

# Stellungnahme

## Geld gegen Reformen verhindern. Politische Steuerung verbessern!

### Stellungnahme des DGB zum Mehrjährigen Finanzrahmen der EU 2028 - 2034

#### Kernforderungen

- Der DGB sieht die Pläne für eine sog. „Ergebnisorientierung“ in der EU-Strukturpolitik kritisch. Hinter diesem Konzept verbirgt sich eine stärkere Verankerung des Europäischen Semesters in der zukünftigen EU-Strukturpolitik. Dies lehnt der DGB aus folgenden Gründen ab: a) Die Reformempfehlungen des Europäischen Semesters stehen im Widerspruch zu den wirtschaftspolitischen Zielsetzungen der Strukturfonds und sind nur selten im Sinne der Beschäftigten b) Sie werden bislang in technokratischen Verfahren ohne parlamentarische Beteiligung formuliert. Eine engere Kopplung zwischen dem Europäischen Semester und den Strukturfonds würde dazu führen, dass die EU-Mitgliedstaaten unter Druck gesetzt werden, sachfremde und aus wirtschaftspolitischer Sicht kontraproduktive Reformauflagen umzusetzen.
- Der DGB setzt sich für eine bessere politische Steuerung in der zukünftigen EU-Investitionspolitik ein. Dazu gehört u.a. eine stärkere Fokussierung bei der Zielsetzung der EU-Fonds und eine zielorientierte Reform der Governance-Mechanismen. Die kontinuierliche und effektive Prüfung, ob die eingesetzten Mittel auch dazu beigetragen haben, die Programmziele zu realisieren, sind unerlässlich und sachdienlich.
- Die EU-Investitionspolitik sollte zukünftig stärker dazu beitragen, Gute Arbeit zu schaffen. Die bessere Verankerung von Kriterien Guter Arbeit in der zukünftigen EU-Förderpolitik ist sowohl aus Gründen der Verteilungsgerechtigkeit wichtig als auch um die gesellschaftliche Akzeptanz für die Transformation zu erhöhen. Zentral ist dafür die Verankerung sozialer Konditionalitäten in der zukünftigen EU-Förderpolitik.
- Das Partnerschaftsprinzip, wie es bei den Strukturfonds seit Jahrzehnten gelebte Praxis ist, ist für die Gewerkschaften ein zentrales politisches Steuerungsinstrument der EU-Investitionspolitik und ist als Wegbereiter eines ortsbezogenen nachhaltigen Wandels zu betrachten. Im Bereich der EU-Strukturpolitik sollte dieses politische Steuerungsinstrument daher unbedingt fest verankert und weiterentwickelt werden.

10. Februar 2025

Kontaktperson:

**Dr. Dominika Biegon**  
Referatsleiterin für europäische  
und internationale  
Wirtschaftspolitik  
Abt. Wirtschafts-, Finanz- und  
Steuerpolitik

**Deutscher Gewerkschaftsbund  
Bundesvorstand**

Keithstr. 1  
10787 Berlin  
Telefon: +49 (0)30 240 60-469

dominika.biegon@dgb.de  
www.dgb.de/wirtschaftspolitik

## Hintergrund

Die politischen Debatten zum nächsten Mehrjährigen Finanzrahmen der EU, der die europäische Haushaltspolitik zwischen 2028 - 2034 bestimmen wird, haben in Brüssel bereits begonnen. Vonseiten der EU-Kommission sind radikale Umbaupläne hinsichtlich der politischen Steuerung des EU-Haushalts bekannt geworden. Die EU-Kommission beabsichtigt, das Prinzip „Geld gegen Reformen“, das in der EU-Haushaltspolitik eine lange Tradition hat und mit der Aufbau- und Resilienzfazilität weiterentwickelt wurde, zentral im nächsten Mehrjährigen Finanzrahmen zu verankern. Nach dem Vorbild der Aufbau- und Resilienzfazilität, dem 750 Mrd. Euro schweren EU-Wiederaufbaufonds, soll die Auszahlung von EU-Fördermitteln stärker an die Umsetzung von EU-Strukturreformauflagen aus dem Europäischen Semester gekoppelt werden. Mithin wird in diesem Zusammenhang auch von einem „leistungsbasierten Ansatz“ bzw. einer „Ergebnisorientierung“ in der Haushaltspolitik gesprochen. Neben der EU-Kommission spricht sich auch die deutsche Bundesregierung für eine stärkere Verzahnung zwischen der EU-Kohäsionspolitik und dem Europäischen Semester aus. „Ein angepasster Steuerungsrahmen sollte sicherstellen, dass dieser wirksame Anreize für innerstaatliche Reformen liefert,“ unterstreichen die Bundesregierung und die Länder in einer gemeinsamen Stellungnahme zur Zukunft der EU-Kohäsionspolitik.<sup>1</sup>

Zudem plant die EU-Kommission bei der Verwaltung der EU-Fonds eine starke Zentralisierung einzuführen. Der Vorschlag ist, die Programmplanung diverser Fonds in einem Plan pro Mitgliedstaat zu bündeln, der zentral von den jeweiligen Mitgliedstaaten erstellt und umgesetzt wird. Genauere Details sind bislang unklar. Die bekannt gewordenen Pläne würden aber eine radikale Neuordnung der politischen Steuerung der EU-Fonds bedeuten. Insbesondere mit Blick auf die EU-Strukturfonds besteht die Gefahr, dass mit den essenziellen, bewährten und gut funktionierenden Strukturprinzipien der EU-Kohäsionspolitik wie der geteilten Mittelverwaltung, dem ortsbasierten Ansatz, dem Mehrebenensystem und dem Partnerschaftsprinzip gebrochen wird.<sup>2</sup>

Diese Entwicklungen hat der DGB zum Anlass genommen, eine umfassende Stellungnahme zur Frage der politischen Steuerung der zukünftigen EU-Investitionspolitik anzufertigen. Wir sehen sowohl die Zentralisierungspläne als auch die vorgesehene stärkere Verankerung des Europäischen Semesters bei den EU-Strukturfonds kritisch. In der vorliegenden Stellungnahme wird diese Kritik des DGB begründet (Abschnitt 1). Anschließend werden konstruktive Ansatzpunkte

---

<sup>1</sup> Bundesregierung / Konferenz der Regierungschefinnen und -chefs der Länder (2024): Gemeinsame Stellungnahme des Bundes und der Länder zur Kohäsionspolitik der EU nach 2027, <https://www.ministerpraesident.sachsen.de/ministerpraesident/Bund-Laender-Stellungnahme-Kohaesionspolitik-der-EU-nach-2027-DE.pdf>

<sup>2</sup> DGB (2024): DGB-Position zur Zukunft der EU-Kohäsionspolitik, 16. September 2024, [https://www.dgb.de/fileadmin/download\\_center/Positionen\\_und\\_Thesen/2024-09-16\\_Positionspapier\\_Zukunft\\_Koh%C3%A4sionspolitik\\_final.pdf](https://www.dgb.de/fileadmin/download_center/Positionen_und_Thesen/2024-09-16_Positionspapier_Zukunft_Koh%C3%A4sionspolitik_final.pdf)

für eine bessere Mittelverwaltung im nächsten Mehrjährigen Finanzrahmen der EU entwickelt (Abschnitt 2).

Der DGB setzt sich für eine effektive politische Steuerung der EU-Investitionspolitik ein. Es geht nicht darum, EU-Fördermittel ohne Bedingungen an die EU-Mitgliedstaaten zu überweisen – dies ist ja auch jetzt schon nirgendwo der Fall. Bei den Strukturfonds etwa sind klare politische Zielsetzungen maßgeblich. Diese werden sowohl in den einzelnen Verordnungen der Fonds als auch in der sog. „Verordnung mit gemeinsamen Bestimmungen“ im ordentlichen Gesetzgebungsverfahren festgelegt. Eine klare Zweckbindung der Mittel, die kontinuierliche und effektive Prüfung, ob die eingesetzten Mittel auch dazu beigetragen haben, die Programmziele zu realisieren, sind unerlässlich und sachdienlich. Ebenso muss sichergestellt werden, dass die eingesetzten Mittel zur Entstehung guter Arbeit beigetragen haben. Die Strukturreformauflagen im Europäischen Semester hingegen widersprechen in weiten Teilen den Zielsetzungen der Strukturfonds, die zum sozialen, territorialen und wirtschaftlichen Zusammenhalt in der EU beitragen sollen. Aus diesen Gründen lehnt der DGB eine Kopplung an sachfremde Strukturreformauflagen aus dem Europäischen Semester ab.

### 1) Geld gegen Reformen – Stand der Dinge und Kritik

Die Idee, die Auszahlung von EU-Fördermitteln von der erfolgreichen Umsetzung von Strukturreformauflagen aus dem Europäischen Semester abhängig zu machen, hat sukzessive Eingang gefunden in die EU-Haushaltspolitik. Im Jahr 2014 wurde in der Dachverordnung der Strukturfonds die gesetzliche Grundlage für eine stärkere Verbindung zwischen den Strukturfonds und dem Europäischen Semester geschaffen. Aktuell erfolgt diese Verbindung über die Programmplanung und Partnerschaftsvereinbarungen, über die Halbzeitüberprüfung sowie über die makroökonomischen Konditionalitäten (siehe Artikel 19 VO2021/1060). Trotz dieser gesetzlichen Grundlagen hat das Europäische Semester bislang in der Praxis der Umsetzung der Strukturfonds kaum eine Rolle gespielt. Diverse Gesetzesinitiativen, die darauf abzielten, die Auszahlung von EU-Strukturfonds noch stärker an die Reformauflagen aus dem Europäischen Semester zu binden, scheiterten.<sup>3</sup> Mit der Aufbau- und Resilienzfazilität wurde schließlich ein neuer Weg beschritten, der das Europäische Semester noch

---

<sup>3</sup> Angefangen hatte die Diskussion bereits 2012/13 mit dem „Pakt für Wettbewerbsfähigkeit“, gefolgt von einem Verordnungsentwurf für ein sogenanntes Reformhilfeprogramm im Jahr 2018. Als auch dieser Verordnungsentwurf scheiterte, schlug die EU-Kommission 2019 ein Haushaltsinstrument für Konvergenz und Wettbewerbsfähigkeit (das sogenannte BICC) vor. Alle Vorschläge wurden aufgrund massiver Kritik zurückgezogen. Siehe auch Karrass, Anne (2018): „Troika für alle? EU-Kommission schlägt erneut finanzielle Belohnungen für Sozialabbau vor“, <https://www.blickpunkt-wiso.de/post/troika-fuer-alle-eu-kommission-schlaegt-erneut-finanzielle-belohnungen-fuer-sozialabbau-vor--2191.html>

stärker in der europäischen Investitionspolitik verankert: Um Auszahlungen aus der Aufbau- und Resilienzfazilität zu erhalten, müssen die Mitgliedstaaten einen nationalen Plan mit Reformen und Investitionen vorlegen und gegenüber der EU-Kommission darstellen, wie sie die Strukturreformauflagen aus dem Europäischen Semester mittelfristig umsetzen. Eine detaillierte Operationalisierung dieser Investitions- und Reformvorhaben wird in den sog. Meilensteinen und Zielen vorgenommen. Die Auszahlungen aus dem Fonds erfolgen erst, wenn die Mitgliedstaaten nachgewiesen haben, dass sie eine bestimmte Anzahl an definierten Meilensteinen und Zielen umgesetzt haben. Die Pläne der EU-Kommission zum nächsten Mehrjährigen Finanzrahmen lassen darauf schließen, dass diese Form der politischen Steuerung von der Aufbau- und Resilienzfazilität auf andere EU-Förderprogramme, insbesondere die EU-Strukturfonds, übertragen werden soll.

### 1.1. Erfahrungen aus der Praxis

Der sogenannte "leistungsorientierte Ansatz" der Haushaltsführung, also eine enge Kopplung der Mittelauszahlung an die Umsetzung der Strukturreformauflagen aus dem Europäischen Semester ist das zentrale politische Steuerungsinstrument der Aufbau- und Resilienzfazilität. Für eine politische Bewertung ist ein Überblick über Erfahrungen aus der Praxis mit diesem Prinzip hilfreich. Aus gewerkschaftlicher Perspektive ist die Frage entscheidend, *welche Art von Strukturreformen* mit dem leistungsorientierten Ansatz in den Mitgliedstaaten forciert wurden. Dabei sind sowohl erste Erfahrungen mit der Aufbau- und Resilienzfazilität zu berücksichtigen als auch Erfahrungen, die die Mitgliedstaaten vor der Corona-Pandemie mit dem Europäischen Semester gemacht haben.

Politikwissenschaftliche Analysen zur Umsetzung der Strukturreformauflagen aus dem Europäischen Semesters zeichnen ein klares Bild: Vereinzelt hat der Reformdruck, der durch das Europäische Semester aufgebaut wurde, progressive Reformen in den Mitgliedstaaten begünstigt, die auf eine Stärkung der Tarifbindung oder eine Zurückdrängung prekärer Beschäftigung abzielten. Im Großen und Ganzen zeigen die Erfahrungen aber bisher, dass die EU-Kommission im Rahmen des Europäischen Semesters vor allem auf marktliberalisierende Reformen und Kürzungsvorgaben setzt und erfolgreich dazu beigetragen hat, einen entsprechenden Reformdruck in einigen Mitgliedstaaten aufzubauen.

Positiv hervorzuheben sind die Aufbau- und Resilienzpläne in Spanien und Rumänien. In *Spanien* hat die sozialdemokratisch geführte Regierung in ihren nationalen Aufbau- und Resilienzplan progressive Arbeitsmarktreformen reinverhandelt, die darauf abzielen, den Abdeckungsgrad der Arbeitslosenversicherung zu erhöhen und prekäre Beschäftigung zurückzudrängen.<sup>4</sup> Diese Reformvorhaben wurden von der EU-Kommission gebilligt und unterstützt.

---

<sup>4</sup> Banyuls / Recio (2025): The NGEU funds in Spain. Do they boost a change towards a new productive model? Transform Europe working paper, i. E.

Die Unterstützung seitens der EU-Kommission hat dazu beigetragen, dass diese Reformen zügig umgesetzt werden konnten. Die in Aussicht gestellten EU-Zahlungen aus der Aufbau- und Resilienzfazilität haben den anfänglichen Widerstand der Arbeitgeber gegen die progressive Reformagenda durchbrochen.

Ein anderes positives Beispiel ist *Rumänien*. Hier haben die Gewerkschaften mit Hilfe der EU-Kommission erfolgreich wichtige Reformen im nationalen Aufbauplan verankert. Dazu gehört etwa eine Reform zur Festlegung des nationalen Mindestlohns, welche die Vorgaben der EU-Richtlinie zu nationalen Mindestlöhnen umsetzt. Auch ein Gesetz zur Stärkung des Sozialen Dialogs oder der Tarifbindung ist ein wichtiger Bestandteil des nationalen Plans.<sup>5</sup>

Es gibt aber auch zahlreiche negative Beispiele. Im *französischen* Aufbau- und Resilienzplan hat die Regierung, die höchst umstrittene Rentenreform, die im April 2023 verabschiedet wurde, bereits angekündigt. Die Europäische Kommission hat in ihrer Bewertung des französischen Aufbauplans darauf gedrungen, dass die französische Regierung auch tatsächlich die Umsetzung der Rentenreform vorantreibt.<sup>6</sup> Für die Gewerkschaftskolleg\*innen in Frankreich ist klar: Die Europäische Kommission war ein zentraler Akteur, der die umstrittene Rentenreform Frankreichs vorangetrieben und die Ausgestaltung der Reform beeinflusst hat. Auch in *Belgien* hat die EU-Kommission eine maßgebliche Rolle gespielt bei der 2023 beschlossenen Reform der Alterssicherung, die u. a. dazu geführt hat, dass die Hürden für den Erhalt der vollen Mindestrente gestiegen sind.

Insgesamt taugt die Analyse der Aufbau- und Resilienzpläne aber nur bedingt, um eine Bewertung des haushaltspolitischen Steuerungsprinzips „Geld gegen Reformen“ vorzunehmen. Die Schlussfolgerung einiger Wissenschaftlicher\*innen und politischen Amtsträger\*innen, die Europäische Kommission hätte in den letzten Jahren ausgewogener agiert und sich mit marktliberalisierenden Reformen und Kürzungsvorgaben zurückgehalten, ist - wie oben beschrieben - nur zum Teil zutreffend. Zudem muss berücksichtigt werden, dass zwischen 2020 und 2023 die Ausweichklausel des Stabilitäts- und Wachstumspaktes aktiviert war, was den Mitgliedstaaten einen größeren finanzpolitischen Spielraum gewährte. Folglich war der Reformdruck seitens der EU-Kommission in den letzten Jahren geringer. Dies könnte sich in den nächsten Jahren radikal ändern, wenn die reformierten EU-Fiskalregeln wieder angewendet werden.

Aussagekräftiger sind daher die Erfahrungen, die mit dem Europäischen Semester in den Jahren vor der Pandemie gemacht wurden. Es gibt zahlreiche Studien, die belegen, dass die Reformvorschläge der Europäischen Kommission einen marktliberalen Bias haben. Die Studie von Emma Clancy, in der sich eine einfache Auflistung der empfohlenen Strukturreformen findet, spricht

---

<sup>5</sup> Dimitru, Raluca (2022): National Recovery and Resilience Plan: Romania, Italian Labour Law e-Journal Special Issue 1, Vol. 15 (2022).

<sup>6</sup> Chazilaou, Konstantina (2022): National Recovery and Resilience Plan: France, Italian Labour Law e-Journal, Special Issue 1, Vol. 15 (2022).

Bände.<sup>7</sup> Die Analyse aller länderspezifischen Empfehlungen seit 2011 zeigt: Die Europäische Kommission hat 105-mal empfohlen, das Rentenalter zu erhöhen oder Kürzungen bei der Finanzierung der Altersvorsorge vorzunehmen. Sie hat 63-mal vorgeschlagen, Ausgaben im Gesundheitssystem zu kürzen oder Privatisierungen vorzunehmen und 50-mal hat sie das zu rasante Lohnwachstum in den Mitgliedstaaten moniert.

Eine umfassende empirische Untersuchung von Professor Roland Erne und seinen Kolleg\*innen, bei der die Reformauflagen des Europäischen Semesters zwischen 2008 und 2020 vergleichend in vier Mitgliedstaaten (Deutschland, Italien, Irland und Rumänien) untersucht wurden, zeigt, dass das Europäische Semester nicht ausgewogener geworden ist. Vielmehr hat sich der Charakter der Reformauflagen leicht geändert. Während die Europäische Kommission zur Zeit der Eurozonenkrise eine rigide Austeritätspolitik von vielen Mitgliedstaaten verlangte, die auf Lohnkürzungen und Kürzungen bei den sozialen Sicherungssystemen setzte, verschob sich nach 2014 der Schwerpunkt der Reformauflagen: Nun wurden Strukturreformauflagen forciert, die eher auf eine Flexibilisierung des Arbeitsmarktes, Schwächung der Tarifbindung und mehr Wettbewerb/ Privatisierung von öffentlichen Dienstleitungen abzielten.<sup>8</sup>

Vertiefende Länderanalysen zeigen, dass der Reformdruck, der von der EU-Kommission aufgebaut wurde, auch tatsächlich Konsequenzen in den Mitgliedstaaten hatte. Das gilt vorrangig für diejenigen Mitgliedstaaten, wie Griechenland, Irland und Portugal, die nach der Finanzkrise in Zahlungsbilanzschwierigkeiten gerieten und direkt von Hilfskrediten seitens der Troika (EZB; IWF, Europäische Kommission) abhängig waren. Doch nicht nur die sogenannten Programmländer, die Finanzhilfen aus dem Europäischen Stabilitätsmechanismus bekommen haben, waren einem enormen makroökonomischen Anpassungsdruck ausgesetzt, der zu Lasten der Beschäftigten ging. Auch Kernländer der Eurozone haben in jüngster Vergangenheit auf Druck der EU-Kommission Arbeitsmarktreformen und eine Dezentralisierung der Lohnfindungssysteme vorangetrieben.<sup>9</sup> Das gilt beispielsweise für Frankreich, das sich seit 2012 kontinuierlich im Exzessiven Defizitverfahren befand. In Frankreich intervenierte die EU-Kommission im Kontext des Europäischen Semesters und übte so Einfluss auf die weitreichenden Arbeitsmarktreformen aus, die zwischen 2012 und 2017 verabschiedet wurden. In Kooperation mit den Arbeitgeberverbänden drängte

---

<sup>7</sup> Clancy, Emma (2020): Disziplin und Strafe. Das Ende des Weges für den Stabilitäts- und Wachstumspakt der EU. Studie im Auftrag der Fraktion GUE/NGL. April 2020, <https://www.martin-schirdewan.eu/wp-content/uploads/2020/05/DuS.pdf>

<sup>8</sup> Erne, Roland et al. (2024): Politicizing Commodification. European Governance and Labour Politics from the Financial Crisis to the Covid Emergency, S. 235 ff.

<sup>9</sup> Rathgeb, Philip / Tassinari, Arianna (2022): How the Eurozone disempowers trade unions: the political economy of competitive internal devaluation, Socio-Economic Review 20(1), 323-350.

die EU-Kommission die französische Regierung zu einer Flexibilisierung des Arbeitsrechts und einer Dezentralisierung der Kollektivvertragssysteme.<sup>10</sup>

Zusammenfassend zeigen die Erfahrungen aus der Praxis:

- In einigen wenigen Fällen wurden im Rahmen des Europäischen Semesters Reformvorhaben vorangetrieben, die im Interesse der Beschäftigten waren. Möglich war das aber nur bei progressiv geführten Regierungen und auch nur im Kontext eines günstigen makroökonomischen Umfelds, das den Mitgliedstaaten einen größeren fiskalpolitischen Spielraum gewährte.
- Generell schwächen die Reformauflagen aus dem Europäischen Semester die Rechte der Beschäftigten und widersprechen grundlegenden wirtschaftspolitischen Zielsetzungen der EU wie etwa die in Art. 3 EUV verankerten Prinzipien des nachhaltigen Wirtschaftswachstums, des sozialen Fortschritts und der Vollbeschäftigung. Zudem stehen sie im Widerspruch zu den politischen Zielsetzungen der Strukturfonds, die zu mehr territorialer, sozialer und wirtschaftlicher Aufwärtskonvergenz beitragen sollen. Eine engere Kopplung zwischen Europäischem Semester und den Strukturfonds würde dazu führen, dass die Mitgliedstaaten unter Druck gesetzt werden, sachfremde und aus wirtschaftspolitischer Sicht kontraproduktive Reformauflagen umzusetzen.
- Diese Reformauflagen entfalten ihre Wirkung vor allem dann, wenn sich ein Mitgliedstaat in einem exzessiven Defizitverfahren befindet und damit unter einer strengeren Haushaltskontrolle durch die EU steht. Zwar hat die EU-Kommission noch nie formal Sanktionen gegen einen Mitgliedstaat verhängt, um die Umsetzung der Reformauflagen zu bewirken. Doch die Praxis der letzten Jahre zeigt, dass schon die Androhung von Sanktionen eine Wirkung entfalten kann, wenn die Reformempfehlungen der EU-Kommission innenpolitisch von einflussreichen Akteuren wie Arbeitgeberverbänden aufgegriffen und strategisch genutzt werden, um den Reformdruck zu erhöhen.

### **Forderungen des DGB**

- Der DGB lehnt es ab, dass das Prinzip Geld gegen Reformen noch stärker als bislang geschehen bei den Strukturfonds verankert wird.
- Gleichzeitig setzt sich der DGB für eine Reform des Europäischen Semesters ein, da dieses Instrument schon jetzt eine zentrale Rolle in der wirtschaftspolitischen Koordinierung der EU einnimmt.

---

<sup>10</sup> Syrovatka, Felix (2022): Neue Europäische Arbeitspolitik. Umkämpfte Integration in der Eurokrise, Frankfurt a. M./New York: Campus, S. 428 ff.

- Ziel sollte es sein, soziale und ökologische Kriterien in der wirtschaftspolitischen Koordinierung zu stärken sowie den Prozess zu demokratisieren.
- Der in den reformierten Fiskalregeln eingeführte Rahmen für soziale Konvergenz könnte einen Anfang darstellen und die soziale Dimension des Europäischen Semesters stärken. Dieser Steuerungsrahmen bietet neue Möglichkeiten, um soziale Schieflagen in den Mitgliedstaaten zu identifizieren und zu überwachen.
- Aus gewerkschaftlicher Perspektive muss der Rahmen für soziale Konvergenz weiter ausgebaut werden, um tatsächlich Wirkung zu entfalten, dazu gehört: a) Negative Bewertungen in Bezug auf soziale Fragen in den Frühjahrsberichten des Europäischen Semesters sollten zu einer Empfehlung seitens der EU-Kommission führen. b) Die Einbindung des Monitorings i.S.d. Artikel 10 der EU-Mindestlohnrichtlinie durch eine EU-Mindestlohn-Monitoringgruppe in das Europäische Semester wäre wünschenswert.

## 1.2. Demokratietheoretische Einwände

Neben der marktliberalen Asymmetrie der Reformauflagen, die im Kontext des Europäischen Semesters formuliert werden, sind demokratietheoretische Bedenken ausschlaggebend für die gewerkschaftliche Ablehnung einer noch engeren Verankerung des Europäischen Semesters in der EU-Investitionspolitik.

Klar ist: Wenn bei Nichteinhaltung von Reformempfehlungen zukünftig der Entzug von EU-Fördermitteln droht, sind diese keine „Empfehlungen“ mehr, sondern verbindliche Vorgaben.<sup>11</sup> Damit muss sich das Europäische Semester an höheren normativen Kriterien der demokratischen Rechenschaftspflicht messen lassen.

Bislang ist das Europäische Semester ein weitestgehend intransparenter, technokratischer Prozess. Im Moment ist kein Parlament – weder in einem Mitgliedstaat noch das Europäische Parlament – an der Formulierung der europäischen wirtschaftspolitischen Leitlinien im Rahmen des Europäischen Semesters beteiligt. Ebenso fehlt eine effektive Beteiligung der Sozialpartner. Zwar finden im Rahmen des Europäischen Semesters regelmäßig Konsultationen mit Gewerkschaften und Unternehmensverbänden sowie mit anderen Interessengruppen statt, diese haben aber eher einen informellen Austauschcharakter. Eine Beeinflussung oder Korrektur der Strukturreformauflagen ist im aktuellen

<sup>11</sup> Becker, Peter (2020): Eine europäische Wirtschaftspolitik im Werden. Erfolge mit bescheidenen Mitteln, SWP-Studie 16/2020, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik.



Konsultationsverfahren kaum möglich. Die Verhandlungen zu den Reformauffagen finden vor allem bilateral zwischen den nationalen Regierungen und der Europäischen Kommission statt. Damit operiert die EU in einem Steuerungsmodus, der sich jenseits der legislativen Sphäre befindet. Das heißt: Die Kommission legt keine Gesetzestexte vor, die, wie sonst im Bereich der europäischen Wirtschaftspolitik üblich, im ordentlichen oder besonderen Gesetzgebungsverfahren verabschiedet werden und die zu einer schrittweisen Harmonisierung der Wirtschaftspolitik der Mitgliedstaaten beitragen. Vielmehr handelt es sich um partikulare, also an einzelne Mitgliedstaaten gerichtete Weisungen, die im Kontext des Europäischen Semesters ausgesprochen werden.<sup>12</sup>

Das Europäische Semester zeichnet sich also durch einen akuten Mangel an demokratischer Rechenschaftspflicht und Kontrolle aus. Aufgrund des partikularen und bilateralen Charakters der Empfehlungen lässt sich gesellschaftlicher Widerstand gegen Reformempfehlungen nur schwer artikulieren. Eine EU-Richtlinie für Sozialabbau würde schnell am gesellschaftlichen Widerstand scheitern, der sich im Europäischen Parlament oder in den nationalen Parlamenten organisieren könnte. Wird Sozialabbau aber in Form einer „Empfehlung“ der EU-Institutionen unter Androhung der Kürzung von EU-Fördermitteln an die Mitgliedstaaten gerichtet, ohne jegliche Beteiligung der Parlamente, gibt es keinen Raum für politischen Widerstand. Diese technokratische Form der politischen Steuerung, die für das Europäische Semester charakteristisch ist, macht es Bürger\*innen schwer, klar Verantwortung für finanzpolitische Entscheidungen zuzuordnen, demokratische Alternativen werden nicht aufgezeigt. Besonders kritisch ist dies in Bereichen, für welche die EU gar keine Zuständigkeit besitzt (z. B. Tarifvertragssysteme, das Renteneintrittsalter, die Finanzierung von Gesundheitssystemen).

Wichtig ist zudem: Eine engere Verknüpfung zwischen dem Europäischen Semester und der Strukturpolitik würde darüber hinaus, das Machtgleichgewicht zwischen Europäischen Parlament und der EU-Kommission in der EU-Wirtschaftspolitik zugunsten letzterer noch weiter verschieben. Dieser Umstand lässt sich gut am Beispiel der Aufbau- und Resilienzfazilität verdeutlichen. Im ordentlichen Gesetzgebungsverfahren wurde über den Anwendungsbereich des Fonds sowie über mehrere allgemeine und spezifische Zielsetzungen entschieden (Art. 3 und 4, VO 2021/241). Auf Druck des Europäischen Parlaments wurde bspw. im Gesetzestext festgehalten, dass der Fonds einen Beitrag leisten soll zur Umsetzung der Europäischen Säule Sozialer Rechte. In der politischen Praxis hingegen wurden diese demokratisch entschiedenen politischen Zielsetzungen überlagert von den Reformempfehlungen des Europäischen Semesters, denn die Auszahlungen aus dem Fonds erfolgten nur, wenn die entsprechenden Meilensteine und Ziele (die im Wesentlichen eine Operationalisierung der Semesterempfehlungen sind) umgesetzt wurden. Im politischen Prozess spielte die Europäische Säule sozialer Rechte kaum eine Rolle. Im ersten

---

<sup>12</sup> Höpner, Martin / Rödl, Florian (2012): Illegitim und rechtswidrig: Das neue makroökonomische Regime im Euroraum. Wirtschaftsdienst, 92(4), 219 - 222.

Entwurf des Deutschen Aufbau- und Resilienzplans wurde nicht einmal ein entsprechender Bezug hergestellt. Eine verbindliche, im Gesetzestext festgelegte Vorgabe des Europäischen Parlament lief daher faktisch ins Leere. Ähnliches könnte mit den politischen Zielsetzungen bei den Strukturfonds passieren. Sie würden weiterhin in den Verordnungen stehen, politisch wäre aber vor allem die Umsetzung der Strukturreformauflagen relevant.

### **Forderungen des DGB**

- Der DGB setzt sich dafür ein, dass die wirtschaftspolitischen Zielsetzungen der EU-Investitionspolitik weiterhin - wie bislang üblich - im ordentlichen Gesetzgebungsverfahren in den entsprechenden Verordnungen der Fonds entschieden werden und nicht durch sachfremde Strukturreformauflagen überlagert werden.
- Darüber hinaus ist eine Demokratisierung des Europäischen Semesters längst überfällig. Die Kernelemente einer solchen Reform sollten wie folgt aussehen:
  - a) Verbindliche Mindeststandards zur Einbeziehung nationaler Parlamente sollten gesetzlich festgelegt werden.
  - b) Das Europäische Parlament sollte bei der Entscheidung der länderspezifischen Empfehlungen ein formales Mitspracherecht haben. Insbesondere sollte es prüfen, ob die Empfehlungen gegen grundlegende Ziele der EU wie den Green Deal oder die Europäische Säule sozialer Rechte verstoßen und ggf. ein Veto einlegen.
  - c) Die Einbindung der organisierten Zivilgesellschaft muss verbessert werden. Die Effektivität und Verbindlichkeit des Konsultationsprozesses könnte gestärkt werden, wenn das Feedback der Sozialpartner schriftlich dokumentiert und die EU-Kommission verpflichtet wird, in den Länderberichten auf die Einwände der Sozialpartner einzugehen und diese in den länderspezifischen Empfehlungen angemessen zu berücksichtigen.

Zur Frage der Demokratisierung des Europäischen Semesters hat der DGB konkrete Vorschläge entwickelt<sup>13</sup> und in Kooperation mit der Friedrich-Ebert-Stiftung ein juristisches Gutachten erstellen lassen, in dem Reformvorschläge für

---

<sup>13</sup> DGB (2023): Stellungnahme des DGB zur Mitteilung der Europäischen Kommission über Leitlinien für eine Reform des wirtschaftspolitischen Rahmens der EU, [https://www.dgb.de/fileadmin/download\\_center/Stellungnahmen/DGB-Stellungnahme-Reform-des-wirtschaftspolitischen-Rahmens-der-EU.pdf](https://www.dgb.de/fileadmin/download_center/Stellungnahmen/DGB-Stellungnahme-Reform-des-wirtschaftspolitischen-Rahmens-der-EU.pdf)

eine Stärkung des Demokratieprinzips im Rahmen der primärrechtlichen Grenzen entwickelt werden.<sup>14</sup>

### 1.3. Schleppende Absorption der Mittel

Ein weiterer Nachteil einer engen Kopplung zwischen Europäischem Semester und der zukünftigen EU-Investitionspolitik besteht darin, dass damit eine zügige Absorption der Mittel beeinträchtigt werden kann. Die Erfahrungen mit der Aufbau- und Resilienzfazilität zeigen, dass die Operationalisierung der Strukturreformauflagen durch sog. detaillierte „Meilensteine und Ziele“ ein bürokratischer Hemmschuh war, der die Auszahlung der Mittel erheblich beeinträchtigt hat. Die Überlagerung mit sachfremden Auflagen führte dazu, dass die eigentliche Zielsetzung der Aufbau- und Resilienzfazilität, nämlich eine zügige Stabilisierung der Investitionen in den Mitgliedstaaten zu unterstützen, stark beeinträchtigt wurde. Der Steuerungsrahmen über Meilensteine und Ziele wurde von vielen Mitgliedstaaten, inklusive der deutschen Bundesregierung als zu rigide empfunden. Die Meilensteine und Ziele wurden zu Beginn der mehrjährigen Förderperiode festgelegt und konnten – etwa bei einer Veränderung der politischen Rahmenbedingungen – nur in einem aufwendigen Verfahren, das mehrere Monate in Anspruch nahm, geändert werden. Die Rigidität des politischen Steuerungsrahmens der Aufbau- und Resilienzfazilität ist eines der zentralen Defizite, das im Rahmen der Halbzeitüberprüfung der Aufbau- und Resilienzfazilität sowohl von politischer als auch von wissenschaftlicher Seite kritisiert wurde.<sup>15</sup> Damit stünde eine Übertragung des „Geld gegen Reformen“-Prinzips auf die Strukturfonds in einem klaren Widerspruch zu der Zielsetzung, die Absorption der EU-Mittel zu beschleunigen. Eine Forderung, die gerade im Bereich der Strukturpolitik immer wieder unterstrichen wird.

#### Forderung des DGB

Sachfremde Strukturreformauflagen behindern eine zügige Absorption der Mittel. Deshalb lehnt der DGB eine enge Verankerung des Europäischen Semesters in der EU-Strukturpolitik ab.

---

<sup>14</sup> Dawson, Mark (2023): How to democratise Europe's fiscal rules, Studie im Auftrag der Friedrich-Ebert-Stiftung. <https://collections.fes.de/publikationen/content/titelformat/451227>

<sup>15</sup> European Commission (2024): External supporting study – Case study on the functioning of the RRF and other EU funds, [https://commission.europa.eu/document/download/c203ce47-c5d4-4fa1-abfc-50343d9ddcb6\\_en?filename=case-study-on-the-functioning-of-the-rrf-and-other-eu-funds.pdf](https://commission.europa.eu/document/download/c203ce47-c5d4-4fa1-abfc-50343d9ddcb6_en?filename=case-study-on-the-functioning-of-the-rrf-and-other-eu-funds.pdf), S. 16

## 1.4. Regierungsebene

Ein weiteres Argument gegen eine enge Verknüpfung zwischen Europäischem Semester und den Strukturfonds besteht darin, dass die Regionen und Länder nicht die politische Autorität haben, um die länderspezifischen Empfehlungen umzusetzen. Diese richten sich vor allem an die Bundesebene. Die Regionen und Länder haben nur bedingt Möglichkeiten, Druck auf die Bundesebene auszuüben, um die Umsetzung der Strukturreformauflagen aus dem Europäischen Semester zu erwirken. Folglich könnte eine enge Kopplung zwischen Europäischem Semester und der Strukturpolitik die Regionen ungewollt in eine Art Geiselhaft für die Unzulänglichkeiten ihrer nationalen Regierung nehmen. Der Zugang zu dringend benötigten Mitteln für die regionale wirtschaftliche Entwicklung könnte behindert werden, ohne dass die Länder und Regionen überhaupt die Möglichkeit haben, den politischen Prozess zu beeinflussen. Eine Verschiebung des Machtgleichgewichts - von der Ebene der Regionen und Länder hin zum Bund - wäre die Folge.<sup>16</sup>

### Forderung des DGB

Die länderspezifischen Empfehlungen im Rahmen des Europäischen Semesters sind für die deutschen Bundesländer im Kontext der Kohäsionspolitik sachwidrig und nicht zielführend. Reformauflagen (etwa im Kontext der sog. grundlegenden Voraussetzungen) sollten die richtige politische Ebene adressieren und sich darauf konzentrieren einen effizienten strategischen Mitteleinsatz sicherzustellen.

## 2) Für eine bessere politische Steuerung der Investitionspolitik im Mehrjährigen Finanzrahmen der EU

### 2.1. Stärkere Fokussierung bei der Zielsetzung der EU-Fonds und bessere Governance-Mechanismen

Der DGB setzt sich auch in der nächsten Legislaturperiode für eine ambitionierte Strukturpolitik ein und plädiert vor dem Hintergrund der sozial-ökologischen Transformation für eine Aufstockung der Strukturfonds. Dabei steht fest: Eine stärkere Fokussierung bei der Zielsetzung der Fonds und eine klare Zweckbindung sind essenziell, um eine effiziente und effektive Mittelverwendung zu gewährleisten und Missbrauch vorzubeugen. Es muss sichergestellt sein, dass

---

<sup>16</sup> Schwab, Thomas (2024): Quo vadis, Cohesion Policy? European Regional Development at a Crossroads, Policy Paper, Bertelsmann Stiftung, [https://www.bertelsmann-stiftung.de/fileadmin/files/user\\_upload/EZ\\_Policy\\_Paper\\_Quo\\_vadis\\_Cohesion\\_Policy\\_2024\\_ENG.pdf](https://www.bertelsmann-stiftung.de/fileadmin/files/user_upload/EZ_Policy_Paper_Quo_vadis_Cohesion_Policy_2024_ENG.pdf).

EU-Fördermittel auch einen effektiven Beitrag dazu leisten, die Zielsetzungen der jeweiligen Fonds zu erreichen.

Klar ist: Das Steuerungsprinzip Geld gegen Reformen, wie es bei der Aufbau- und Resilienzfazilität implementiert wurde, sichert keine effektive Leistungserbringung. Ganz im Gegenteil: Das Überwachungssystem der Aufbau- und Resilienzfazilität weist gravierende Mängel auf. In einer Reihe von Stellungnahmen hat der Europäische Rechnungshof dargestellt, dass das Überwachungssystem zwar dazu beitrage, die Fortschritte der EU-Länder mit den vereinbarten Reformen und Investitionen zu verfolgen. Doch gebe es keinen vollständigen Überblick darüber, inwieweit die finanzierten Projekte zu den Zielen der Aufbau- und Resilienzfazilität beitragen, etwa die europäische Wirtschaft grüner und widerstandsfähiger zu machen.<sup>17</sup> Ivana Meletic, das zuständige Mitglied des Rechnungshofs, unterstrich 2023 in diesem Zusammenhang in einer Pressemitteilung: „Über den EU-Aufbaufonds erhalten die EU-Länder mehr Geld als je zuvor, aber die Bürgerinnen und Bürger müssen wissen, ob seine grundlegenden Ziele erreicht werden und wie das Geld ausgegeben wird. Wir befinden uns in einer paradoxen Situation, in der wir für den größten Fonds der EU, der angeblich leistungsorientiert ist, Fortschritte messen können, nicht aber die Leistung selbst.“<sup>18</sup>

Besonders eklatant sind die Mängel des Fonds in Bezug auf die Leistungserbringung im Bereich des ökologischen Wandels. Darunter fallen sowohl die Klimaziele der EU als auch Zielsetzungen im Bereich der ökologischen Nachhaltigkeit. Bei der Frage, inwiefern die Aufbau- und Resilienzfazilität zur Erreichung dieses Ziels beigetragen hat, kommt der Europäische Rechnungshof in einem Sonderbericht zu einem ernüchternden Urteil: Der effektive Beitrag, den die Fazilität für den ökologischen Wandel leistet, ist - aufgrund diverser Mängel im Überwachungssystem - nicht klar. Insbesondere bei der Verfolgung der klimabezogenen Ausgaben wurde in erheblichem Umfang auf Näherungswerte zurückgegriffen, sodass der Klimabeitrag möglicherweise überschätzt wurde. Schwachstellen wurden auch im Regelwerk der Aufbau- und Resilienzfazilität sowie bei der nationalen Berichterstattung der Mitgliedstaaten festgestellt.<sup>19</sup>

Damit die Fonds ihre Ziele möglichst effektiv erreichen können, ist eine stärkere Fokussierung der Zielsetzungen der Fonds und eine klare Zweckbindung der

---

<sup>17</sup> Europäischer Rechnungshof (2023): Der Leistungsüberwachungsrahmen der Aufbau- und Resilienzfazilität: Fortschritte bei der Durchführung werden gemessen, zur Erfassung der Leistung reicht der Rahmen aber nicht aus, Sonderbericht 26/2023, [https://www.eca.europa.eu/ECAPublications/SR-2023-26/SR-2023-26\\_DE.pdf](https://www.eca.europa.eu/ECAPublications/SR-2023-26/SR-2023-26_DE.pdf), siehe auch: Darvas, Zsolt et al. (2023): The EU Recovery and Resilience Facility falls short against performance-based funding standards, Bruegel analysis, 6. April 2023, <https://www.bruegel.org/analysis/eu-recovery-and-resilience-facility-falls-short-against-performance-based-funding>.

<sup>18</sup> Siehe: <https://www.eca.europa.eu/de/news?ref=NEWS-SR-2023-26>

<sup>19</sup> Europäischer Rechnungshof (2024): Ökologischer Wandel: Beitrag der Aufbau- und Resilienzfazilität ist unklar, Sonderbericht 14/2024, [https://www.eca.europa.eu/ECAPublications/SR-2024-14/SR-2024-14\\_DE.pdf](https://www.eca.europa.eu/ECAPublications/SR-2024-14/SR-2024-14_DE.pdf).

Mittel ebenso wichtig wie effektive Kontrolle der Leistungserbringung sowie eine Stärkung der Governance-Strukturen.

Mit Blick auf die Kohäsionspolitik zeigen neuere Studien, dass die Strukturfonds einen effektiven Beitrag dazu leisten, regionale Wirtschaftsstrukturen zu unterstützen und die private Investitionstätigkeit zu fördern.<sup>20</sup> So wird sich jeder im Rahmen der Kohäsionspolitik investierte Euro bis 2043 verdreifacht haben.<sup>21</sup> Einen wichtigen Beitrag leistet hier das Partnerschaftsprinzip und die damit einhergehende Einbindung der Sozialpartner, weil die Förderungen dadurch noch besser an die regionalen Herausforderungen vor Ort angepasst werden.

Gleichzeitig zeigt eine Analyse der Verteilungseffekte aber auch, dass die Kohäsionsfonds insbesondere schwächer entwickelte Regionen noch nicht zufriedenstellend erreichen.<sup>22</sup> Eine zukünftig wieder stärkere Fokussierung der Strukturfonds auf langfristige Investitionen in die soziale, territoriale und wirtschaftliche Konvergenz ist dafür unerlässlich. Ein Fokus auf langfristige Konvergenzziele bedeutet für uns zum einen benachteiligte Zielgruppen noch stärker in den Blick zu nehmen. Zum anderen ist es aber auch zentral, dass die Kohäsionsfonds weiterhin in alle Regionen investieren und Transformation stärker in den Blick nehmen, um proaktiv Strukturbrüche zu verhindern.

Zudem gilt: Für eine sozial-ökologische Transformation der Industrie ist eine leistungsfähige und nachhaltige Verkehrsinfrastruktur essenziell. Der Übergang zu einem umweltfreundlichen Verkehr gemäß dem europäischen Green Deal bietet große Chancen für eine bessere Lebensqualität und hochwertige Arbeitsplätze. Einer verlässlichen und planbaren Finanzierung klimafreundlicher öffentlicher Verkehrsmittel und deren Infrastrukturen, die soziale Standards und nachhaltige Kriterien erfüllen, muss Priorität eingeräumt werden. Strukturpolitisch ist es wichtig, die Verkehrsinfrastruktur flächendeckend zu entwickeln, die Mitgliedstaaten regional miteinander zu vernetzen und nicht nur auf die Verbindungen zwischen den Metropolregionen zu fokussieren.

Um die Effektivität der Fonds künftig zu stärken, gilt es neben einer stringenten Zielausrichtung auch, wichtige Stellschrauben bei der Governance der Fonds nachzujustieren.<sup>23</sup> Denn nicht zuletzt ist die nicht optimale Wirkungsentfaltung

---

<sup>20</sup> Andersson, Malin et al. (2022): The recovery in business investment – drivers, opportunities, challenges and risks, European Central Bank, Economic Bulletin issue 5/2022, p.81 ff, Box 3.

<sup>21</sup> EU-Kommission (2024): [Neunter Bericht über den wirtschaftlichen, sozialen und territorialen Zusammenhalt](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/de/ip_24_1616), [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/de/ip\\_24\\_1616](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/de/ip_24_1616)

<sup>22</sup> Redeker, Nils / Bischof, Daniel / Lang, Valentin (2024): Fixing Cohesion How to Refocus Regional Policies in the EU, [https://www.delorscentre.eu/fileadmin/2\\_Research/1\\_About\\_our\\_research/2\\_Research\\_centres/6\\_Jacques\\_Delors\\_Centre/Publications/20240618\\_Redeker\\_et\\_al\\_Cohesion.pdf](https://www.delorscentre.eu/fileadmin/2_Research/1_About_our_research/2_Research_centres/6_Jacques_Delors_Centre/Publications/20240618_Redeker_et_al_Cohesion.pdf)

<sup>23</sup> Europäischer Rechnungshof (2019): Leistungserbringung in der Strukturpolitik, Themenpapier Juni 2019.

der Fonds in benachteiligten Regionen oftmals auf die dort weniger gut entwickelten Verwaltungskapazitäten zurückzuführen (s. a. Abschnitt 2.4).<sup>24</sup> Eine anwenderfreundlichere Ausgestaltung der Verfahrensabläufe durch eine verbesserte Digitalisierung, das gezielte Capacity Building vor Ort oder auch eine Anpassung der Audit-Prinzipien sind nur einige der Maßnahmen, die hier künftig zu Verbesserungen beitragen könnten.<sup>25</sup> Darüber hinaus kann die Verankerung von klaren sozialen Konditionalitäten einen wichtigen Beitrag für mehr wirtschaftliche und soziale Aufwärtskonvergenz leisten (siehe Punkt 2.2.).

### **Forderungen des DGB**

Der DGB zieht folgende Lehren aus der Umsetzung der Aufbau- und Resilienz-fazilität sowie der EU-Strukturfonds. Für einen effektiven Mitteleinsatz sind folgende Punkte zentral:

- a) klare Definition der politischen Zielsetzungen der Fonds
- b) effektive Kontrolle der Leistungserbringung
- c) zielgerichtete Verbesserung der Governance-Strukturen (Digitalisierung, Capacity Building, anwenderfreundliche Ausgestaltung der Verfahrensabläufe, Anpassung der Audit-Prinzipien)

## **2.2. Soziale Konditionalitäten**

Der DGB setzt sich dafür ein, dass soziale Konditionalitäten zentral im politischen Steuerungsrahmen aller EU-Investitionsfonds verankert werden. Aus Sicht des DGB müssen öffentliche Mittel immer an Kriterien Guter Arbeit wie Tarifbindung, Standortentwicklung, Beschäftigungssicherung und Qualifizierungsstrategien gebunden werden. Das gilt auch für die EU-Strukturfonds. Die Verankerung sozialer Konditionalitäten in der EU-Förderpolitik ist damit ein entscheidender politischer Hebel, um den Erhalt und Ausbau von tarifgebundenen Arbeitsplätzen zu unterstützen. Die Stärkung Guter Arbeit ist für die gesellschaftliche Akzeptanz der Transformation und aus Gründen der Verteilungsgerechtigkeit unabdingbar. Zudem wirtschaften tarifgebundene und mitbestimmte Unternehmen nachweislich nachhaltiger und sind bei der Bewältigung der Transformation erfolgreicher.<sup>26</sup> Ein stärkerer Fokus auf die Entstehung

---

<sup>24</sup> Ibid.

<sup>25</sup> Wojtowicz, D (2024): Research for REGI Committee – Streamlining EU Cohesion funds: addressing administrative burdens and redundancy, European Parliament, Policy Department for Structural and Cohesion Policies, Brussels.

<sup>26</sup> Siehe etwa Scholz, Robert (2023): Unternehmensmitbestimmung und die sozial-ökologische Transformation. Zusammenhang zwischen Mitbestimmungsindex und ESG-Kriterien in börsennotierten Unternehmen, Mitbestimmungsreport Nr. 79, 12.2023, <https://www.imu-boeckler.de/de/faust-detail.htm?produkt=HBS-008751>

Guter Arbeit ist darüber hinaus auch im Interesse einer effizienten Mittelverwendung. Bleiben soziale Kriterien bei der Mittelverwendung unberücksichtigt, kann dies zu höheren sozialen Folgekosten führen (etwa niedrige Löhne und damit verbundene höhere soziale Unterstützungsmaßnahmen, höhere Arbeitslosigkeit), die die öffentliche Hand dann zu tragen hat.

Schließlich würde eine soziale Konditionierung einen wichtigen Beitrag zur Umsetzung der EU-Mindestlohnrichtlinie leisten, um das darin festgelegte Ziel einer nationalen Tarifbindung von 80 Prozent zu erreichen. Oftmals werden im politischen Diskurs rechtliche Vorbehalte gegenüber einer beschäftigungspolitischen Konditionierung vorgebracht. Das [DGB-Rechtsgutachten](#) zeigt: Eine soziale Konditionierung ist auf nationaler und europäischer Ebene möglich.

### **Forderung des DGB**

Öffentliche Mittel sollten an Kriterien Guter Arbeit wie Tarifbindung, Standortentwicklung, Beschäftigungssicherung und Qualifizierungsstrategien gebunden werden.

## **2.3. Partnerschaftsprinzip und Multi-Level-Governance**

Das Partnerschaftsprinzip und die Multi-Level-Governance sind bei den Strukturfonds seit Jahrzehnten gelebte Praxis. Sie sind für die Gewerkschaften ein zentrales und erfolgreiches politisches Steuerungsinstrument der EU-Investitionspolitik. Sie sorgen für eine angemessene Einbeziehung regionaler und lokaler Behörden sowie der organisierten Zivilgesellschaft einschließlich der Sozialpartner. So können Programme auf lokale und regionale Gegebenheiten zugeschnitten werden. Durch diese Steuerungsmechanismen werden Mittel nachweislich effizienter, sozialer und nachhaltiger eingesetzt.<sup>27</sup> Zudem sind regional verwaltete und vor Ort erfahrbare EU-geförderte Projekte unter Beteiligung der Zivilgesellschaft ein wichtiger demokratischer Anker und Gegenpol zu den immer stärker werdenden rechtspopulistischen, antidemokratischen und EU-feindlichen Strömungen in vielen Mitgliedsstaaten. Das Partnerschaftsprinzip und die geteilte Mittelverwaltung sind somit nicht nur als Wegbereiter eines ortsbezogenen nachhaltigen Wandels zu betrachten, sondern auch wichtige Säulen für ein auch in Zukunft demokratisches Europa.

Im Bereich der EU-Strukturpolitik sollte dieses politische Steuerungsinstrument daher unbedingt fest verankert und weiterentwickelt werden. Der EU-Verhaltenskodex für Partnerschaften aus dem Jahr 2014, der die Grundlage für die

---

<sup>27</sup> Piattoni, S. (2006). Informal governance in structural policy. *Perspectives on European Politics and Society*, 7(1), 56–74; Cartwright, A. & Batory, A. (2011). Monitoring Committees in Cohesion Policy: Overseeing the Distribution of Structural Funds in Hungary and Slovakia. *Journal of European Integration*, 34(4), 323 – 340.



Arbeit der Begleitausschüsse bildet, sollte überarbeitet werden, um die wirksame Umsetzung des Partnerschaftsprinzips in allen Mitgliedstaaten zu gewährleisten. Eine ausreichende Beteiligungstiefe sollte in Zukunft durch die Definition von Mindeststandards sichergestellt werden, z. B. in Form einer verbindlichen Beteiligung der Sozialpartner bei der Erarbeitung der Programme und Richtlinien. Bei neuen EU-Investitionsinstrumenten sollte dieser Grundsatz im Rechtsrahmen ebenfalls fest verankert werden. Nach dem Vorbild der EU-Strukturfonds sollte bei neuen EU-Investitionsinstrumenten die Verpflichtung bestehen, Begleitausschüsse (oder ähnliche Gremien) einzurichten bzw. diese in anderen Bereichen bereits bestehenden Gremien einzubeziehen.

### **Forderung des DGB EU**

Der DGB setzt sich dafür ein, dass der EU-Verhaltenskodex für das Partnerschaftsprinzip überarbeitet wird und Mindeststandards der Beteiligung von Sozialpartnern definiert werden. Bei neuen EU-Investitionsprogrammen sollte das Partnerschaftsprinzip effektiv verankert werden.

## **2.4. Verwaltungskapazitäten verbessern**

Schließlich weist der DGB darauf hin, dass die Investitionspolitik der EU vor Ort besser funktioniert, wenn in EU-Förderprogrammen auch Mittel bereitgestellt werden, um den Aufbau von Verwaltungskapazitäten und technischer Hilfe zu unterstützen. Das gilt sowohl für die Verwaltungen in den Mitgliedstaaten als auch für die Zivilgesellschaft. Deshalb fordert der DGB u. a. eine verbindliche Stellenförderung und unterstützende Begleit- und Beratungsstrukturen für die Sozialpartner, jeweils finanziert durch einen angemessenen Beitrag der Strukturmittel unter geteilter Mittelverwaltung.<sup>28</sup> Nur dann kann sich die organisierte Zivilgesellschaft wirksam an den Überwachungsgremien beteiligen, die die Auszahlung von EU-Mitteln auf nationaler und EU-Ebene steuern und kontrollieren.<sup>29</sup> Ein koordinierter Ansatz der EU zur Schließung von Kapazitätslücken ist für den Zusammenhalt und die Vermeidung einer Fragmentierung des Binnenmarktes von großer Bedeutung.

<sup>28</sup> DGB (2024): DGB-Position zur Zukunft der EU-Kohäsionspolitik, 16. September 2024, [https://www.dgb.de/fileadmin/download\\_center/Positionen\\_und\\_Thesen/2024-09-16\\_Positionspapier\\_Zukunft\\_Koh%C3%A4sionspolitik\\_final.pdf](https://www.dgb.de/fileadmin/download_center/Positionen_und_Thesen/2024-09-16_Positionspapier_Zukunft_Koh%C3%A4sionspolitik_final.pdf)

<sup>29</sup> Europäische Kommission (2024): Case study on the functioning of the RRF and other EU funds, [https://commission.europa.eu/document/download/c203ce47-c5d4-4fa1-abfc-50343d9ddcb6\\_en?filename=case-study-on-the-functioning-of-the-rrf-and-other-eu-funds.pdf](https://commission.europa.eu/document/download/c203ce47-c5d4-4fa1-abfc-50343d9ddcb6_en?filename=case-study-on-the-functioning-of-the-rrf-and-other-eu-funds.pdf), siehe auch: Mendez, Carlos /Bachtler, John (2022): The quality of government and administrative performance: explaining Cohesion Policy compliance, absorption and achievements across EU regions, *Regional Studies*, 58(4), 690 – 703, <https://doi.org/10.1080/00343404.2022.2083593>

### **Forderung des DGB EU**

EU-Investitionsfonds sollten einen angemessenen Betrag bereitstellen, um den Aufbau von Verwaltungskapazitäten und technischer Hilfe zu unterstützen.

## **2.5. Gender Budgeting**

Schließlich ist es wichtig, dass die zukünftige EU-Investitionspolitik stärker mit einer progressiven Gleichstellungspolitik verbunden wird. Der DGB fordert sowohl die Integration der Geschlechterperspektive als auch die Umsetzung eines Gender Budgeting und die Einbindung der EU-Gleichstellungsstrategie in allen Phasen der wirtschaftspolitischen Steuerung. Die Kommission sollte dazu klarstellen, wie die Gleichstellungsstrategie im Sinne des Gender Mainstreaming im Mehrjährigen Finanzrahmen integriert wird und evaluieren, in welchem Maße die Geschlechter vom EU-Haushalt profitieren.

### **Forderung des DGB EU**

Gender Budgeting sollte als politisches Steuerungsinstrument im Mehrjährigen Finanzrahmen der EU verankert werden.