

Stellungnahme des Deutschen Gewerkschaftsbundes (Berlin, 8. Juli 2003)

Quelle: Erste Stellungnahme des Deutschen Gewerkschaftsbundes zur Reform der Europäischen Strukturförderung für die Förderperiode 2007-2013 (Berlin, 8. Juli 2003). [ONLINE]. [Berlin]: DGB, [10.05.2005]. Verfügbar unter [HTTP://www.dgb.de/themen/europa/strukturfoerderung.htm](http://www.dgb.de/themen/europa/strukturfoerderung.htm).

Urheberrecht: (c) Deutscher Gewerkschaftsbund (DGB)

URL: http://www.cvce.eu/obj/stellungnahme_des_deutschen_gewerkschaftsbundes_berlin_8_juli_2003-de-0b018016-2975-41bb-8ee0-a0565dc1dafc.html

Publication date: 05/09/2012

Erste Stellungnahme zur Reform der Europäischen Strukturförderung für die Förderperiode 2007-2013 (Berlin, 8. Juli 2003)

Die kommende Reform der Europäischen Strukturförderung steht im Zeichen der Erweiterung der EU um zehn Beitrittsstaaten. Dafür wird eine bisher noch nicht gekannte Integrationsanstrengung notwendig sein: Es gilt, trotz der erheblichen Disparitäten zwischen den Regionen der neuen und der alten Mitgliedstaaten - das BIP einiger Beitrittsstaaten liegt unter 50 % des EU-Durchschnitts - ein solidarisches System der Strukturförderung zu erhalten und weiterzuentwickeln, Effizienz zu steigern und den Prozess der wirtschaftlichen, beschäftigungspolitischen und sozialen Integration der neuen Mitgliedstaaten voranzutreiben, ohne die in der EU-15 bereits erreichte Entwicklung absterben zu lassen.

Mit Blick auf diese Herausforderungen geht es dem DGB mit diesem ersten Beitrag darum, frühzeitig Eckpunkte für die Reform der Strukturfonds in die Debatte einzubringen.

1. Neue Herausforderungen für die Europäische Strukturförderung

Die europäische Strukturförderung muss sich den Herausforderungen der Erweiterung stellen. Der nationale, regionale und sektorale Standortwettbewerb wird sich verschärfen. Darüber hinaus darf sie sich auch den Entwicklungen der Internationalisierung und Globalisierung wirtschaftlicher Entscheidungen nicht verschließen.

Eine Reduzierung der staatlichen Aktivitäten aufgrund knapper öffentlicher Kassen und die Tendenzen zur Deregulierung im Zuge einer „Neoliberalisierung“, lassen befürchten, dass die Mitgliedstaaten solidarischen strukturpolitischen Zielen und einer wirkungsvollen Regionalentwicklung in der EU zunehmend weniger Bedeutung beimessen.

Demgegenüber werden für die Strukturförderung durch die Fortentwicklung der politischen Integration der EU ehrgeizige Rahmenbedingungen gesetzt:

Im Entwurf für die Europäische Verfassung werden Vollbeschäftigung, der wirtschaftliche, soziale und territoriale Zusammenhalt sowie die Solidarität zwischen den Mitgliedstaaten im Artikel 1 als Ziele der Union genannt. Damit wird die Notwendigkeit einer gemeinsamen Strukturförderung und der Investitionen in die Zielgruppen des Arbeitsmarktes aufgrund einheitlicher Zielsetzungen bekräftigt und aufgewertet.

Darüber hinaus sind die Strukturfonds im Kontext der „Lissabon“- und der „Luxemburg“-Strategien zu sehen.

Mit der „Lissabon-Strategie“ haben sich die europäischen Institutionen und die Mitgliedstaaten verpflichtet, die EU binnen eines Jahrzehnts zum wettbewerbsfähigsten und dynamischsten wissensbasierten Wirtschaftsraum der Welt zu machen. An dieser Zielsetzung wird auch nach der Erweiterung festgehalten. Um sie zu erreichen, sollten die Strukturfonds zur Umsetzung dieser Strategie genutzt werden.

Eine konsequente Umsetzung der „Luxemburg-Strategie“ für die Beschäftigungsförderung sollte zu einer engen Anbindung der Strukturfonds an die Beschäftigungsziele der Strategie und damit zu einer Akzentverschiebung in der Strukturförderung führen. Um die Ziele der Beschäftigungsstrategie zu erreichen, sind Maßnahmen erforderlich, die auf die Veränderung der Rahmenbedingungen wirtschaftlichen Handelns gerichtet sind und die die Förderung des Infrastrukturausbaus in den Bereichen Umwelt, Verkehr, Energie und Telekommunikation, der Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit von KMU sowie die weitere Entwicklung von human resources einschließen. Dieser Weg wird weiter beschritten werden müssen, wenn dem mit der Erweiterung zu erwartenden Anstieg der Arbeitslosigkeit begegnet werden soll.

Das Entwicklungsgefälle in der Union wird sich dramatisch vergrößern. Von den 105 Millionen Einwohnerinnen und Einwohnern der Beitrittsländer leben über 98 Millionen in Regionen, deren derzeitiges Bruttoinlandsprodukt weniger als 75 Prozent des Gemeinschaftsdurchschnitts der erweiterten Union beträgt. Die neue Union wird dann eine Gruppe von Ländern haben, deren Einkommen weniger als 40 Prozent des

Gemeinschaftsdurchschnitts beträgt.

Darüber hinaus werden regionale und beschäftigungspolitische Disparitäten in der heutigen EU-15 mit dem Beitritt mittel- und osteuropäischer Staaten nicht beseitigt sein. Im Zusammenhang mit der Osterweiterung kann es im Gebiet der heutigen EU-15 zu einer weiteren Konzentration auf einige wenige Metropolen eines „Kerneuropas“ kommen, die die bestehenden Disparitäten zwischen Kernzone und Peripherie verfestigt, wenn nicht sogar vergrößert. Darüber hinaus werden die Disparitäten zwischen EU-Binnen- und Außengrenze größer. Die Neuausrichtung der Strukturförderung muss sich auch diesen Entwicklungen stellen und ihre Auswirkungen möglichst abfedern.

2. Qualitative Anforderungen der deutschen Gewerkschaften an die Strukturfonds

Den Europäischen Strukturfonds gilt besonderes gewerkschaftliches Interesse, da sie direkt auf die Arbeits- und Lebensbedingungen der Menschen und auf die Entwicklung von Beschäftigungsperspektiven zielen. Aus Sicht der Gewerkschaften sind sie damit ein unverzichtbares Handlungsinstrument, das einer ausgewogenen Entwicklung in der EU, dem Abbau sozialer Ungleichheiten und der Beschäftigungsförderung dient.

In Deutschland gibt es kaum ein Finanzinstrument des Bundes oder der Bundesländer, das so unmittelbar auf Rahmenbedingungen zur Verbesserung auch individueller Beschäftigungschancen abstellen würde. Die Interventionen der europäischen Fonds flankieren bisher innerhalb Deutschlands nationale Politiken wie die Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ oder das SGB III. Darüber hinaus haben die europäischen Fonds den partnerschaftlichen Gedanken in die Strukturpolitik verankert und sind offen für gewerkschaftliche Beteiligung.

Ein zentrales Anliegen der deutschen Gewerkschaften im Rahmen der Umsetzung der europäischen Strukturförderung in Deutschland ist es, mit Hilfe der europäischen Fonds den Einigungsprozess Deutschlands und den damit verbundenen Abbau regionaler Disparitäten zwischen Ost und West nachhaltig voranzubringen.

Der DGB fordert, die europäische Strukturförderung in der Förderperiode 2006-2013 und deren Umsetzung in Deutschland an folgenden Zielen auszurichten:

- Der wirtschaftliche, soziale und ökologische Aufbau strukturschwacher Regionen und die Angleichung der Lebensverhältnisse in Europa müssen vorrangige Ziele der Strukturförderung sein.
- Eine positive Beschäftigungsentwicklung, die allen Zielgruppen des Arbeitsmarktes zu Gute kommt, muss unterstützt werden.
- Die Entwicklung der human resources muss als zentrales Anliegen der Strukturpolitik verstanden werden.
- Der Erfolg der strukturpolitischen Interventionen muss an der Beschäftigungswirkung und der nachhaltigen Strukturentwicklung gemessen werden: Zur nachhaltigen Strukturentwicklung gehört sowohl die Balance sozialer, ökonomischer und ökologischer Ziele als auch eine konsequente Umsetzung des Gender-Mainstreams. Die Querschnittsziele Nachhaltigkeit, Chancengleichheit und Umweltwirksamkeit müssen daher unbedingt beibehalten werden.
- Die Förderung von Infrastrukturen muss in einem umfassenden Sinne verstanden werden, sich z.B. auch auf Bildungsinfrastrukturen erstrecken, und so ausgerichtet sein, dass sie die Sicherstellung qualitativ hochwertiger Leistungen der Daseinsvorsorge einschließt.
- Für die Bewertung der Interventionen muss die Kultur der Evaluierung weiterentwickelt werden. Dazu gehört sowohl die Entwicklung aussagekräftiger Indikatoren, anhand derer die Fortschritte bei den Querschnittszielen gemessen werden können, als auch die Durchführung der Evaluationen in partnerschaftlichen und beteiligungsorientierten Prozessen auf europäischer, nationaler und regionaler

Ebene.

- Das Prinzip der Partnerschaft ist entscheidend für die erfolgreiche Umsetzung der strukturpolitischen Programme und muss daher über die gegenwärtige Praxis auf Bundes-, Landes- und regionaler Ebene hinaus zu einer echten Beteiligungskultur weiterentwickelt werden: Wirtschafts- und Sozialpartner müssen an der "Technischen Hilfe" (u.a. für Qualifizierung) partizipieren, Transfer und Beratung müssen gefördert werden.
- Problemdefinition und -lösung kann nur mit den Regionen und den regionalen Akteuren erfolgreich gelingen, deswegen müssen die Prinzipien der Regionalisierung und der regionalen Partnerschaften fortentwickelt werden. Ansätze wie das Programm "Lokales Kapital für soziale Zwecke" und die regionalen Beschäftigungspakte haben sich bewährt und müssen fortgeführt werden.
- Die Integration von Förderinstrumenten und Fördermitteln muss insbesondere in der Programmgestaltung der Bundesländer berücksichtigt und der integrierte Mitteleinsatz vorangetrieben werden. Innovative Ansätze der Beschäftigungsförderung wie Wertschöpfungsketten, Unternehmensverbände, regionale Netze oder Beschäftigungspakte müssen konsequent entwickelt werden.

3. Gewerkschaftliche Eckpunkte für die Reform der Europäischen Strukturfonds für die Förderperiode 2007-2013

Vor dem Hintergrund der gewerkschaftlichen Anforderungen an die Fonds und ihre Umsetzung in Deutschland schlägt der DGB folgende Eckpunkte für die Reform der Strukturfonds vor:

Um nach der EU-Erweiterung den für den Strukturwandel und die erfolgreiche Integration der Beitrittsstaaten bestehenden Förderbedarf meistern zu können, wird eine umfassende Finanzausstattung notwendig sein. Deswegen bietet sich die Beibehaltung der 0,45 %-Grenze des EU-BIP für die Gesamtsumme der Strukturförderung nach der Erweiterung an.

3.1. Gebietsabhängige und gebietsunabhängige "Ziel"-Förderung

Angesichts des Bedarfs an regionaler Strukturentwicklung in den Beitrittsstaaten ist weiterhin eine Unterscheidung zwischen gebietsbezogener Zielförderung (jetziges Ziel 1 und Ziel 2) und gebietsunabhängiger Investition in die Beschäftigungschancen (jetziges Ziel 3) sinnvoll.

Es bietet sich an, für die Ziel 1-Förderung ein einfaches BIP-Kriterium beizubehalten und es bei dem bisherigen 75 %-Kriterium zu belassen. Auch die bisherige Aufteilung der Gesamtsumme der Strukturförderung, wonach 2/3 in die Ziel 1-Förderung und 1/3 in Ziel 2 und Ziel 3 fließen, sollte beibehalten werden.

Bei einem solchen Ansatz werden sich die Mittel für die EU-15 verringern. Gleichzeitig muss die für die Beitrittsstaaten verfügbare Förderung möglichst effizient eingesetzt werden. Deswegen muss bei der Ausgestaltung einer solchen Zielförderung vor allem über deren neue Inhalte nachgedacht werden.

Da das regionale BIP zwischen den Ziel 1-Gebieten der neuen und der alten Mitgliedstaaten stark variieren wird, bietet sich eine Abstufung der Kofinanzierungssätze an. Für die Regionen, die bei der Beibehaltung des 75 %-Kriteriums aufgrund des "statistischen Effekts" aus der Ziel-1-Förderung herausfallen, muss eine besondere Lösung zur Abfederung dieses Effektes bzw. eine langfristige Phasing-Out-Regelung gefunden werden.

Die Kriterien für die Abgrenzung der Ziel 2-Gebiete sollten dahingehend präzisiert werden, dass anhaltende Unterbeschäftigung als Hauptkriterium herangezogen wird. Auch für diese Regionen, die dauerhaft mit überdurchschnittlicher Arbeitslosigkeit kämpfen, muss es gegebenenfalls „Phasing-Out“-Möglichkeiten geben.

Die Inhalte der gebietsbezogenen Förderung in Ziel 1 und Ziel 2 sollten sich bei konsequenter Umsetzung

des Partnerschaftsprinzips auf integrierte, nachhaltige Regionalentwicklung konzentrieren, bei der Infrastrukturausbau im weitesten Sinne unter Einschluss „weicher“ Infrastrukturen, beschäftigungswirksame Unternehmensförderung im Rahmen von Netzwerkstrukturen und die Förderung von human resources in Einklang gebracht werden. Konzepte der Regionalentwicklung und des Regionalmanagements müssen dafür in den Vordergrund gestellt werden.

Im neuen Ziel 3 für die gebietsunabhängige Förderung müssen die arbeitsmarktpolitische Förderung und die Investition in die Zielgruppen des Arbeitsmarktes eine zentrale Rolle einnehmen. Dafür muss Ziel 3 in besonderem Maß mit den Zielen der Lissabon-Strategie und den europäischen Beschäftigungsleitlinien verknüpft werden und zur Verbesserung der Beschäftigungschancen jedes und jeder einzelnen durch aktive arbeitsmarktpolitische Maßnahmen und Förderung der Chancengleichheit beim Zugang zum Arbeitsmarkt beitragen.

3.2. Förderinstrumente

Mit Blick auf die Hauptzielsetzungen, nämlich nachhaltige, integrierte Regionalentwicklung und Beschäftigungswirksamkeit, sollten EFRE¹ und ESF² als jeweils eingeständige Fonds beibehalten werden; EAGFL (A)³ sollte zunehmend auf die nachhaltige Entwicklung des ländlichen Raums konzentriert werden und der Förderung alternativer Erwerbszweige in den Gebieten mit vormals dominierender Agrarstruktur dienen. Von besonderer Bedeutung für die Steigerung der Effizienz wird der integrierte Mitteleinsatz sein.

Die bisherige Förderung durch den Kohäsionsfonds wird in ihrer jetzigen Struktur und Zielsetzung durch die Herausforderungen der Erweiterung in Frage gestellt.

Die Gemeinschaftsinitiativen der Förderperiode 2000-2006 sind vor allem hinsichtlich der von ihnen verfolgten Zielsetzungen der Förderung von Kooperationsstrukturen in Entwicklungspartnerschaften, der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit und der nachhaltigen Entwicklung erfolgreich. Diese Inhalte und innovativen Ansätze, die auf Kooperation sektoraler, regionaler und lokaler Akteure setzen und damit neue Dynamiken freisetzen, sollten zum Leitbild für die Inhalte der Mainstream-Förderung der Fonds werden.

Insbesondere bietet sich der im Rahmen von EQUAL⁴ gefundene Modus der Förderung von Pilotprojekten und innovativer Entwicklungspartnerschaften als Prinzip für die Durchführung der gesamten ESF-Förderung an.

Besondere Bedeutung kommt außerdem der bisher durch INTERREG⁵ geförderten grenzüberschreitenden Kooperation und Vernetzung zu, die sich auf dem eingeschlagenen Weg zur grenzüberschreitenden beschäftigungswirksamen Regionalentwicklung noch weiterentwickeln kann. Die Arbeit der EUREGIOS⁶ muss in diesem Sinne fortgeführt und verstärkt werden. Es muss in den EUREGIOS mit mehr Nachdruck als bisher um grenzüberschreitende beschäftigungswirksame Projekte und gemeinsamen Infrastrukturausbau gehen. Die in den EUREGIOS entwickelten Partnerschaftsstrukturen, in denen staatliche mit nichtstaatlichen Akteuren zusammenarbeiten, sind weiterhin ein wichtiges Element für die Durchführung solcher Projekte.

Den Grenzregionen zwischen den alten und den neuen EU-Mitgliedstaaten sollte besonderes Augenmerk gelten. Auf der einen Seite bedürfen die Grenzregionen der Beitrittskandidaten einer besonderen Förderung, auf der anderen Seite darf das Fördergefälle zwischen angrenzenden Regionen in den alten und neuen Mitgliedstaaten nicht zu groß ausfallen, will man den Aufholprozess der alten Ziel-1-Regionen nicht konterkarieren.

3.3. Umsetzung der Fonds in Deutschland

Aus diesen Eckpunkten ergeben sich folgende Forderungen für die weitere Umsetzung der Fonds in Deutschland:

Viele der bisherigen Ziel 1-Gebiete in den Neuen Ländern werden aller Voraussicht nach bei Beibehaltung

des 75 %-BIP-Kriteriums wegen des sich aus der Osterweiterung ergebenden „Statistischen Effekts“ aus der Ziel-1-Förderung herausfallen, obwohl sich die Wirtschaftslage real nicht verändert hat. Es bedarf daher einer gesonderten Lösung zur Abfederung des „Statistischen Effekts“ bzw. einer großzügigen Auslaufförderung („Phasing Out“). Allerdings müssen langfristig Regionen mit gleichartigen Problemen auch gleichartig behandelt werden.

In Deutschland besteht ein Bedarf an nationaler bzw. regionaler wie europäischer Förderung im Bereich der Regional- und Arbeitsmarktpolitik. Insbesondere bei der Regionalförderung müssen beide Systeme künftig besser miteinander verbunden werden. Die innovativen Ansätze der europäischen Förderung, insbesondere der Gedanke einer nachhaltigen Entwicklung in Partnerschafts- und Kooperationsstrukturen müssen auch Leitbild der nationalen Förderung werden. Im Bereich der Arbeitsmarktpolitik, die sich in Deutschland derzeit in einem entscheidenden Wandel befindet, ist besonderer Koordinierungsbedarf gegeben, damit auch in Zukunft eine Kofinanzierung der Maßnahmen der europäischen Beschäftigungsförderung möglich ist.

Der nationale bzw. regionale Förderbedarf muss auf europäischer Ebene anerkannt werden. Dieses muss sich konkret in einer Gestaltung der Beihilferahmen für Deutschland niederschlagen, die nationale bzw. regionale Beihilfen dort erlaubt, wo sie für die Weiterentwicklung rückständiger Regionen notwendig sind, aber die europäische Förderung eingeschränkt wird.

Bei der Verwaltung der Strukturförderung müssen alle Möglichkeiten der Vereinfachung der Abwicklung ausgelotet werden, Nutzerfreundlichkeit sollte hierbei das Leitprinzip sein. Außerdem muss Doppelarbeit auf regionaler, nationaler und europäischer Ebene vermieden werden. Die Begleitausschüsse können in diesem Zusammenhang mit mehr Autonomie ausgestattet und zu wirklichen Beratungsgremien für regionale Entwicklung werden.

Ausblick

Für die anstehende Reform der Strukturförderung ist eine breit angelegte Diskussion unter Einbeziehung aller Akteure auf regionaler, nationaler und europäischer Ebene unerlässlich. Der DGB wird den weiteren Beratungsprozess aktiv begleiten und insbesondere zu den am Jahresende zu erwartenden Reformvorschlägen der Europäischen Kommission Stellung beziehen. Der DGB ist bereit, sich als Sozialpartner in der jetzigen und der kommenden Förderperiode in den Partnerschaftsstrukturen zu engagieren und an einer nachhaltigen und beschäftigungswirksamen Strukturförderung mitzuarbeiten.

1 EFRE: Europäischer Fonds für regionale Entwicklung

2 ESF: Europäischer Sozialfonds

3 EAGFL (A): Europäischer Ausrichtungs- und Garantiefonds für die Landwirtschaft, Abteilung Ausrichtung

4 EQUAL: Gemeinschaftsinitiative zur Förderung von Pilotprojekten der Beschäftigungsförderung

5 INTERREG: Gemeinschaftsinitiative zur Förderung der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit

6 EUREGIOS: Europaregionen innerhalb derer Grenzregionen zusammenarbeiten