

DGB-Position zur Zukunft der EU-Kohäsionspolitik

Anlass und Hintergrund

Mit dem [9.ten Kohäsionsbericht](#), dem [Bericht](#) der High-Level Group zur Zukunft der Kohäsionspolitik und den [politischen Leitlinien](#) Ursula von der Leyens für die Legislaturperiode 2024-2029 haben die Diskussionen zur zukünftigen Ausgestaltung der europäischen Kohäsionspolitik begonnen. Dabei ist schon jetzt absehbar: der kommende EU-Haushalt gerät unter massiven Konsolidierungsdruck. Neben verschiedenen Reformforderungen wird die Debatte von der grundsätzlichen Frage bestimmt, inwieweit die Kohäsionspolitik künftig stärker an den übergeordneten Zielen Verteidigung und Sicherheit, Steigerung der Wettbewerbsfähigkeit und Resilienz ausgerichtet werden soll.

Mit der vorliegenden Kurzposition beteiligt sich der DGB an den Diskussionen zur Zukunft der europäischen Förderpolitik. Die Gewerkschaften fordern, dass die von Ursula von der Leyen in ihren Leitlinien angekündigte Stärkung des EU-Haushaltes auch die europäischen Strukturmittel umfasst. Statt Kürzungen braucht es die Erschließung neuer EU-Eigenmittel und gezielte Reformen!

Ausgangslage

Die EU steht vor großen Herausforderungen, darunter die notwendige Klimaneutralität der Wirtschaft, die digitale Transformation, der globale Wettbewerb und der voranschreitende demografische Wandel. Enorme öffentliche und private Investitionen sind nötig, um diese strukturellen und geopolitischen Herausforderungen erfolgreich zu bewältigen, die Klimaziele und einen gerechten Übergang zu erreichen, für gleichwertige Lebensverhältnisse zu sorgen und Gute Arbeit innerhalb der EU zu stärken. Die europäischen Strukturfonds sind dafür seit mehr als drei Jahrzehnten wichtige und etablierte Finanzierungsinstrumente und konnten maßgebliche [Erfolge](#) erzielen.

Aus Sicht des DGB ist klar: Die Prioritäten der EU-Kommission hin zu mehr Wettbewerbsfähigkeit und Resilienz hängen maßgeblich von einer gestärkten Kohäsion der europäischen Regionen ab. Schließlich ist eine gelungene Kohäsionspolitik ein wichtiger Motor für nachhaltige Entwicklung und Wirtschaftswachstum. So geht die EU davon aus, [dass sich bis 2043 jeder im Rahmen der Kohäsionspolitik investierte Euro verdreifacht haben wird](#). Dies entspricht einer jährlichen Rendite von etwa 4%. Umgekehrt wirkt sich Ungleichheit zwischen und innerhalb den europäischen Regionen unmittelbar negativ auf Wachstum und Wettbewerbsfähigkeit aus (OECD [\(2014\)](#), IWF [\(2017\)](#)).

Gerade Deutschland profitiert von einer guten wirtschaftlichen und regionalpolitischen Entwicklung der europäischen Partnerländer. Die deutsche Wirtschaft exportiert [über 50 Prozent](#) des gesamten Exporthandels in Länder der EU.

In Zeiten zunehmender politischer Polarisierung und des Erstarkens rechtspopulistischer Kräfte kommt der Kohäsionspolitik zudem eine entscheidende

16. September 2024

Deutscher Gewerkschaftsbund

Kontaktpersonen:

Sonja Hennen
Referentin für europäische
Transformationspolitik

sonja.hennen@dgb.de

Leon Krüger
Referent für Industrie- und
Strukturpolitik

leon.krueger@dgb.de

Rolle bei der Stärkung des gesellschaftlichen Zusammenhalts und der Bekämpfung sozialer Brüche zu. So zeigen [Studien](#), dass eine EU-Regionalpolitik, die in die Förderung unterentwickelter Regionen investiert, den Stimmenanteil rechtspopulistischer Parteien maßgeblich reduziert, das Vertrauen in demokratische Institutionen stärkt und die Unzufriedenheit mit der EU verringert.

Angesichts der beschriebenen Herausforderungen, der enormen Bedarfe und positiven Wirkung muss die Kohäsionspolitik als essenzielles Finanzierungsinstrument für ein wettbewerbsfähiges, nachhaltiges und sozial fortschrittliches Europa gestärkt werden.

Eine starke Kohäsionspolitik für ein wettbewerbsfähiges Europa

- **Der DGB spricht sich für eine deutliche Aufstockung des Mehrjährigen Finanzrahmens inklusive der EU-Strukturfonds in der nächsten Förderperiode aus.** Um die grüne und digitale Transformation zu meistern, ergeben sich laut eigener Schätzung der EU-Kommission zusätzliche private und öffentliche Investitionsbedarfe von [620 Mrd. €](#) jährlich. Hinzu kommen [92 Mrd. €](#) bis 2030 allein zur Steigerung der Wettbewerbsfähigkeit und Resilienz europäischer Wertschöpfungsketten (etwa durch den Schutz bestehender Produktion im Bereich kritischer Infrastrukturen und ggf. Rückverlagerung oder eine Ansiedlung von Green Tech-Unternehmen im Sinne der Ziele des Net Zero Industry Acts). Zur Schließung dieser Investitionslücke wird auch die öffentliche Hand einen deutlichen Beitrag leisten müssen.¹ Will die EU-Kommission ihrem Anspruch gerecht werden, eine Kommission der Investitionen zu sein², bedarf es daher neuer Mittel.
- Eine denkbare Maßnahme zur finanziellen Stärkung der EU-Strukturfonds im nächsten Mehrjährigen Finanzrahmen ist die Fortführung der Emission von gemeinschaftlichen EU-Anleihen (ähnlich des Next Generation EU-Pakets) und ihre Nutzung für die Finanzierung der EU-Strukturfonds. Auch die **Erschließung neuer EU-Eigenmittel** muss wie von der EU-Kommission angekündigt³ auf die politische Agenda gerückt werden. Die deutsche Bundesregierung muss dazu einen aktiven Beitrag leisten und einen Kurswechsel vornehmen.
- Ein mögliches neues EU-Investitionsinstrument (im Sinne des von Ursula von der Leyen skizzierten [EU-Wettbewerbsfonds](#)) darf nicht zu Lasten der Kohäsionspolitik und der ihr zur Verfügung stehenden Finanzmittel gehen, sondern muss diese sinnvoll ergänzen. In diesem Zusammenhang ist auch die vom DGB eingebrachte Forderung nach einem schuldenfinanzierten [EU-Zukunftsfonds](#) eine sinnvolle und notwendige Maßnahme.
- Die **EU-Kofinanzierungssätze** müssen auf mindestens 50% für stärker und mindestens 75% für schwächer entwickelte Regionen angehoben werden.

¹ Je nach Studienlage und je nach Sektor liegt der Anteil der öffentlichen Hand zwischen 20 und 60%.

² vgl. politische Leitlinien von Ursula von der Leyen, S.14

³ vgl. politische Leitlinien von Ursula von der Leyen, S.41; [Draghi Report](#)

- Der DGB fordert eine sachdienliche **Zweckbindung** von EU-Fördermitteln. Die Kohäsionspolitik darf nicht zu einem zentralisierten, einseitig leistungs-konditionierten Finanzierungsinstrument ähnlich der Aufbau- und Resilien-zfaszilität (ARF) umfunktioniert werden. Das Prinzip „Geld gegen Refor-men“, d.h. die Kopplung von EU-Fördermitteln an Strukturreformauflagen des Europäischen Semesters, lehnt der DGB ab. In der aktuellen Praxis der ARF wird die Auszahlung von EU-Mitteln abhängig von sachfremden Struk-turreformauflagen aus den Bereichen Rentenpolitik, Bildungspolitik und Arbeitsmarktpolitik gemacht, die keiner parlamentarischen Kontrolle un-terliegen. Das ist undemokratisch und nicht zielführend.
- Es gilt, das bewährte Prinzip der geteilten Verwaltung, die Multi-Level-Governance und das **Partnerschaftsprinzip** zu stärken und weiterzuentwi-ckeln. Denn in Regionen, wo die Bottom-Up-Beteiligung gut funktioniert, werden europäische Mittel effizienter, sozialer und nachhaltiger eingesetzt (Piattoni (2006); Cartwright & Batoni (2012)). Bei der Erarbeitung der Pro-gramme und Richtlinien sind die Sozialpartner verbindlich einzubeziehen. Eine ausreichende Beteiligungstiefe sollte in Zukunft durch die Definition von Mindeststandards sichergestellt werden.
- **„Niemand darf zurückgelassen werden“**: dieses Grundprinzip der Kohä-sionspolitik, muss gerade in Zeiten aktueller Herausforderungen überge-ordnetes Leitmotiv bleiben. Die Mittel müssen gemäß Art. 174 AEUV auch weiterhin für langfristige Investitionen zur Stärkung des wirtschaftlichen, sozialen und territorialen Zusammenhalts zur Verfügung stehen. Eine Um-widmung der Kohäsionspolitik zu einem dauerhaften Kriseninstrument lehnt der DGB ab.
- Die Strukturfonds müssen weiterhin in allen Regionen investieren. Umbrü-che und strukturelle Herausforderungen gibt es überall in der EU, in schwä-cheren wie in stärker entwickelten Regionen. Eine präventive, **proaktive Strukturpolitik** muss daher der Goldstandard sein. Vom Strukturwandel noch nicht akut betroffene Regionen brauchen vorausschauende Unter-stützung, bevor Wertschöpfung und gute Arbeitsplätze verloren gehen oder sie in Entwicklungsfallen geraten.
- Aus Sicht des DGB müssen **öffentliche Mittel** immer an die **Kriterien Guter Arbeit** wie Tarifbindung, Standortentwicklung, Beschäftigungssicherung und Qualifizierungsstrategien gebunden werden. Das gilt auch für die EU-Strukturfonds. Nur so kann langfristig zum Erhalt und Ausbau von tarifge-bundenen Arbeitsplätzen beigetragen werden, die für mehr Verteilungsge-rechtigkeit und Akzeptanz in der Transformation unabdingbar sind. Zudem wirtschaften tarifgebundene und mitbestimmte Unternehmen nachweis-lich [nachhaltiger](#) und sind bei der Bewältigung der Transformation [erfolg-reicher](#).

Reformen für eine zukunftsfeste Kohäsionspolitik

Die Palette der kohäsionspolitischen Instrumente muss erweitert, modernisiert und überarbeitet werden. Dazu sollte die Kohäsionspolitik:

- die **Transformation stärker in den Blick nehmen**. Die Förderschwerpunkte sollten über die Erhöhung der Wettbewerbsfähigkeit, Innovation und Wachstum hinausgehen und sich unter Einbezug der betrieblichen und unternehmerischen Mitbestimmung stärker auf die betriebliche Transformation, den Ausbau von Infrastrukturen und erneuerbaren Energien konzentrieren. Der industrielle Wandel sollte als spezifisches politisches Ziel in die Kohäsionspolitik aufgenommen werden, um sowohl die Wettbewerbsfähigkeit Europas zu fördern als auch den grünen und digitalen Wandel gerecht zu gestalten. Dabei muss die Förderung offen für die jeweiligen Herausforderungen vor Ort sein.
- Der **Just Transition Fund** sollte über 2027 hinaus verlängert werden, über eine angemessene Mittelausstattung verfügen und alle Transformationsregionen unterstützen. Dies gilt insbesondere für Regionen, die von Branchen abhängig sind, die sich in einem tiefgreifenden Wandel befinden.
- die effektive **Beteiligung der Sozialpartner** auf allen Ebenen durch eine verbindliche Stellenförderung oder unterstützende Begleit- und Beratungsstrukturen sicherstellen und bei betrieblichen Projekten Betriebsräte und Gewerkschaften aktiv beteiligen. Zu diesem Zweck sollten Mitgliedsstaaten einen angemessenen Beitrag der Strukturmittel unter geteilter Mittelverwaltung für den Aufbau von Kapazitäten (im Sinne institutioneller Förderung) von Sozialpartnern bereitstellen. Ein gelungenes Beispiel hierfür ist die ESF-Sozialpartnerrichtlinie als wichtiger Impulsgeber für Weiterbildung und Gleichstellung, die es weiterzuentwickeln und zu stärken gilt.
- die **Verwaltungskapazitäten (Capacity Building)** der verschiedenen Regierungsebenen, der Begünstigten und anderer nationaler, regionaler und lokaler Akteure insbesondere in Regionen mit schlecht ausgestatteten Verwaltungen stärken, um die Umsetzung der Politik vor Ort zu verbessern.
- die **Sozialwirtschaft**, die derzeit mit Großunternehmen gleichgestellt und somit von maßgeblichen Förderungen ausgeschlossen ist, stärker berücksichtigen. Ziel sollte eine Gleichstellung mit KMU sein. Auch der Ausschluss von öffentlicher Verwaltung ist nicht zielführend, diese sollte auf hoheitliche Aufgaben beschränkt werden. Bildungseinrichtungen oder andere kommunal getragene Institutionen sollten grundsätzlich förderfähig sein.
- zur Schaffung von **Synergien** die nationalen und europäischen Fördermittel miteinander verzahnen. Grundvoraussetzung dafür ist mehr **Transparenz** über die Fördermittelvergabe. Es muss unkompliziert ersichtlich sein, welche Fördermittel aus welchen Fonds und Programmen einer Region zur Verfügung stehen und welche Fördervoraussetzungen gelten.
- eine anwenderfreundliche Ausgestaltung der Verfahrensabläufe und Grundlagen der Fördermittelbeantragung sicherstellen. Eine **Verwaltungsvereinfachung** ist die Voraussetzung für starke Strukturfonds.

Andernfalls stellt die hohe Komplexität der mit der Antragstellung verbundenen Formalitäten für Projektträger, Betriebe und Interessierte eine abschreckende Hürde dar. Langwierige Verfahren verzögern zudem die Mittelauszahlungen. Das gefährdet die Liquidität der Träger und damit die Umsetzung ganzer Projekte.

- bei der Programmausrichtung die intraregionale Ungleichheit und **benachteiligte Zielgruppen noch stärker in den Blick nehmen**. Hier bestehen aktuell noch Defizite. Die Strukturfonds müssen einen noch stärkeren Beitrag zu guter, existenzsichernder Beschäftigung, der Gleichstellung der Geschlechter, Bekämpfung von Armut und Diskriminierung, der Stärkung schwacher Regionen und dem Zusammenwachsen der EU an ihren Binnengrenzen leisten.
- Keine **Förderlücke**: Zügige Verhandlungen sind entscheidend für einen friktionsfreien Übergang in die neue Förderperiode und eine dauerhafte Sicherung bestehender Projekte und Beschäftigungsverhältnisse.