftlicher und sozialer Zusammenhalt.

In diesem Sinne soll der ESF auch einen Beitrag zu qualitativer Tarifpolitik, Gestaltung von guter Arbeit, sozialer Integration und Verbesserung der Arbeit in der Sozialwirtschaft, Begleitung des Wandels in der Arbeitswelt, Qualität der Arbeit/Arbeitsbedingungen, Vermeidung von in-work-poverty, Erwerbsbeteiligung von Frauen, Anpassungsqualifizierung und Erhalt der Beschäftigungsfähigkeit leisten.

Den Charakter des ESF gilt es zu erhalten und im Rahmen der Europäischen Säule Sozialer Rechte weiter mit den drei Dimensionen – Arbeitsmarktzugang, faire Arbeitsbedingungen inkl. Möglichkeiten für berufliche Aufstiegsmobilität, soziale Inklusion – zu schärfen. Dies schafft einen Beitrag zum Abbau von sozialer Segregation.

Mit Blick auf die anstehenden Veränderungen auf dem Arbeitsmarkt und in der Gesellschaft, aber auch mit Blick auf die zukünftig veränderten Rahmenbedingungen innerhalb der EU sollte sich der ESF auf die zentralen und absehbaren Trends konzentrieren, wie

- die Digitalisierung, die neue Herausforderungen, Chancen und Risiken insbesondere für die Beschäftigten und Gesellschaft insgesamt mit sich bringt,
- wandelnde Anforderungen an Technologie und Umwelt, wie zum Beispiel die Frage der Weiterentwicklung der Energiepolitik,
- Zunahme der familialen und informellen Sorgearbeit und wachsender quantitativer und qualitativer Bedarf der beruflichen Care-Arbeit als Folge der demografischen Entwicklung



- Bekämpfung der Jugend- und Langzeitarbeitslosigkeit, die trotz aller Fortschritte bei der Bewältigung der Finanz- und Wirtschaftskrise in vielen Mitgliedstaaten noch sehr hoch ist und
- Integration von Zuwanderern in den Arbeitsmarkt und in die Gesellschaft.

Dabei ist der ESF als zusätzliches Finanzierungsinstrument einzusetzen und soll nicht die Kern- und Pflichtaufgaben in den einzelnen Mitgliedstaaten ersetzen. Der DGB tritt dafür ein, zur Verringerung der sozialen Unterschiede in den EU-Mitgliedstaaten regionale und sektorale Besonderheiten zu berücksichtigen und innovative Projekte weiterhin bei gleichzeitiger thematischer Konzentration zu ermöglichen. Dabei ist ein weit gefasster Innovationsbegriff sicherzustellen und der Innovationscharakter von geförderten Vorhaben sollte wieder stärker in den Vordergrund gerückt werden. Auch die Förderung sozialer Innovationen im Bereich personenbezogener Dienstleistungen im Gesundheits- und Sozialsektor, deren Digitalisierung und die Einkommens- und Beschäftigungssicherung in diesem Wirtschaftszweig muss mit Beteiligung der Sozialpartner ein thematisches Handlungsfeld des ESF werden. Erfolgreiche Ideen und Erfolg versprechende Lösungen sollten verstetigt werden.

Förderfokus: Beschäftigte im beschleunigten Strukturwandel unterstützen – Arbeitsplätze sichern und Gute Arbeit fördern

Die strukturellen Probleme der Europäischen Union infolge von technologischem Wandel, wirtschaftlicher Globalisierung und demografischer Entwicklung sowie eines zunehmenden Qualifikations-Mismatches werden sich in den kommenden Jahren verschärfen. Dies wird zur massiven Umstrukturierung von Produktionsprozessen und Beschäftigung führen, von denen ganze Branchen betroffen sein werden. Die zentrale Herausforderung wird es sein, diesen Wandlungsprozess ohne einen neuen Anstieg an Arbeitslosigkeit und sozialer Exklusion zu bewältigen und zugleich einen ausreichenden sozialen Schutz zu gewähren, prekäre Beschäftigungsformen zu bekämpfen und dem Gesundheitsschutz durch Gute Arbeit gerecht zu werden.

Der ESF sollte diesen Wandlungsprozess als Förderinstrument der Ermöglichung begleiten, um den Menschen die Teilhabe an guter Erwerbsarbeit und zur persönlichen Entwicklung zu eröffnen. Dabei sind die verschiedenen Bedürfnisse der verschiedenen Zielgruppen – Geringqualifizierte, Frauen mit Familienaufgaben, Migrant/innen – über alle Branchen hinweg – besonders zu berücksichtigen.



Damit nicht nur arbeitsmarkt- und sozialpolitische Abfederungsmaßnahmen finanziert werden, müssen bei Strukturbrüchen durch eine präventive Strukturpolitik frühzeitig Zukunftsperspektiven entwickelt werden. Auch deshalb ist eine stärkere Kohärenz zwischen den ESF-Fonds nötig.

Verwaltungsvereinfachung, vereinfachte Kostenoptionen und leistungsabhängige Zahlungen

Eine erleichterte und anwenderfreundliche Ausgestaltung der Verfahrensabläufe und Grundlagen der Fördermittelbeantragung muss dazu unbedingt stärker beachtet und verbessert werden. Andernfalls stellen die hohe Komplexität und schlechte Zugänglichkeit der mit einer Antragsstellung verbundenen Formalitäten für Projektträger, Betriebe und Interessierte nur schwer überwindbare und zudem abschreckende Hürden dar. In der Folge ziehen sich Projektträger und Betriebe zurück und können nicht für die Möglichkeiten einer Förderung begeistert werden. Aber auch die Hürde gerade für benachteiligte Teilnehmende ist höher geworden. Als ein Beispiel sind die Anforderungen und der Erhebungsaufwand im Zusammenhang mit den teilnehmerspezifischen Indikatoren zu nennen, die gegenüber der vergangenen ESF-Förderperiode stark zugenommen haben und auch datenschutzrechtlich problematisch sind. Das im ESF-Begleitausschuss des Bundes verabschiedete Positionspapier „Lean Fund Management (LFM)“ zeigt konstruktive Wege zur Verschlankung auf. Im Sinne der Kontinuität sollte ein kompletter Neuanfang vermieden, aber die notwendigen Reduzierungen des Verwaltungsaufwandes vorgenommen werden.

Die Idee vereinfachter Kostenoptionen ist zu begrüßen, allerdings müssen sie gut gemacht sein. Pauschalierungen dürfen nicht dazu führen, dass es zu Schlechterstellungen bei der Entlohnung und den anderen Arbeitsbedingungen kommt. Durch die Pauschalen sollten vielmehr Anreize für gute Löhne und Arbeitsbedingungen im Rahmen von ESF-Projekten gesetzt werden. Träger, die Dumpinglöhne zahlen, müssen hingegen von der Förderung ausgeschlossen werden.

Verpflichtende leistungsabhängige Zahlungen lehnt der DGB strikt ab. Dies birgt die Gefahr einer Konzentration auf erfolgsversprechende Zielgruppen und birgt zugleich hohe Risiken für die Träger. Faktisch würde eine weitere Verschärfung von leistungsabhängigen Zahlungen das AUS für den ESF in der Umsetzung bedeuten. Sinnvollere Instrumente für Anreiz- und Überprüfungsmethoden sowie Ergebnisorientierung sind z.B. Jahresberichterstattung, Regelungen zum Mittelverfall und Evaluierungen. Durch Evaluierungen können Wirksamkeit, Effizienz und Ergebnisse von ESF-Interventionen umfassend qualitativ und quantitativ untersucht und bewertet werden.



EaSI und EURES-Grenzpartnerschaften

Die EURES-Grenzpartnerschaften werden in der laufenden Förderperiode im Rahmen des Programms für Beschäftigung und soziale Innovation (EaSI) finanziert. Eine Fortsetzung und einen Ausbau des EaSI-Programms als eigenständiges Programm würde der DGB sehr begrüßen.

Die Planungen zeigen aber, dass es Überlegungen gibt, in einem Schirmfonds für Humankapital (ESF +) die bestehenden Instrumente ESF, Jugendbeschäftigungsinitiative, EHAP und EaSI zu gruppieren. Für den EaSI ist auch zukünftig eine direkte Verwaltung angedacht. Die direkte Verwaltung beim EaSI ist für die Existenz der Grenzpartnerschaften von zentraler Bedeutung. Der DGB spricht sich dafür aus und fordert weiter, die Grenzpartnerschaften mit einem eigenen Budget und festgelegtem Anteil für die Aktivitäten der EURES-Grenzpartnerschaften zu erhalten.

Für die EURES-Grenzpartnerschaften existiert außerhalb des EaSI-Programms derzeit keine Fördermöglichkeit. Sie setzen grenzüberschreitende Maßnahmen mit mindestens 6 Organisationen aus 2 Ländern um. Dabei handelt es sich demnach um von Beginn an europäische und nicht um nationale Ansätze. Die EURES-Grenzpartnerschaften „sind daher eindeutig horizontaler Art und liefern einen Mehrwert auf Unionsebene“ (Verordnung (EU) Nr. 1296/2013, Erwägungsgrund 19).

Die Durchführung von Projekten mit unterschiedlichen Partner aus unterschiedlichen Ländern ist ausschließlich über ein direkt von der EU-KOM verwaltetes EU-Programm effizient umsetzbar. In nationalen Programmen oder EU-Programmen in geteilter Verwaltung (nationaler und regionaler ESF, EFRE) ist eine Förderung von Organisationen aus unterschiedlichen Ländern und die Durchführung von Aktivitäten in unterschiedlichen Ländern in der Regel ausgeschlossen.

Bei der Überführung des EaSI-Programms in den ESF+ muss sichergestellt werden, dass die EURES-Grenzpartnerschaften in ihrer in der EURES-VO definierten Form (Arbeitsverwaltungen, Gewerkschaften und Arbeitgeber) mit einem eigenen Budget und festgelegten Anteil gefördert werden. Im EaSI-Programm gibt es aktuell eine EURES-Achse (19% der EaSI-Mittel). Innerhalb der Achse werden die EURES-Grenzpartnerschaften gefördert. Dafür sind 18% der Mittel der EURES-Achse vorgesehen. Der DGB hält eine deutliche Mittelsteigerung für die EURES-Grenzpartnerschaften für angemessen, da in den bestehenden Grenzpartnerschaften die Dienstleistungen ausgebaut und zugleich dem Bedarf nach neuen EURES-Grenzpartnerschaften Rechnung getragen werden sollte. In zahlreichen Grenzräumen besteht der Bedarf an neuen EURES-Grenzpartnerschaften, in denen Arbeitsverwaltungen, Gewerkschaften und Arbeitgeber zusammenarbeiten. Um diese adäquat fördern zu können, ohne die



Dienstleistungen bestehender Partnerschaften zu beschneiden, müssen die Mittel im MFF ab 2021 entsprechend erhöht werden.

Europäische Territoriale Zusammenarbeit

Die Programme der transnationalen, interregionalen und grenzüberschreitenden Zusammenarbeit weisen einen hohen europäischen Mehrwert auf und sind für ein Zusammenwachsen Europas vor Ort von hoher Bedeutung. Die Europäische Territoriale Zusammenarbeit sollte dementsprechend in der kommenden Förderperiode fortgesetzt und weiterentwickelt werden. Insbesondere für die Grenzräume, die durch ihre Randlage strukturelle Defizite aufweisen, sind die grenzüberschreitenden Kooperationsprogramme (INTERREG) von besonderer Bedeutung.

Gleichzeitig müssen die Ergebnisse der laufenden grenzüberschreitenden Programme kritisch geprüft und die zukünftigen Programme stärker auf die strategischen Ziele der EU und den grenzüberschreitenden Effekt ausgerichtet werden. Im Mittelpunkt sollten Zukunftsthemen wie die Schaffung guter Arbeit, Fachkräfteentwicklung, Integration der Arbeitsmärkte und Förderung der fairen Mobilität, Aus- und Weiterbildung, Digitalisierung, Bereitstellung öffentlicher Dienstleistungen (ÖPNV, Gesundheitswesen etc.) unter den Bedingungen des demografischen Wandels etc. stehen. Investive Projekte mit einem marginalen grenzüberschreitenden Effekt und geringem europäischen Mehrwert, sollten in Zukunft nicht mehr im Rahmen der vergleichsweise finanziell kleinen Programme gefördert werden.

Die grenzüberschreitenden Programme sollten sich an funktionellen Räumen ausrichten. Vorschläge zur Zusammenlegung von grenzüberschreitenden Programmgebieten nach der Logik „eine Grenze – ein Programm“ lehnt der DGB ab, da regionale Besonderheiten, Herausforderungen und Entwicklungsperspektiven nicht ausreichend beachtet und die Einbeziehung regionaler Partner gefährdet würden.

Der sogenannte Kleinprojektfonds sollte fortgesetzt werden, da er ein wichtiges Instrument für sogenannte People-to-People Projekte ist. Im Rahmen kleiner grenzüberschreitender Projekte, die vor Ort in den Euroregionen bewilligt werden, werden die Menschen optimal erreicht und das gesellschaftliche Zusammenwachsen des gemeinsamen Grenzraums gefördert. Aber auch diese Projekte müssen in Zukunft einen stärkeren europäischen Mehrwert aufweisen, indem sie an den Strategien der Europäischen Kohäsionspolitik ausgerichtet werden.

Die Programme zur Europäischen Territorialen Zusammenarbeit müssen ohne Ausnahme unter die Gemeinsame Verordnung der ESI-Fonds fallen. Es darf keine Ausnahmen beispielsweise vom Partnerschaftsprinzip oder vom Zusätzlichkeitsprinzip geben.



Das Partnerschaftsprinzip im Sinne von Art. 5 der Gemeinsamen VO und des Code of Conduct muss gestärkt werden und in Zukunft obligatorisch sein. Auch wenn die derzeitigen Regelungen bereits in einigen Ländern der EU zu Verbesserungen geführt haben, ist zu konstatieren, dass in einigen Ländern der EU insbesondere auf regionaler und grenzüberschreitender Ebene die Einbeziehung der Sozialpartner noch mangelhaft ist. Notwendig sind klare und verbindliche Regelungen, die keine Auslegungen und Interpretationen durch die Verwaltungsbehörden ermöglichen. Die Einbeziehung der Sozialpartner in die Vorbereitung, Umsetzung und Evaluation muss verbindlich festgeschrieben werden. Dazu gehört auch die Beteiligung an den Monitoring Ausschüssen als vollwertige Mitglieder mit Stimmrecht. Für die grenzüberschreitenden Programme bedeutet dies die Festschreibung, dass die in Art. 5 der Gemeinsamen VO benannten Gruppen (lokale Verwaltungen, Wirtschafts- und Sozialpartner, NGO) aus allen beteiligten Ländern einbezogen werden müssen und nicht lediglich aus einem Land, wie dies derzeit in einigen Programmen Praxis ist. Die Nichteinhaltung des Partnerschaftsprinzips muss spürbare finanzielle Sanktionen nach sich ziehen.

Auch für die grenzüberschreitenden Programme muss in Zukunft das Prinzip der Zusätzlichkeit/Additionalität gelten. Die durch die ESI-Fonds mitfinanzierten Vorhaben dürfen keine Regelaufgaben der Mitgliedstaaten, Länder und Kommunen ersetzen. Dieser Grundsatz muss in allen Fonds umgesetzt werden und es darf keine Ausnahmen von dieser Regelung geben. Eine Abweichung für INTERREG-Programme muss in Zukunft ausgeschlossen werden. Ansonsten besteht die Gefahr, dass Mittel aus den ESI-Fonds regelfinanzierte Instrumente oder kommunale Aufgaben ersetzen.

Fahrplan 2018

Ende Mai 2018 wird die Kommission einen ersten Vorschlag für den Finanzrahmen ab 2021 vorlegen. Bis dahin - so die Hoffnung - werden die Auswirkungen des Brexits auf den Haushalt absehbar sein. Im Vorfeld positionieren sich die Mitgliedstaaten auf Ratsebene sowie das Europäische Parlament. Die Bundesregierung hat sich bereits im Mai in einer mit den Bundesländern abgestimmten Stellungnahme zur Kohäsionspolitik der EU nach 2020 positioniert. Im 2. Halbjahr 2018 sollen die Verhandlungen bereits abgeschlossen sein. Der DGB wird sich mit den eben dargestellten Forderungen aktiv in die Debatte auf allen Ebenen einbringen und fordert, die Wirtschafts- und Sozialpartner in jeder Phase einzubeziehen.