

position

The logo consists of a red parallelogram shape pointing downwards to the right, with the letters 'DGB' in white, bold, sans-serif font inside it.

DGB

„Initiative Strukturpolitik 2020plus“

Impressum

Herausgeber:
DGB Bundesvorstand
Abteilung Industrie-, Dienstleistungs- und Strukturpolitik (IDS)
Henriette-Herz-Platz 2
10178 Berlin
www.dgb.de

verantwortlich für den Inhalt:
Dietmar Hexel, Geschäftsführendes DGB-Vorstandsmitglied

Inhalt, Redaktion und Rückfragen:
Dr. Christel Degen
E-Mail: christel.degen@dgb.de

Layout und Druck:
PrintNetwork pn GmbH

Stand: 05.11.2013

Den Preis dieser Broschüre und Kosten für Porto und Versand
können Sie beim DGB-Online-Bestellservice einsehen.

Hinweis: Bestellungen von Broschüren und Materialien des DGB
bitte nur über den DGB-Online-Bestellservice: www.dgb-bestellservice.de

Bestellungen für Bestellerinnen und Besteller ohne Zugang zum Internet bitte nur schriftlich an:
PrintNetwork pn GmbH · Stralauer Platz 33 – 34 · 10243 Berlin

Inhalt

A) Beschluss des DGB-Bundesvorstands „Initiative Strukturpolitik 2020plus“ (vom 05.11.2013)	2
B) Erläuternde Materialien zum Thema:	
1. Absehbare Entwicklung bis 2020 und Herausforderungen einer zukunftsorientierten Strukturpolitik für ganz Deutschland	6
2. Gerechtere Systeme zur Verteilung von Einnahmen finden	20
3. Spezifische Herausforderungen in den ostdeutschen Bundesländern	22
4. Grundsätze und Aufgaben der Raumordnungs- und Regionalpolitik in Deutschland ..	27
5. Gute Arbeit in der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ (GRW)	30
6. Ökologische und soziale Strukturpolitik – Die Europa 2020 Strategie muss zielführend werden	40

A) Beschluss des DGB-Bundesvorstands „Initiative Strukturpolitik 2020plus“ (vom 05.11.2013)

Strukturpolitisch ändert sich ab 2020 einiges. Der Solidarpakt fällt voraussichtlich weg und der Länderfinanzausgleich läuft aus. Auch andere Förderinstrumente ändern sich. Gleichzeitig gilt weiter das Ziel, die regionalen Disparitäten zwischen strukturschwachen und -starken Regionen auszugleichen: Deutschland braucht einen Ausgleichsmechanismus, der Gelder für benachteiligte Regionen in West und Ost bereitstellt.

Die Politik hat besonders in Ostdeutschland jahrelang Tarifflicht, Niedriglohnpolitik sowie eine Betriebsführung nach Gutsherrenart aktiv befördert. Jetzt ist es an der Zeit, sich eindeutig auf die Seite der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer zu stellen. Dazu gehören Maßnahmen zur Eindämmung prekärer Beschäftigung (Leiharbeit, Werkverträge usw.), zur Erleichterung von Allgemeinverbindlicherklärungen sowie zur Ausweitung des Arbeitnehmerentendegesetzes, Einführung eines flächendeckenden, einheitlichen Mindestlohns für Ost- und Westdeutschland in Höhe von zunächst 8,50 Euro und mehr Rechte für Betriebsräte. Eine Halbierung der Einkommenskluft zwischen Ost- und Westdeutschland hätte eine Absenkung der jährlichen Transfers (im Länderfinanzausgleich) von knapp drei auf eine Milliarde Euro zur Folge. Weiterhin würde dies einen Rückgang der Transfers in den Sozialleistungssystemen nach sich ziehen.

Jetzt geht es darum, sich gut aufzustellen, um die Zeit nach 2020 vorzubereiten. Ohne aktive Strukturpolitik und massive Investitionen in die Infrastruktur wird Deutschland weiter zurückfallen. Nicht nur Schulen, Brücken und Straßen sind marode. Investitionen in leistungsfähige Wirtschaftsstrukturen kommen allen, auch den heutigen Geberländern des Länderfinanzausgleichs zugute.

Die Herausforderungen für die Strukturpolitik sind längst bekannt. Gleiche Lebensbedingungen und Chancengleichheit in ganz Deutschland sind ohne aktive Strukturpolitik und Investitionen in die Infrastruktur nicht realisierbar.

Der Deutsche Gewerkschaftsbund nimmt mit dem vorliegenden Forderungskatalog eine erste Positionsbestimmung vor. Sie umreißt den Beitrag einer sozial-ökologischen Strukturpolitik für qualitatives Wachstum, Gute Arbeit und mehr Beschäftigung. Wir stellen die wichtigsten Herausforderungen aus gewerkschaftlicher Sicht dar und entwickeln daraus Anforderungen an die Politik. Der DGB legt seinen Beitrag vor, um eine breite gesellschaftliche Debatte anzuregen.

Der DGB fordert eine **Initiative Strukturpolitik 2020plus, die die nachfolgenden Elemente berücksichtigt:**

1. Wir wollen eine Initiative 2020plus als Format für eine breite gesellschaftspolitische Debatte darüber, wie die Anschlussregelungen aussehen sollen. Die Lösungen sind im Sinne der Nachhaltigkeit zu konzipieren und müssen möglichst einvernehmlich zwischen Bund, Ländern und Kommunen in die Tat umgesetzt werden.

Eine Koordinierung auf Bundesebene sowie eine gemeinsame strategische Ausrichtung der Strukturpolitik auf sozial-ökologische Ziele muß nach 2020 durch die Bundesregierung sicher gestellt werden, da die Steuerungswirkung der EU-Strukturfonds nachlässt. Eine neue Bundesregierung hat die Aufgabe, gemeinsam mit allen Bundesländern innovative strukturpolitische Antworten zu entwickeln.

2. Alle Überlegungen einer Anschlussfinanzierung müssen der Prämisse folgen, strukturschwache und vom Strukturwandel besonders betroffene Regionen in Westdeutschland stärker als bisher einzubeziehen. Sie müssen einen Beitrag zum sozialen und regionalen Ausgleich leisten. Eine weitere soziale Polarisierung und Spaltung der Gesellschaft kann und darf sich Deutschland nicht leisten.
3. Die künftige Förderung muss nach regionaler Bedürftigkeit anhand festgelegter Indikatoren erfolgen, nicht nach Himmelsrichtungen. Der Solidaritätszuschlag, der eine Abgabe ist, die in allen Bundesländern erhoben wird, muss erhalten bleiben. Die Abgabe ist nicht zweckgebunden, sondern fließt in den Bundeshaushalt.
4. Die Diskussion über die verschiedenen Vorschläge zur Errichtung gemeinsamer Altschuldentilgungsfonds aus der Föderalismuskommission II ist wieder aufzunehmen. Es sind in einer neuen Föderalismuskommission III auch neuere Lösungsansätze zu verfolgen. Der DGB wird für die Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer in dieser Kommission sachverständig mitarbeiten.
5. Die Einnahmehasis insbesondere der Länder und Gemeinden ist zu verbreitern und zu verstetigen. Es wird darauf ankommen, dass eine Finanzreform der Gebietskörperschaften gelingt, die regionale Strukturpolitik wieder möglich macht. Auch ein noch so gut ausgeklügeltes System zur besseren und gerechteren Verteilung von Staatseinnahmen bleibt nur ein System zur besseren Verteilung des Mangels, wenn die Staatseinnahmen selbst

dauerhaft hinter dem gesellschaftlichen Bedarf zurückbleiben. Die Forderung nach einer Wiedererhebung der Vermögenssteuer auf verfassungsgemäßer Grundlage wird unterstrichen. Dadurch erhalten die Länder jährlich rund 17 Milliarden Euro mehr. Unter Gerechtigkeitsaspekten ist es noch wichtiger, die Erbschaftssteuer – eine weitere Steuer die ausschließlich den Ländern zusteht – deutlich anzuheben. Diese muss auf eine weniger umgehungs- und gestaltungsanfällige Grundlage gestellt werden.

6. Der DGB fordert eine konsequente Weiterentwicklung der Raumordnungs- hin zu einer Raumentwicklungspolitik. Die Herausforderungen, die sich aus dem demografischen Wandel ergeben, insbesondere bei der Sicherung der regionalen Daseinsvorsorge, machen diese Weiterentwicklung notwendig. Für den regionalen Ausgleich in Teilräumen wird eine der wichtigsten Fragen sein, wie der demografische Wandel bewältigt werden kann.

Der DGB favorisiert neue finanzielle Instrumente, wie etwa eine Gemeinschaftsaufgabe „Sicherung der regionalen Daseinsvorsorge“. Gerade Regionen mit erheblichen Bevölkerungsverlusten in der Vergangenheit, jetzt und in der Zukunft, müssen lebendig bleiben – auch als Regionen mit zukunftsfähigen Arbeitsplätzen. Solche neuen Finanzinstrumente können trotz der Schuldenbremse ihren Beitrag zur Entlastung kommunaler Haushalte leisten.

7. Die Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ (GRW) ist als wichtigstes Wirtschaftsförderinstrument langfristig für ganz Deutschland auch nach 2020 zu erhalten und weiter zu entwickeln. Die Weiterführung einer gezielten Förderung der Beschäftigung in der gewerblichen Wirtschaft durch den Bund muss – auch als Ersatz für sinkende Strukturfondsmittel – das Ziel sein.
8. Die Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ (GRW) muss in den nächsten Jahren jährlich um 250 Millionen Euro aufgestockt werden, damit das Niveau der 90er Jahre wieder erreicht wird. Vor dem Hintergrund des Wegfalls der Investitionszulage 2013 und der geringeren Mittel bei den Europäischen Strukturfonds ist ein wirkungsvolles Regionalförderinstrument erforderlich.

Die GRW ist gleichzeitig neu auszurichten: Die Verankerung von sozialen (Gute Arbeit!) und ökologischen Kriterien ist rechtlich möglich und nötig. Wirtschaftsförderung, die Lohn- und Sozialdumping in Kauf nimmt, ist zu unterbinden.

9. Der Länderfinanzausgleich muss als Basissicherung für regionalen Ausgleich weiterentwickelt werden, um die Herausforderungen der Zukunft zu bewältigen. Eine stärkere Profilbildung

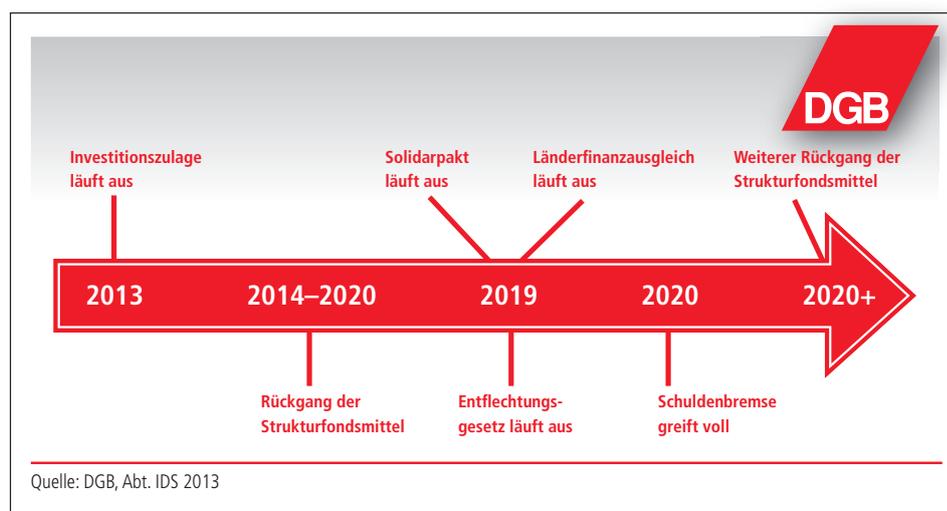
in den einzelnen Bundesländern, die auf den vorhandenen Möglichkeiten und Entwicklungspfaden aufsetzt, kann regionale Wertschöpfungsketten vor Ort erhalten und neue schaffen.

10. Deutschland braucht auch nach 2020 von der EU sowie den Bundes- und Landesregierungen ein strategisches Konzept, welches Entwicklungsszenarien für regionale Strukturpolitik beinhaltet. Dazu gehört die Wiedereinführung einer fundierten Strukturberichterstattung, die vor Ländergrenzen nicht Halt macht. Die Wirtschaftsminister der Länder werden aufgefordert, untereinander zukünftig strategische strukturpolitische Ansätze gemeinsam zu diskutieren und konkrete Ziele und Meilensteine für strukturschwache Regionen zu erstellen. Industrie- und dienstleistungspolitische Strategien, regionalpolitische Ansätze sowie der Austausch über Zukunftsfelder und Cluster müssen noch stärker gefördert werden.
11. Die in der GRW in vielen Bundesländern bereits eingeführten Kriterien Guter Arbeit sind auf die EU-Strukturfonds zu übertragen. Geeignete Indikatoren können – ähnlich wie bei der GRW – die Anzahl der geschaffenen sozialversicherungspflichtigen Arbeitsverhältnisse oberhalb einer Niedriglohnschwelle, tarifliche Entlohnung oder die Existenz von Mitbestimmungsstrukturen sein.
12. Die stärkere Einbeziehung der Sozialpartner analog dem Partnerschaftsprinzip der EU-Strukturförderung muss auch nach 2020 in Deutschland weiter fortbestehen – unabhängig davon, wie die Anschlussregelungen für strukturschwache Regionen und Regionen im Umbruch aussehen.

B) Erläuternde Materialien zum Thema:

1. Absehbare Entwicklung bis 2020 und Herausforderungen einer zukunftsorientierten Strukturpolitik für ganz Deutschland

- Zum 31. 12. 2019 laufen der Solidarpakt II und der bisherige Länderfinanzausgleich aus.
- Zum gleichen Zeitpunkt enden die gesetzlichen und damit finanziellen Verpflichtungen des Bundes nach dem Entflechtungsgesetz.
- Zeitgleich greift ab 2020 für die Länder die Schuldenbremse voll, während die Strukturförderperiode 2014–2020 zum Ende kommt – verbunden mit einem absehbar weiteren Rückgang der Strukturfondsmittel ab 2021.



Diese Prozesse verlangen bereits heute konsequente Überlegungen und Strategien für die Zeit nach 2020. Jetzt müssen die Weichen für **2020plus** richtig gestellt werden.

Die öffentliche Wahrnehmung wird zurzeit häufig auf den Länderfinanzausgleich verengt. Dabei geht es um viel mehr. Es geht im Kern um die Fragen:

- Wie können der Investitionsstau – z. B. im Verkehrsbereich, bei der Bildung oder im Energie- und Umweltbereich – verringert und der sozial-ökologische Wandel vorangetrieben werden?
- Wie können die nötigen Investitionen für Gute Arbeit und mehr Beschäftigung in strukturschwachen Regionen oder Regionen im strukturellen Wandel ab 2020 aufgebracht werden?
- Wie kann eine – in Ost und West – gerecht empfundene Anschlussregelung nach 2019 aussehen?
- Wie kann das durch das Grundgesetz abgesicherte Ziel der Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse erreicht werden?
- Wie wollen wir in Zukunft leben?

Deutschland braucht ab 2020 einen Ausgleichsmechanismus, der Gelder für benachteiligte Kommunen und Regionen in West und Ost nach Bedürftigkeit¹ bereitstellt.

Der Deutsche Gewerkschaftsbund nimmt mit dem beschlossenen Forderungskatalog eine erste Positionsbestimmung vor. Sie umreißt den Beitrag einer sozial-ökologischen Strukturpolitik für qualitatives Wachstum, Gute Arbeit und mehr Beschäftigung. Wir stellen die wichtigsten Herausforderungen aus gewerkschaftlicher Sicht dar und entwickeln daraus Anforderungen an die Politik. Der DGB legt seinen Beitrag vor, um eine breite gesellschaftspolitische Debatte anzuregen.

Die nächste Bundesregierung muss diese Themen mit Hochdruck angehen. Sie muss Ziele und Strategien benennen, wie sie diese Aufgaben im Sinne der Beschäftigten meistern will. Die Anschlusslösungen müssen einen Beitrag zum Zusammenwachsen der Gesellschaft leisten. Eine weitere soziale Polarisierung wird den Widerstand nicht nur der Gewerkschaften hervorrufen.

Die finanziellen Gestaltungsspielräume einer nachhaltigen Strukturpolitik, die sowohl die Grundlagen für wirtschaftlichen Erfolg fördert, als auch uns und nachfolgenden Generationen eine hohe Lebensqualität in einer intakten Umwelt ermöglicht, werden immer geringer. Da die Auswirkungen einer zielgerichteten Strukturpolitik sehr langfristig sind, wird die derzeitige Sparpolitik die unmittelbar nachfolgenden Generationen vor heftige Herausforderungen stellen.

Das Zurückdrängen des Staates findet in den letzten Jahren auch in Steuersenkungen seinen Niederschlag. Diese Erleichterungen sind vor allem Haushalten mit hohem Einkommen und Unternehmen zugute gekommen. Gleichzeitig fehlt der Gemeinschaft dieses Geld. In der Folge stehen immer mehr Landeshaushalte und Kommunen vor dem Problem, die anstehenden Aufgaben nicht mehr bewältigen zu können. Die Sicherung der finanziellen Handlungsfähigkeit der Kommunen, die als Verfassungsgarantie in Art. 28 vom Grundgesetz gefordert wird, muss wieder auf die politische Tagesordnung. Gerade durch die geringen kommunalen Investitionen findet eine regionale Strukturpolitik nicht mehr statt. Besonders in strukturschwachen Regionen gibt es zu wenig Impulse für nachhaltige Entwicklung, auch am Arbeitsmarkt.

Viele Länder stehen bereits jetzt vor der Herausforderung, mit einem großen strukturellen Defizit die Vorgaben der Schuldenbremse erfüllen zu müssen. Das bedeutet, dass vielfach Landesmittel zur Gestaltung einer nachhaltigen Strukturpolitik fehlen. Es kann in Deutschland vorkommen,

¹ Der Begriff „Bedürftigkeit“ ist hier nicht im sozialpolitischen Sinne gemeint, sondern wird als Bezeichnung für die Bedarfe der Kommunen verwendet, den diese nicht aus eigener Kraft stemmen können und die erhöhte öffentliche Leistungen erfordern

dass Eigenmittel zur Kofinanzierung von Mitteln aus der GRW oder den europäischen Strukturfonds für die Regionalpolitik nur unter Schwierigkeiten aufgebracht werden können – ein Umstand, der bislang nur aus Osteuropa oder Krisenstaaten bekannt war.

Damit werden Chancen verschenkt. So ist z. B. in NRW in der laufenden Förderperiode 2007–2013 die Umsetzung von EU-Projekten regelmäßig daran gescheitert, dass klamme Kommunen mit Nothaushalt die Kofinanzierung nicht aufbringen konnten – also gerade solche Kommunen, die einer Förderung dringend bedurft hätten. Gleiches ist für Bayern zu verzeichnen. Insbesondere die strukturschwachen Kommunen entlang der tschechischen Grenze können die dringend benötigten Maßnahmen nicht kofinanzieren. Auch das Land Niedersachsen kann nach derzeitigem Diskussionsstand nicht alle GRW-Mittel abrufen, da es die erforderlichen Eigenmittel nicht aufbringen kann.

Der Rückgang verfügbarer EU-Fördermittel, das Auslaufen von Investitionszulage und Solidarpakt II sowie die zunehmenden Restriktionen durch die Schuldenbremse und den EU-Fiskalpakt werden diese Situation noch verschärfen. Daher müssen möglichst schnell Anschlussregelungen an die bisherigen Finanzierungsmechanismen vorbereitet werden. Die dabei zu schaffenden Lösungen dürfen nicht nur kurzfristig funktionieren und sollten einvernehmlich zwischen Bund, Ländern und Kommunen in die Tat umgesetzt werden.

Die Anschlussregelungen müssen in der nächsten Legislatur 2013 bis 2017 beschlossen werden. Eine gesamtgesellschaftliche und fundierte Debatte um die Finanzierung der Strukturpolitik ab 2020 für die gesamte Bundesrepublik muss jetzt in einem verbindlichen Format beginnen und von der Bundesregierung angestoßen werden.

Die Vorstöße einzelner Landesregierungen wie die Klagen von Bayern und Hessen im Vorfeld von Wahlkämpfen gegen den Finanzausgleich zwischen den Ländern² (sogenannter Länderfinanzausgleich) sind wenig hilfreich, weil sie der Komplexität der anstehenden Probleme nicht gerecht werden. Dabei existieren eine Vielzahl von Finanzbeziehungen zwischen Bund, Ländern und Kommunen, denen eines gemeinsam ist: Sie sind das Ergebnis von – meist einvernehmlichen – Beschlüssen zwischen Bund und Ländern.

² Es wird zwischen horizontalem und vertikalem Ausgleich unterschieden. Die Verteilung der Steuereinnahmen unter den Bundesländern auf der (horizontalen) Staatsebene wird im Rahmen des Länderfinanzausgleichs geregelt; als vertikal bezeichnet man die Aufteilung der Steuereinnahmen zwischen Bund, Ländern und Gemeinden

Bei der europäischen Strukturpolitik geht es darum, den Ausgleich regionaler Unterschiede in Europa zu fördern, damit ein soziales Europa entsteht. Auch hier wird – wie bei den Verhandlungen zum Mehrjährigen Finanzrahmen unlängst zu erleben war – in komplexen Aushandlungsprozessen innerhalb der Europäischen Union geregelt, wie mit Strukturpolitik strukturschwachen Regionen und Regionen im Umbruch geholfen werden kann, um regionale Disparitäten abzubauen.

Der Ausgleich war und ist eine der wesentlichen Grundlagen und Säulen des föderativen Staatsaufbaus in Deutschland. Keinem Menschen soll ein signifikanter Nachteil daraus entstehen, dass er oder sie – aus welchen Gründen auch immer – seinen Lebensmittelpunkt in einer strukturschwachen Region findet. Dieses ausgereifte und historisch gewachsene fiskalische Ausgleichssystem leistet einen wesentlichen Beitrag zum sozialen Zusammenhalt.

Es bedarf also einer gemeinsamen Anstrengung aller Bundesländer, angesichts neuer Herausforderungen eine differenzierte und ausgewogene Betrachtung der zukünftigen Finanzströme zwischen den Ländern, auf Bundesebene und kommunaler Ebene vorzunehmen und im Sinne des föderalen Systems die regionalen Besonderheiten und wirtschaftlichen Profile der Länder zu berücksichtigen.

Leitbild: Aktive Industrie-, Dienstleistungs- und Strukturpolitik zur Förderung des sozial-ökologischen Wandels für ganz Deutschland

Die Debatte darf sich keinesfalls nur auf fiskalpolitische Aspekte reduzieren. Wir brauchen eine langfristige, demokratische, auf sozial-ökologische Ziele ausgerichtete Strukturpolitik, welche mit einer **aktiven Dienstleistungs- und Industriepolitik** einhergeht.

- Eine **aktive Industrie- und Dienstleistungspolitik** hat sich an dem Ziel des sozial-ökologischen Wandels zu orientieren. Die Förderung nachhaltiger Wertschöpfung mit Schwerpunkten in den Bereichen Mobilität, Energie, Umwelt und Gesundheit soll im Mittelpunkt der Industrie- und Dienstleistungspolitik stehen. Das Entwicklungspotential „grüner“ Technologien auf den Märkten wird mittlerweile nicht mehr in Frage gestellt. Der DGB setzt sich dafür ein, dass daraus zukunftssichere, gute Arbeitsplätze entstehen. Die Erfahrungen in der Photovoltaikindustrie in Ostdeutschland zeigen, dass der Markt meist soziale und ökologische Erfordernisse außer Acht lässt. Es ist die Aufgabe der Gewerkschaften und der Politik hier vorausschauend einzugreifen, z. B. bei den Kriterien, wie öffentliche Fördermittel vergeben werden. Die GRW-Richtlinien in einigen Bundesländern sind hier beispielgebend und sollten in Zukunft auf andere industrie- und strukturpolitische Instrumente angewendet werden.

- **Gute Arbeit** muss in der Industrie- und Dienstleistungspolitik einen zentralen Stellenwert haben und zum Leitbild auch der Innovationspolitik werden. Die Innovationsförderung darf sich nicht nur auf rein technische Neuerungen ausrichten, sondern muss auch soziale Verbesserungen anstreben. Hierzu werden der DGB und seine Mitgliedsgewerkschaften ihre Aktivitäten zur Gestaltung der Arbeitswelt in den Industrie- und Dienstleistungsbereichen in den kommenden Jahren verstärken.

Die finanzielle Basis für eine wirkungsvolle Strukturpolitik wird auch weiterhin zum Teil von Bund und Ländern kommen müssen. Öffentliche Mittel – auch der EU – können wichtige Impulse setzen. Die effektive Unterstützung strukturschwacher oder vom Strukturwandel besonders betroffener Regionen wird – in den neuen wie in den alten Bundesländern – auch nach 2020 erforderlich sein. Der DGB fordert die politischen Parteien auf, sich weitaus stärker als bisher in die inhaltliche Ausrichtung der Strukturpolitik einzumischen. Es kommt nun darauf an, den erforderlichen Paradigmenwechsel hin zu einem sozial-ökologischen, ressourcensparenden Wirtschafts- und Gesellschaftsmodell in der Strukturpolitik zu vollziehen.

Folgende Herausforderungen muss die Strukturpolitik besonders berücksichtigen und aktiv gestalten:

- **Verkehrsinfrastruktur** schafft die Voraussetzung für Mobilität von Menschen und den Transport von Gütern. Leistungsfähige Verkehrswege bieten einen Standortvorteil für Industrie, Handwerk und Dienstleistungen. Verkehrsinfrastrukturpolitik muss neben besserer Erreichbarkeit die Ziele Bestandssicherung, Weiterentwicklung der Verkehrswege, Verknüpfung der Netze im Personen- und Güterverkehr, Sicherheit, Lärmreduzierung, Umwelt- und Klimaschutz, Mobilitätschancen für alle und Bezahlbarkeit erreichen. Vor dem Hintergrund der Verknappung fossiler Energieträger und der damit verbundenen Kostensteigerungen sind neue politische und planerische Gestaltungskompetenzen für eine nachhaltige Verkehrs- und Siedlungsentwicklung erforderlich.
- Zur Umsetzung der **Energiewende** werden nach Angaben der KfW alleine bis 2020 rund 250 Milliarden Euro benötigt, um die notwendigen Investitionen und Innovationen in den Bereichen erneuerbare Energien, Stromnetze, Kraftwerke und Gebäudesanierung zu finanzieren. Diese Investitionen sichern bestehende Arbeitsplätze und können neue entstehen lassen. Ein hohes Maß an Investitionssicherheit muss deshalb von den bestehenden energiepolitischen Rahmenbedingungen ausgehen. Die Politik ist aufgerufen, die notwendige Investitionssicherheit wieder herzustellen.

Derzeit sind bei der Energiewende insbesondere fünf Engpässe sichtbar, die behoben werden müssen: die Absicherung der Investitionen, der Aus- und Umbau der Stromnetze, die Entwicklung und Markteinführung von Speichern, die Aus- und Weiterbildung von ausreichend Fachkräften und der dauerhafte Erhalt der Akzeptanz für die in Folge der Energiewende auftretenden gesellschaftlichen und ökonomischen Veränderungen. Diese Themenfelder müssen von der Strukturpolitik besonders auf regionaler Ebene mit konkreten Projekten flankiert werden.

Zur Förderung interregionaler und transnationaler Zusammenarbeit bieten die Strukturfonds bereits heute Ansätze. Transnationale ESF-Projekte – z. B. zur Entwicklung von Energiegenossenschaften in der Uckermark – zeigen, wie auch in strukturschwachen Regionen sozial-ökologische Innovationen entwickelt werden können. Neben der verstärkten Fachkräftequalifizierung als Unterstützung des Strukturwandels sind hier insbesondere regionale Versorgungskonzepte eine Triebfeder für strukturschwache Regionen, wobei stets der Beitrag für eine gesamte sichere und kostenoptimierte Energieversorgung im Auge behalten werden muss.

- Der **flächendeckende Breitbandausbau** soll bis 2018 abgeschlossen sein. Aber selbst das Zwischenziel, bis 2014 rund 75 Prozent der Haushalte anzuschließen, ist nur noch theoretisch erreichbar. Dazu müssten noch 13 bis 14 Millionen Haushalte mit Hochgeschwindigkeitsnetzen versorgt werden. Bislang wurde der Großteil der Fördermittel von 454 Millionen Euro bis 2013 lediglich auf den Anschluss nicht versorgter Gebiete mit einer Breitbandgrundversorgung ausgerichtet. Mittel für die Beschleunigung des Ausbaus von Hochgeschwindigkeitsnetzen sind weiterhin nicht nennenswert vorgesehen. Erforderlich wären mindestens 5 Milliarden Euro für den flächendeckenden, glasfaserbasierten Breitbandausbau. So könnten die Anbindung strukturschwacher Gebiete beschleunigt, die Chancen auf gesellschaftliche Teilhabe und den Zugang zu Bildung verbessert und nicht zuletzt Beschäftigung gesichert werden.
- Eine nachhaltige Strukturpolitik erfordert weiterhin eine **flankierende Offensive** in der **Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik**. Dazu gehören Maßnahmen zur Eindämmung prekärer Beschäftigung und die Einführung eines flächendeckenden, einheitlichen Mindestlohns für Ost- und Westdeutschland in Höhe von zunächst 8,50 Euro. Würde der Gesetzgeber eine Bezahlung in dieser Höhe vorschreiben, stiege nach einer Untersuchung des ISP Eduard Pestel Instituts für Systemforschung die Kaufkraft in Deutschland um 19,2 Milliarden Euro. Auf den Westen der Republik entfielen 13,6 Milliarden, auf den Osten 5,6 Milliarden Euro zusätzliche Kaufkraft.
- Darüber hinaus müssen mehr Maßnahmen zu einer **Stabilisierung der Tarifsysteme und -bindungen** befördert werden. Ein gutes Beispiel dafür ist die GRW-Verordnung in Thüringen, die tarifgleiche oder höhere Entlohnung mit erhöhten Fördersätzen belohnt.

Durch eine höhere Tarifangleichung würde die Lohnangleichung in Ostdeutschland an die alten Bundesländer positiv beeinflusst werden. Dies sind wichtige Bausteine für die weitere Angleichung der Rentenhöhe und zur Vermeidung von Altersarmut.

Der DGB plädiert für eine durch die Bundesregierung koordinierte und strategisch angelegte sozial-ökologische regionale Industrie-, Dienstleistungs- und Strukturpolitik für ganz Deutschland, die sich der Sicherung der regionalen Daseinsvorsorge und des regionalen Ausgleichs verpflichtet fühlt. Wesentlich ist dabei, öffentliche Investitionen in Bildung, ökologischen Umbau, Gesundheit und Soziales, Energie und nachhaltige Mobilität auszubauen sowie hochwertige öffentliche und private Dienstleistungen zu fördern. Aufgabe der regionalen Industriepolitik ist es, die Basis in den Regionen aufzubauen und weiter zu entwickeln. **Die Schaffung von Guter Arbeit muss im Mittelpunkt von Struktur- und Innovationspolitik stehen**, damit Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer von der Politik der nächsten Jahre profitieren.

Entlang dieser allgemeinen Orientierung müssen **jeweils spezifische Lösungen für die jeweiligen Regionen in Deutschland** gefunden werden, die – im Sinne eines Bedarfs erhöhter öffentlicher Leistungen – bedürftig sind. Die jeweilige Aufgabenlast ist als Bemessungsgrundlage für eine Finanzausweisung zu berücksichtigen.³

Die bisherige Bundesregierung hielt es im Zusammenhang mit der Demografiestrategie für erforderlich, dass die Unterstützungsmöglichkeiten von Bund, Ländern und Europäischer Union für die besonders vom demografischen Wandel betroffenen ländlichen und städtischen Regionen besser aufeinander abgestimmt werden. Der Vorschlag geht in die richtige Richtung. Der Grundgedanke einer nationalen Koordinierung ist zu begrüßen. Eine solche Koordinierung darf sich jedoch nicht alleine auf das Thema Demografie beschränken.

Die Transformation zu einer nachhaltigen Wirtschaft setzt eine stärker mit qualitativen inhaltlichen Zielen unterlegte strukturpolitische Herangehensweise und regulatorische Leitplanken voraus, da dies nicht vom Markt erwartet werden kann. **Ziel unseres Vorschlags ist es, die Wirksamkeit der Strukturinstrumente in Deutschland analog der bereits inhaltlich und strategisch auf die Europa 2020 Strategie ausgerichtete EU-Strukturpolitik zu verbessern.**

³ Vgl. Vorschlag zur Neuordnung des Finanzausgleichs, Hans Eichel, Phillip Fink, Heinrich Tiemann in WiSo-Direkt, Analysen und Konzepte zur Wirtschafts- und Sozialpolitik, Juni 2013

Nicht zuletzt angesichts der auf regionaler Ebene zu bewältigenden Herausforderungen der Energiewende, der nachhaltigen Mobilität und des demografischen Wandels wird deutlich, dass es auch in einem föderalen System gelingen muss, inhaltliche und strategische Ziele für ganz Deutschland besser zwischen Bund und Ländern abzustimmen und zu vereinbaren.

Bereits jetzt liegen in allen Bundesländern entwickelte Operationelle Programme für 2014–2020 vor, denen Landesentwicklungspläne und Stärken-Schwächen-Analysen (SWOT-Analysen) zugrunde liegen und die auf eine gemeinsame Strategie in Europa ausgerichtet sind. Das Ziel des DGB ist es, auf nationaler Ebene in Deutschland die Strukturpolitik nicht nur stärker zu koordinieren, sondern inhaltlich stärker zu konzentrieren und damit effektiver und effizienter zu machen.

Vor allem aber muss durch politische Entscheidungen sichergestellt werden, dass über 2020 hinaus eine bundesweite Orientierung auf sozial-ökologische Ziele auch dann noch erfolgt, wenn die Steuerungswirkung der EU-Strukturfonds für Bund, Länder und Kommunen aufgrund der weiter sinkenden Mittel abnimmt. Dies gilt ausdrücklich nicht nur für strukturschwache Regionen oder Regionen im Umbruch, sondern für alle Regionen.

Eine zukunftsfähige Strukturpolitik stärkt die Beziehungen zwischen Gebieten und hört nicht an der Grenze einer Gebietskörperschaft auf. Viele Regionen sind bereits über die Grenzen hinweg immer enger miteinander verflochten – sowohl innerhalb Deutschlands, als auch innerhalb Europas. Regionen wie SaarLorLux im Westen oder die Euroregion Pro Europa Viadrina im Osten machen bereits vor, wie das soziale und wirtschaftliche Zusammenwachsen erfolgreich voran getrieben werden kann. Weitere Regionen, wie z. B. die Donau-Moldau-Region sind im Entstehungsprozess.

Kommunale Finanznot und die Herausforderungen für die regionale Strukturpolitik nach 2019

Kommunen sind wichtige Akteure in der Strukturpolitik. Sie sind für fast zwei Drittel der öffentlichen Investitionen verantwortlich und zumindest in den Flächenländern werden annähernd 50 Prozent der Landesausgaben in den Kommunen getätigt.⁴ Die kommunale Finanznot wirkt sich auf die Entwicklung der regionalen Disparitäten verschärfend aus.

⁴ Vgl. Vorschlag zur Neuordnung des Finanzausgleichs, Hans Eichel, Phillip Fink, Heinrich Tiemann in WiSo-Direkt, Analysen und Konzepte zur Wirtschafts- und Sozialpolitik, Juni 2013

Zwar weisen die Kommunen zusammengenommen bundesweit einen Einnahmeüberschuss auf, doch sind der Anstieg und die Höhe der kommunalen Schulden zwischen den Ländern und in den Ländern sehr unterschiedlich ausgeprägt. Betrachtet man die Entwicklung zwischen 2000 und 2012, so sind die kommunalen Schulden um 38 Prozent gestiegen. Ende 2012 betrug die Verschuldung kommunaler Haushalte mehr als 133 Milliarden Euro.⁵

Die untenstehende Tabelle zeigt die Entwicklung der kommunalen Verschuldung im Vergleich der Bundesländer zwischen 1999 und 2009. Besorgniserregend ist dabei nicht nur die Höhe der Verschuldung, sondern auch die Veränderung der Struktur: Rasant zugenommen haben die sogenannten Kassenkredite, die eigentlich nur zur Überbrückung kurzfristiger Engpässe dienen sollen.

Kommunale Verschuldung im Vergleich der Bundesländer (1999–2009)



	Jahr	Einwohner in Millionen	Anzahl d. Kommunen	Kommunale Verschuldung (inkl. Kassenkredite)	Verschuldung des Bundeslandes
				– in Euro pro Kopf –	
Schleswig-Holstein	1999	2,78	1.260	1.008	5.430
	2009	2,83	1.213	1.113	8.983
Niedersachsen	1999	7,9	1.211	1.116	4.244
	2009	7,93	1.200	1.530	6.477
Nordrhein-Westfalen	1999	18	427	1.488	4.160
	2009	17,87	427	2.220	6.822
Hessen	1999	6,05	445	1.636	3.516
	2009	6,06	447	2.153	5.513
Rheinland-Pfalz	1999	4,03	2.493	1.181	4.444
	2009	4,01	2.493	2.386	7.080
Baden-Württemberg	1999	10,48	1.111	759	2.732
	2009	10,74	1.137	564	5.249
Bayern	1999	12,15	2.127	1.080	1.508
	2009	12,51	2.127	1.106	2.206
Saarland	1999	1,07	58	1.423	5.930
	2009	1,02	58	2.337	10.330
Brandenburg	1999	2,6	1.655	725	4.618
	2009	2,51	486	865	6.930
Mecklenburg-Vorpommern	1999	1,79	1.026	1.235	3.959
	2009	1,65	907	1.536	5.979
Sachsen	1999	4,46	580	1.266	2.196
	2009	4,17	507	834	1.649
Sachsen-Anhalt	1999	2,65	1.427	1.246	4.798
	2009	2,36	902	1.607	8.368
Thüringen	1999	2,45	1.138	1.257	4.121
	2009	2,25	1.086	1.086	6.959

Quelle: DIW Wochenbericht Nr. 16. 2013

⁵ Vgl. Freier, Ronny; Grass, Verena: Kommunale Verschuldung in Deutschland: Struktur verstehen – Risiken abschätzen, in: DIW Wochenbericht Nr. 16, 2013

Dieser Trend setzt sich seither fort: Nach Angaben des Deutschen Städtetages nahm das Volumen der Kassenkredite 2012 auf fast 48 Milliarden Euro zu. In NRW sind zum Beispiel die langfristigen Kredite für Investitionen mit 22,7 Milliarden Euro in 2012 relativ stabil geblieben. Jedoch steigen seit der Jahrtausendwende die kurzfristigen Kassenkredite immer stärker an (+7,1 Prozent in 2012 laut statistischem Landesamt), was als Indikator für die zunehmend prekäre Finanzlage gewertet werden kann. Diese belasten die Haushalte mittlerweile erheblich. Die Gesamtsumme der Kassenkredite auf Gemeindeebene in NRW entspricht inzwischen fast der Hälfte der kommunalen Kassenkredite in Gesamtdeutschland. Schaut man auf einzelne Kommunen, dann kann die Steigerung sogar noch deutlich höher sein (Mülheim/Ruhr +13,3 Prozent).⁶

Öffentliche Investitionen in Infrastruktur, Bildung, Verkehr, Energie usw. müssen die soziale und wirtschaftliche Teilhabe aller Menschen vor Ort sicherstellen. Eine Unterfinanzierung der Infrastruktur gefährdet die wirtschaftliche Entwicklung und letztlich die Erhaltung und Entstehung zukunftsfähiger Arbeitsplätze. Eine wirksame Strukturpolitik ist dann nicht mehr möglich.

Das Deutsche Institut für Wirtschaftsforschung stellt in seinem Wochenbericht fest, dass Deutschland im internationalen Vergleich zu viel spart und zu wenig investiert. Die deutsche Investitionsquote sei im internationalen Vergleich gering und sinke weiter. Im Jahr 1999 lag sie bei rund 20 Prozent des Bruttoinlandsprodukts, heute sind es nur noch knapp über 17 Prozent. Selbst in Ländern mit gegenwärtig schwierigerem wirtschaftlichem Umfeld wie Frankreich und Italien wurde wesentlich mehr investiert.

Dabei stellt Deutschland aufgrund seiner Spezialisierung auf forschungsintensive Industrien und wissensintensive Dienstleistungen vergleichsweise hohe Anforderungen an das Produktionsumfeld hinsichtlich Humankapital, Ressourcenschonung und Mobilität und müsste deswegen deutlich mehr investieren als andere Länder, um ein gesundes Wachstum und damit auch Einkommenssteigerungen langfristig sicherstellen zu können, so das DIW.

Im Westen und im Norden der Republik wird die Infrastruktur vernachlässigt. Das gilt sowohl für Städte, als auch für den ländlichen Raum. Für erfolgreiche Strukturpolitik ist dies ein Hemmschuh. Umgekehrt profitieren der Staat und die Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer von den „Renditen“ zusätzlicher Investitionen: Ein Schließen der Investitionslücke könnte nach Schätzungen des DIW in der mittleren Frist zu deutlich höherem Wirtschaftswachstum führen. Im

⁶ Vgl. Kai Eicker-Wolf, Achim Truger: Kommunalfinanzbericht 2012. Entwicklung und Perspektiven der Kommunalfinanzen in Nordrhein-Westfalen. Studie im Auftrag von ver.di NRW, Landesfachbereich Gemeinden, August 2012

Jahr 2017 läge das Potentialwachstum um 0,6 Prozentpunkte höher, als es im Szenario anhaltend niedriger Investitionstätigkeit liegen würde. Statt bei einem Potentialwachstum von rund einem Prozent läge es bei 1,6 Prozent. Das würde nicht nur helfen die Staatsschulden zu reduzieren, sondern über eine höhere Arbeitsproduktivität auch ein stärkeres Lohnwachstum ermöglichen.

Seit Ende der 90er Jahre hat sich ein Erneuerungsbedarf von einer Billion Euro aufgestaut. Das Geld für die nötigen Investitionen sei vorhanden. Die Finanzpolitik sollte die gute Kassenlage nutzen und die Weichen für ein zukünftig höheres Potentialwachstum stellen.⁷

Seit der Einführung der Schuldenbremse hat sich der Verfall der Infrastruktur noch beschleunigt. Zahlen des Statistischen Bundesamtes zeigen, dass die Entwertung des Staatsvermögens, welches beispielsweise Brücken, Straßen und Schienen darstellen, inzwischen größer ist als die staatlichen Ausgaben für die Sanierung und den Bau neuer Verkehrswege. Allein in 2012 betrug dieser Wertverlust 6,4 Milliarden Euro.

Den höchsten Sanierungsbedarf im Bereich der Verkehrsinfrastruktur weist inzwischen das Land Nordrhein-Westfalen auf. Die Sperrung der Rheinbrücke bei Leverkusen Ende November 2012 für den Schwerlastverkehr war ein Fanal. 120.000 Fahrzeuge, davon 12.000 LKW, passieren täglich diese Brücke. Mittlerweile sind 23 Autobahnbrücken nur noch eingeschränkt für den LKW-Verkehr nutzbar. Landesweit besteht kurzfristiger Sanierungsbedarf bei 300 Brückenbauwerken an Autobahnen und Bundesstraßen, mittelfristig wird die Zahl mit 700 angegeben. Ähnliches gilt für die Schieneninfrastruktur, wo die Zahl der Nadelöhre aufgrund fehlender Investitionen ständig ansteigt, und die Binnenschifffahrt, die zwar noch Kapazitäten aufweist, aber ebenfalls unter veralteten Strukturen wie überalterten Schleusen oder zu niedrigen Brücken leidet. Hier droht ein Verkehrsinfarkt mit Auswirkungen weit über die Landesgrenzen hinaus. Ein weiteres Beispiel ist Hessen, welches als wichtiges Transitland in Deutschland einen riesigen Investitionsstau im Verkehrsbereich vor sich herschiebt.

Auch im Bereich der Energiepolitik fehlen in Westdeutschland – wie das Beispiel Hessen zeigt – notwendige öffentliche Investitionen. Der hessische Energiegipfel hat sich zum Ziel gesetzt, den Endenergieverbrauch bei Strom und Wärme bis 2050 zu 100 Prozent aus erneuerbaren Energien zu decken. Insbesondere sollen Windkraft und Energieeffizienz vorangetrieben werden. In den letzten Jahren verhinderte aber die selbst auferlegte Sparpolitik des Landes die Erreichung dieser Ziele erheblich. Im Bundesländervergleich lag Hessen im Jahr 2012 auf Platz 13, was den Ausbau der erneuerbaren Energien betrifft. Darüber hinaus war keine Dynamik beim Ausbau erkennbar.

⁷ DIW Wochenbericht Heft 26; 80: Investitionen für mehr Wachstum – eine Zukunftsagenda für Deutschland, 2013

Zukünftig werden die Schuldenbremse und der hessische kommunale Schutzschirm und der damit verbundene Konsolidierungszwang öffentliche Investitionen im Energiesektor erheblich einschränken und damit auch mögliche positive Beschäftigungseffekte.

Vor allem in den neuen Ländern konnten in den vergangenen Jahren Fortschritte beim Aufbau der Infrastruktur erzielt werden. Durch den demografischen Wandel entstehen jedoch in ländlichen Regionen in ganz Deutschland Defizite bei der Daseinsvorsorge, die neue Lösungen erfordern. Weite Teile Ostdeutschlands, aber auch strukturschwache und ländliche Räume im Westen sind davon betroffen.

Der Süden Baden-Württembergs und Bayerns verzeichnet dagegen Bevölkerungszuwächse. Die Bevölkerung wandert von Nord nach Süd und von Ost nach West sowie vom Land in die Stadt, in Richtung der Wachstumsmetropolen. Dazu gehören München, Stuttgart, Nürnberg, Rhein-Main, Rhein-Ruhr, Hamburg und Hannover, aber auch Berlin und Leipzig.⁸ In einzelnen Bundesländern ist Wohnraum für viele Menschen nicht mehr bezahlbar. Wohnungsnot und extreme Mietsteigerungen sind vorrangig in den Städten und Ballungsräumen zu beobachten. Es fehlt vorrangig an Sozialwohnungen.

Die mangelnde Sorge um die Daseinsvorsorge kann auch innerhalb eines Bundeslandes zu Verwerfungen führen. In Bayern haben beispielsweise die Landkreise entlang der tschechischen Grenze teilweise zweistellige Abwanderungsquoten – und das seit einigen Jahren. Die Stadt Marktdrewitz liegt diesbezüglich mit ca. 12 Prozent an der Spitze, während München jährlich im Saldo über 20.000 Menschen aufnehmen muss.

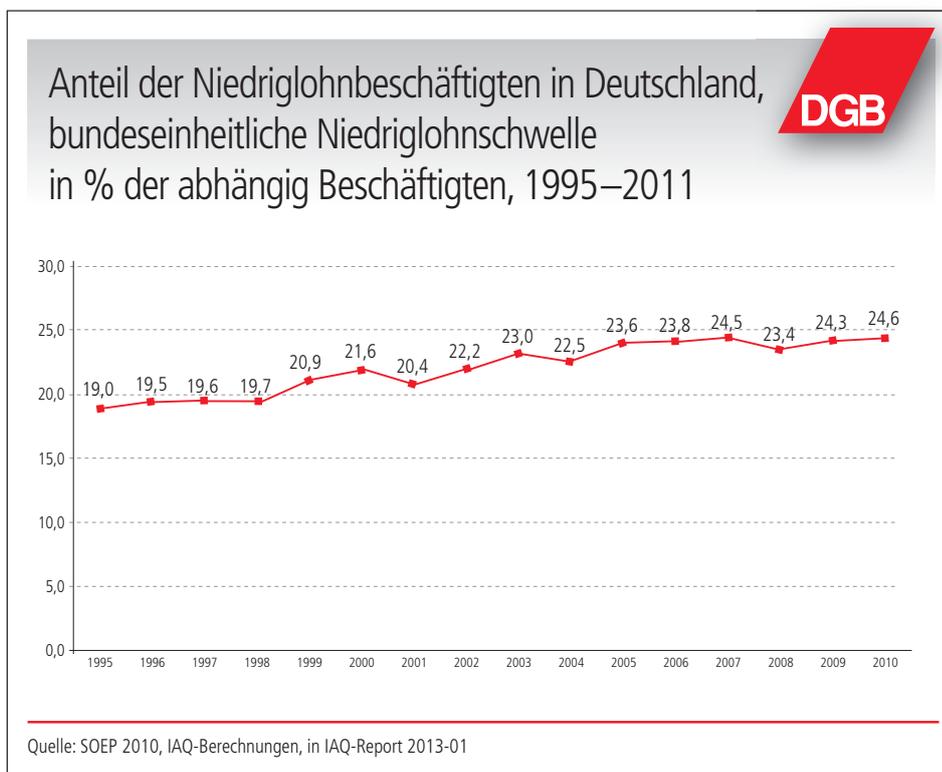
Die Entscheidung der bayerischen Landesregierung in den 1980er Jahren, die neuen Fachhochschulen dezentral anzusiedeln, kann dagegen als Beispiel für erfolgreiche Strukturpolitik dienen. So wurde dadurch den Städten Rosenheim und Deggendorf zu einem kräftigen Entwicklungsschub verholfen, da das vorhandene Facharbeiterpotential die Ansiedelung einer Reihe von Industrieunternehmen nach sich zog. Obwohl der Bau der A93 durch die Oberpfalz und durch Oberfranken sehr umstritten war, ist sie heute die „Lebensader“, die diese Regionen vor dem Abdrängen in die Belanglosigkeit bewahrt.

Sowohl der Jahresbericht zur deutschen Einheit 2012 als auch der Raumordnungsbericht des Bundesinstituts für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR) für 2011 zeigen, dass sich der

⁸ Vgl. Vorschlag zur Neuordnung des Finanzausgleichs, Hans Eichel, Phillip Fink, Heinrich Tiemann in WiSo-Direkt, Analysen und Konzepte zur Wirtschafts- und Sozialpolitik, Juni 2013

Ost-West-Gegensatz etwas verringert hat. Das BBSR misst dabei Abweichungen vom Bundesdurchschnitt in den Kreisen bezogen auf Arbeitsmarkt, Wirtschaft, Infrastruktur, Wohlstand und Demografie. Bei genauerem Hinsehen stellt sich jedoch heraus, dass daraus keine voreiligen Schlüsse zu ziehen sind. So haben sich einzelne starke Regionen im Osten herausgebildet, während im Westen und im Norden viele Regionen unter großen Problemen leiden.

Folgt man der Untersuchung des BBSR, so sind die Gründe für die kommunale Finanzkrise u. a. auch in der langfristigen Wirkung der Ungleichgewichte der Arbeitsmärkte vor Ort zu suchen. Ein Beispiel dafür ist die Verbreitung der Niedriglohnbeschäftigung. Der Anstieg der Niedriglohnbeschäftigung seit Mitte der 1990er Jahre ist ein gesamtdeutsches Phänomen. Das Institut Arbeit und Qualifikation der Universität Duisburg-Essen hat für das Jahr 2011 eine bundeseinheitliche Niedriglohnschwelle von 9,14 Euro berechnet.



Danach arbeiten 23,9 Prozent aller abhängig Beschäftigten in Deutschland für einen Niedriglohn – 21,1 Prozent in Westdeutschland und 37,7 Prozent in Ostdeutschland.⁹

Ein Blick auf die absoluten Zahlen macht zugleich deutlich, dass Niedriglohnbeschäftigung trotz des relativ hohen Anteils im Osten auch im Westen sehr verbreitet ist. Denn während in Ostdeutschland 2,2 Millionen abhängig Beschäftigte zum Niedriglohnbereich zählen, sind es in Westdeutschland 5,89 Millionen. Ein Weiteres kommt hinzu: Während die Niedriglohnbeschäftigung in Ostdeutschland seit Mitte der 1990er Jahre in absoluten Zahlen kaum angewachsen ist (+3 Prozent oder 63.000 Personen), ist sie in Westdeutschland zwischen 1995 und 2010 um rund 68 Prozent oder 2,3 Millionen Personen gestiegen.

Dauerhafte Ungleichgewichte am Arbeitsmarkt führen wiederum zu Abwanderung und sind nicht nur in Ostdeutschland, sondern auch in Nordrhein-Westfalen, Rheinland-Pfalz und im Saarland zu finden. Außerdem haben sich die Sozialausgaben der Kommunen in den letzten 20 Jahren verdoppelt. Besonders in Nordrhein-Westfalen sind zahlreiche Städte durch die angehäuften Schulden und Sozialabgaben gebeutelt. So liegt Oberhausen mit einer Pro-Kopf-Verschuldung von 8.500 Euro auf Platz eins in Deutschland. Nicht nur hier wurden bereits Schwimmbäder geschlossen und Sportanlagen verfallen gelassen. Ähnlich ergeht es Gelsenkirchen und Duisburg. Auch in Hessen sind massive Einschnitte in die öffentliche Daseinsvorsorge zu verzeichnen.

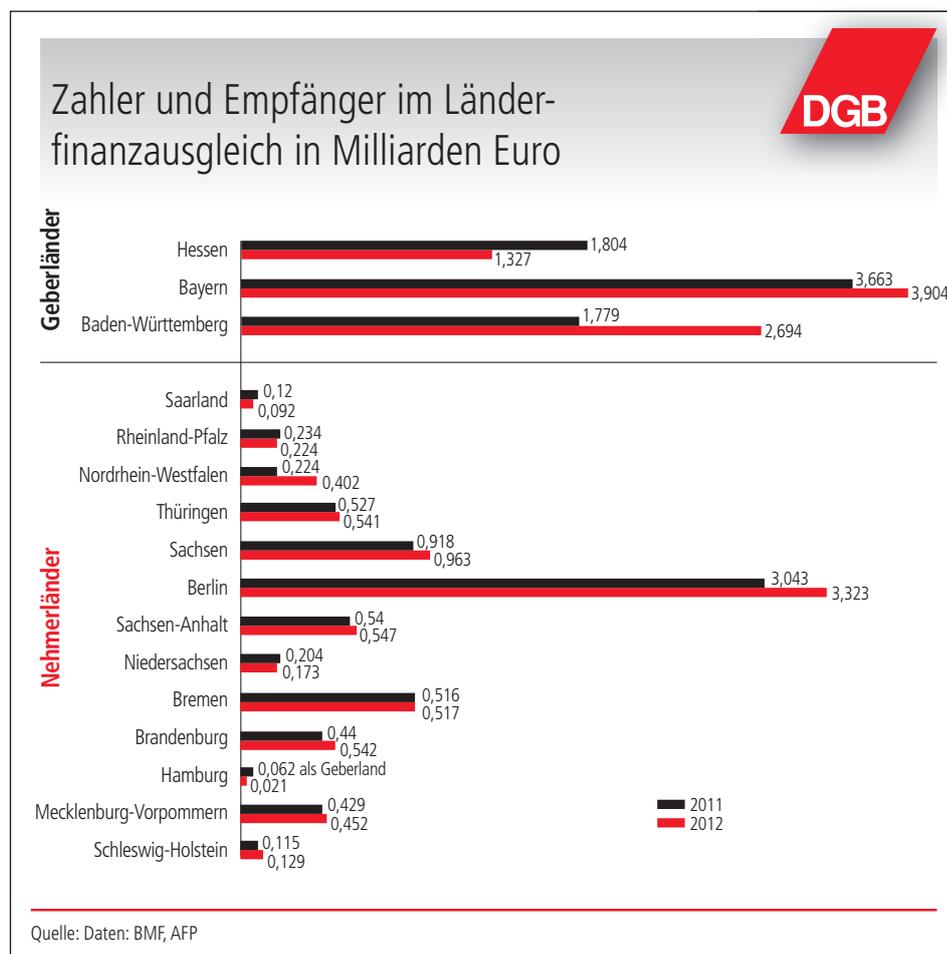
Es ist aus den hier ausgeführten Gründen absehbar, dass nach dem Auslaufen des Solidarpakts und des Länderfinanzausgleichs strukturschwache Regionen und Regionen im Umbruch in Ost und West weiterhin auf Unterstützung angewiesen sein werden. Ein reformierter Finanzausgleich muss daher in ganz Deutschland in einem System stattfinden, das der Bedürftigkeit folgt.

Regionale Daseinsvorsorge, kommunale Finanzen und regionale Wirtschaftskreisläufe sind also stark voneinander abhängig. Um diese sensiblen Konstrukte aufrecht zu erhalten, bedarf es – insbesondere in strukturschwachen Regionen – langfristiger und stabiler Flankierungsmaßnahmen.

⁹ Laut dem aktualisierten Niedriglohnreport des IAQ 1/2013 lagen die durchschnittlichen Stundenlöhne im Niedriglohnbereich auch im Jahr 2011 mit 6,46 Euro in West- und 6,21 Euro in Ostdeutschland weit unter der Niedriglohnschwelle. Bei einer bundeseinheitlichen Schwelle erreichte der Niedriglohnanteil mit 24,6% im Jahr 2010 einen Höhepunkt und ist 2011 auf 23,9% leicht gesunken. Bei Ost-West-differenzierten Schwellen ist demgegenüber seit 2006 ein Anstieg des Niedriglohnanteils (mit Ausnahme von 2010) erkennbar und im Jahr 2011 wurde mit 23,8% der höchste Wert seit 1995 erreicht. Insgesamt zeigt sich bei beiden Schwellen eine deutliche Zunahme der Niedriglohnbeschäftigung seit 1995, wobei sich der Anstieg in den letzten Jahren etwas abgeschwächt hat

2. Gerechtere Systeme zur Verteilung von Einnahmen finden

Eine wichtige Voraussetzung für die Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse ist es, allen Gebietskörperschaften, die nicht mehr in der Lage sind sich aus eigener Kraft von ihren Altschulden zu befreien, eine verlässliche Perspektive zur Entschuldung zu eröffnen. **Deshalb fordert der DGB dazu auf, die Diskussion über die verschiedenen Vorschläge zur Errichtung gemeinsamer Altschuldentilgungsfonds aus der Föderalismus-Kommission II wieder aufzunehmen und auch neuere Lösungsansätze zu prüfen und anzuwenden.**



Auch Schwächen im bestehenden Länderfinanzausgleich können behoben werden, ohne dieses im Grundsatz bewährte System völlig in Frage zu stellen. Der DGB fordert den Bund und die Länder auf, gemeinsam nach politischen Lösungen zu suchen, ohne das Instrument des Länderfinanzausgleichs zu entwerfen.

Gleichzeitig fordert der DGB die Länder auf, die Einnahmesituation aus eigener Kraft zu verbessern, indem in allen Bundesländern die Personalausstattung der Finanzbehörden an den Bedarf angepasst wird, um den Steuervollzug besser zu vollziehen. Der häufig monierte Umstand, der Länderfinanzausgleich biete sowohl Nehmer- wie auch Geberländern zu wenig Anreize, die Einnahmesituation aus eigener Kraft zu verbessern, kann mit wenig Aufwand beseitigt werden, indem man jenen Ländern, die die Zahl ihrer Beamten im Steuervollzug aufstocken, erlaubt, die zusätzlichen Kosten aus dem Länderfinanzausgleich herausrechnen zu dürfen.

Große Vermögen und Erbschaften zur Finanzierung des Gemeinwohls heranziehen

Auch ein noch so gut ausgeklügeltes System zur besseren und gerechteren Verteilung von Staatseinnahmen und -schulden bleibt nur ein System zur besseren Verteilung des Mangels, wenn die Staatseinnahmen selbst dauerhaft hinter dem gesellschaftlichen Bedarf zurückbleiben. Deshalb hält der DGB es für unumgänglich, insbesondere die Einnahmehasis der Länder und Gemeinden zu verbreitern und zu verstetigen. Es wird darauf ankommen, ob eine Gemeindefinanzreform gelingt, die regionale Strukturpolitik wieder möglich macht. Eine besondere Bedeutung kommt hierbei der Erbschaftssteuer zu – eine weitere Steuer, die ausschließlich den Ländern zusteht. Diese muß auf eine weniger umgehungs- und gestaltungsanfällige Grundlage gestellt werden.

Der DGB unterstreicht seine Forderung nach einer Wiedererhebung der Vermögensteuer auf verfassungsgemäßer Grundlage. Schätzungen des DGB zeigen, dass allein durch diese Maßnahme den Ländern jährlich rund 17 Milliarden Euro mehr zufließen würden. Im Interesse der Kommunen gilt es, die Gewerbesteuer zu einer umfassenden Gemeindefinanzreform auszubauen, die endlich auch Selbständige und Freiberufler als Steuerpflichtige erfasst.

Der Beschluss des DGB-Bundesvorstandes vom 4. Dezember 2012 für ein Konjunktur-, Investitions- und Aufbauprogramm für Europa trägt in vielerlei Hinsicht den Erfordernissen einer modernen sozial-ökologischen Strukturpolitik Rechnung. Europaweit würde dieser „Marshallplan für Europa“ insgesamt Investitionen im Umfang von jährlich 260 Milliarden Euro ermöglichen, ohne den Staatshaushalten weitere Schulden aufbürden zu müssen, da seine Finanzierung durch eine einmalig zu erhebende Vermögensabgabe und die Einnahmen aus der Finanztransaktionssteuer gesichert würde.

3. Spezifische Herausforderungen in den ostdeutschen Bundesländern

Im Jahresbericht zur deutschen Einheit 2012 bezeichnet die Bundesregierung die Infrastrukturentwicklung als weitgehend abgeschlossen. Die wirtschaftliche Angleichung ist dagegen bereits seit einigen Jahren zum Erliegen gekommen. Die Angleichung der Lebensverhältnisse zeigt sogar rückläufige Tendenzen auf. So ist die ostdeutsche Arbeitsproduktivität von 73 auf 71 Prozent zurückgegangen. Die verfügbaren Einkommen liegen mit 82,8 Prozent deutlich unter dem westdeutschen Durchschnitt. Die Kaufkraft liegt regionalspezifisch zwischen 10 und 16 Prozent unter dem Bundesdurchschnitt. Die Bundesregierung ist daher aufgefordert, den Solidarpakt II als wichtigste Säule für den wirtschaftlichen Aufholprozess vor dessen Auslaufen nicht anzutasten. Der Aufholprozess der ostdeutschen Bundesländer wird auch 2019, wenn der Solidarpakt II ausläuft, in keinem Bundesland beendet sein.

Mehr als zwei Jahrzehnte Aufbau Ost haben sich für die Bundesrepublik insgesamt gelohnt. Mit dem Aufbau Ost ist es gelungen, die wirtschaftliche Basis der neuen Bundesländer zu erneuern und eine moderne und ausreichende Infrastruktur zur Verfügung zu stellen. Vom Aufbau Ost haben auch die westdeutschen Regionen deutlich profitiert. Durch den Konsum von Produkten aus Westdeutschland wurde der Aufbau Ost zum Konjunkturpaket West. Auch von der Zuwanderung von in Ostdeutschland gut ausgebildeten zumeist jungen Menschen in die prosperierenden Regionen im Westen hat letztlich über den Länderfinanzausgleich Deutschland als Ganzes profitiert.

Zur positiven Bilanz gehören zahlreiche erfolgreiche Unternehmen in Schlüsselbranchen wie der Gesundheitswirtschaft, der Biotechnologie, der Mikroelektronik sowie den erneuerbaren Energien. Städten wie Leipzig, Jena und Potsdam ist es gelungen, sich zu entwickeln und umliegende Regionen an dieser Entwicklung teilhaben zu lassen. Allerdings blieb die von der Politik oft behauptete Strahlkraft auf struktur- und wachstumsschwächere Regionen aus.

Die neuen Länder sind auch mehr als zwei Jahrzehnte nach der Vereinigung durch viele gemeinsame strukturelle Merkmale und Herausforderungen gekennzeichnet, die ein noch fortbestehendes Defizit im Hinblick auf die Angleichung an die westdeutschen Bundesländer aufzeigen:

- eine seit 22 Jahren immer noch fast doppelt so hohe Arbeitslosigkeit wie in Westdeutschland mit verfestigter Langzeitarbeitslosigkeit;
- ein relativ hoher Anteil an Niedriglohn¹⁰ und prekärer Beschäftigung;

¹⁰ Zwischen Ost und West zeigten sich deutliche Unterschiede. Rund zwei Drittel der Vollzeitbeschäftigten mit Niedriglohn sind in den alten Bundesländern erwerbstätig und ein Drittel in den neuen Ländern. Misst man den Niedriglohnsektor am unterschiedlichen Beschäftigungsniveau in beiden Landesteilen, so ist der Niedriglohnanteil im Osten gut doppelt so hoch wie im Westen. Quelle: DGB arbeitsmarkt aktuell 6/2012

- die gravierenden demografischen Veränderungen mit Abwanderung und Fachkräftelücke;
- die Zunahme von Altersarmut in Folge prekärer Beschäftigung, (Langzeit-) Arbeitslosigkeit und unterschiedlicher Alterssicherungssysteme;
- eine relativ kleinteilige Wirtschaftsstruktur mit geringen Forschungs- und Entwicklungskapazitäten;
- die geringe Zahl von Betriebsräten und tarifvertraglich gebundenen Betrieben;
- eine relativ geringe Steuerkraft;
- Außengrenzen zu wirtschaftlich schwächeren Mitgliedstaaten in Osteuropa.

Zwar ist die Arbeitslosigkeit 2012 in den ostdeutschen Bundesländern etwas stärker zurückgegangen als in Westdeutschland, sie bleibt jedoch mit 10,7 Prozent fast doppelt so hoch wie in den alten Bundesländern (5,7 Prozent). Die Langzeitarbeitslosigkeit stagniert in Ost und West auf hohem Niveau: Sie liegt bei rund 35 Prozent aller Arbeitslosen. Im Osten sind Arbeitslose allerdings wesentlich häufiger von einer mehr als vier Jahre andauernden Langzeitarbeitslosigkeit betroffen.

Von 2002 bis 2012 stieg die Zahl der abhängig Erwerbstätigen von 33,2 auf 35,5 Millionen an. Das Arbeitsvolumen stagnierte dagegen in diesem Zeitraum (2002: 47,9 Milliarden Stunden; 2012: 48,0 Milliarden Stunden). Da es keine allgemeine tarifliche Arbeitszeitverkürzungen gab, ist dies besonders auf die Entwicklung der Teilzeitarbeit zurückzuführen. Lag die Zahl der abhängig Beschäftigten in Teilzeit 1992 noch bei 4,3 Millionen in ganz Deutschland, so liegt sie 2012 bei 9,6 Millionen. Die Arbeitskräfteerhebung des Statistischen Bundesamtes aus dem Jahr 2011 zeigt, dass 3,7 Millionen Menschen in Voll- und Teilzeit sich mehr Arbeitsstunden wünschen. Auffällig ist, dass Frauen in Teilzeitbeschäftigung im Osten mit 31,7 Prozent mehr als doppelt so häufig unterbeschäftigt sind, als im Westen (14,3 Prozent).

Der DGB fordert, dass die Kürzungen bei der aktiven Arbeitsmarktpolitik von 2010 in Höhe von 6,5 Mrd. Euro rückgängig gemacht werden. Das Gegenteil wäre richtig: Die geringeren ESF-Mittel in der neuen Förderperiode 2014-2020, die in Ostdeutschland einen hohen Anteil an Mitteln für aktive Arbeitsmarktpolitik ausmachen, müssen ausgeglichen werden. Langzeitarbeitslose, darunter auch junge Arbeitslose, die in den letzten Jahren ohne Ausbildungsplatz geblieben sind, müssen sich in den Arbeitsmarkt integrieren können. Das ist ein Gebot der Gerechtigkeit – und eine Voraussetzung dafür, Fachkräftemangel zu vermeiden.

Grundvoraussetzungen zur Entwicklung des Fachkräftebedarfs und einer nachhaltigen Entwicklung sind sichere Arbeitsverhältnisse, gute Ausbildung und faire Löhne. Obwohl diese

Erkenntnis immer mehr Menschen erreicht, breitet sich der Niedriglohnsektor¹¹ mit unsicheren Beschäftigungsformen noch weiter aus. Zwar stieg der Anteil der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten in Ostdeutschland 2011 gegenüber dem Vorjahr um 1,8 Prozent, gleichzeitig gab es jedoch erneut 3 Prozent mehr atypisch Beschäftigte als im Jahr zuvor.

Bezogen auf das Wohlstandniveau (u. a. gemessen als das verfügbare Pro-Kopf-Einkommen im Verhältnis zu den lokalen Kosten) lassen sich zwar Fortschritte bei der Angleichung der Erwerbseinkommen und Renten zwischen Ost und West seit 1990 feststellen. Dennoch verfügen ostdeutsche Haushalte immer noch über ein geringeres Netto-Einkommen als vergleichbare Haushalte in den alten Ländern.

Durch anhaltende Langzeitarbeitslosigkeit, Unsicherheit sowie Löhne die zum Leben nicht reichen, entsteht für die Betroffenen eine Perspektivlosigkeit, die weit über den Arbeitsmarkt hinausgeht. Das Vertrauen der Menschen in ihr eigenes Arbeitsvermögen und ihre Fähigkeiten wird erschüttert und untergräbt gleichzeitig den Glauben an den Gestaltungswillen und die Gestaltungsfähigkeit der Politik. Sinnvolle Strukturpolitik könnte – gepaart mit anderen Maßnahmen – dabei helfen, diesen Trend umzukehren und den Einzelnen dabei unterstützen, seine vorhandenen Potentiale zu nutzen und zu stärken.

Die von Teilen der ostdeutschen Bundesländer geführte Strategie der Profilierung als Niedriglohnstandort ist gescheitert. Die geringe Zahl von Betriebsräten und tarifvertraglich gebundenen Betrieben ist ein Hemmschuh für die soziale Entwicklung. Die Politik hat jahrelang der Tarifflicht, Niedriglohnpolitik sowie einer Betriebsführung nach Gutsherrenart taten- und wortlos zugesehen. Jetzt ist es an der Zeit, sich wieder eindeutig auf die Seite der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer zu stellen und ein „Comeback des Tarifvertragssystems“ und den Aufbau von Interessenvertretungsstrukturen aktiv zu unterstützen. Dafür sind die Betriebsratswahlen 2014 ein geeigneter Anlass.

Die ostdeutschen Länder unterscheiden sich untereinander zunehmend, was ihre spezifischen Herausforderungen betrifft. Dies betrifft die Regionalstruktur und demografische Entwicklung, Arbeitsmarkt, Fachkräfteentwicklung, Wirtschaftsstruktur und Innovation sowie die öffentlichen Finanzen. Auch haben sich individuelle Branchen- bzw. Clusterschwerpunkte entwickelt. Deshalb müssen diese Länder spezifische Wirtschafts- und Standortstrategien entwickeln – und dort kooperieren, wo regionale Zusammenhänge bestehen wie z. B. in der Lausitz.

¹¹ Siehe aktualisierter Niedriglohnreport des IAQ 1/2013; vergleiche auch die Ausführungen zum Niedriglohn im Kapitel 1

Die relativ kleinteilige Wirtschaftsstruktur muss durch eine aktive Strukturpolitik verändert werden. Damit einher gehen unter anderem unterdurchschnittliche Aktivitäten der Wirtschaft im Bereich Forschung und Entwicklung sowie Innovationen. Deshalb kommt der Innovationsförderung von kleinen und mittleren Unternehmen (KMU) eine besondere Bedeutung zu. Weiterhin gilt es, die Netzwerkbildung zwischen kleinen und mittelständischen Unternehmen zu fördern.

Dazu gehört auch die Verbindung der Wirtschaft mit der öffentlichen Forschung, um die Innovations- und Wettbewerbsfähigkeit ostdeutscher Unternehmen zu verbessern. Der Bildung von Kooperationen und Clustern kommt hier ebenso eine Bedeutung zu, wie dem Einsatz von Regionalfonds und dem Regionalmanagement.¹²

Kleine und mittlere ostdeutsche Betriebe sollten gezielt dabei unterstützt werden, über kritische Wachstumsschwellen zu kommen, auch durch Kapitalbeteiligung öffentlicher Institute. Durch Anreize für Kooperationen kann die private Forschungs- und Entwicklungsquote erhöht werden, um einen wichtigen Beitrag für eine sich selbst tragende wirtschaftliche Entwicklung und für Wachstum und Beschäftigung zu leisten. In diesem Prozess sind die Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer durch ihre Betriebsräte und Gewerkschaften aktiv zu beteiligen. Arbeitnehmerorientierte Technologie- und Strukturberatung muss zum integralen Gegenstand der Förderung werden.

Für die von KMU geprägte Struktur Ostdeutschlands ist noch ein weiterer Aspekt besonders wichtig: Die Energiewende bietet die Chance der engen Verknüpfung mit der regionalen und sektoralen Strukturpolitik. Im Zuge der Energiewende sind die Netzausbaukosten gerechter im Bundesgebiet zu verteilen, um regionale Mehrbelastungen abzubauen. Bislang hängen die Netzentgelte und damit die Strompreise auch von den regional unterschiedlichen Kosten für den durch die Energiewende bedingten Netzausbaubedarf ab. Der DGB fordert daher einen bundesweiten Mechanismus zum Ausgleich der unterschiedlichen Netzentgelte, um Standortnachteile für die ansässigen Unternehmen und Verbraucher aufgrund höherer Netzentgelte zu vermeiden.

Die Entwicklung der gemeinsamen Wirtschaftsräume in Grenznähe zu Polen und Tschechien ist unterschiedlich weit, im Wesentlichen noch in den Kinderschuhen. Angesichts bestehender Rückstände und ähnlicher Problemlagen im Grenzraum bezüglich der Wirtschaftsstruktur, der FuE-Kapazitäten, der Innovationsfähigkeit der Unternehmen, der Beschäftigungsquoten und der

¹² Vgl. Kapitel 5, S. 36, 37

Aus- und Weiterbildung, sollten in den Grenzräumen von den jeweils zuständigen staatlichen Ebenen sowie den beteiligten Sozialpartnern interregionale strukturpolitische Strategien entwickelt und umgesetzt werden. Dazu gehört auch, die schnellstmögliche und vollständige Umsetzung des vom Bundestag geforderten und mit Polen vereinbarten Ausbaus der Schienenverbindungen – unter Beachtung der für die Realisierung der Projekte erforderlichen positiven Bewertung im Rahmen des BVWP 2015 – zu realisieren.

4. Grundsätze und Aufgaben der Raumordnungs- und Regionalpolitik in Deutschland

Regionalpolitik in der Bundesrepublik Deutschland ist Teil der allgemeinen Wirtschaftspolitik. Ihre Aufgabe ist es, wirtschaftlich schwächeren Regionen dabei zu helfen, Standortnachteile abzubauen und Anschluss an die allgemeine Wirtschaftsentwicklung zu halten. Die Notwendigkeit von Regionalpolitik ergibt sich aus der Benachteiligung von Regionen bzw. der Begleitung von regionalem Strukturwandel und dient der Herstellung regionaler Gleichwertigkeit von Lebens- und Wirtschaftsbedingungen sowie der Stärkung der regionalen Wettbewerbs- und Innovationsfähigkeit.

Die Verantwortung für die Herstellung „gleichwertiger Lebensverhältnisse“ in der Fläche ist in Deutschland ein Kernelement des Sozialstaates und im Grundgesetz (Art. 20, Art. 72 GG) verankert. Dieses Leitbild von Bund und Ländern zielt auf die gleichmäßige Entwicklung von Teilräumen und bezieht sich vor allem auf Einkommens- und Erwerbsmöglichkeiten sowie die Daseinsvorsorge. Damit der Bund gegenüber den divergierenden Interessen der Länder im Föderalismus über ein auf Solidarität und Konvergenz zielendes Instrumentarium verfügt, wurde dem Bund in bestimmten Bereichen Gesetzgebungsrecht eingeräumt.

So tragen der Länderfinanzausgleich und die Bundesergänzungszuweisungen (Art. 106, Art. 107 GG) sowie die Gemeinschaftsaufgaben und die Finanzhilfen nach Artikel 104b GG zur Schaffung gleichwertiger Lebensverhältnisse bei. Aufgrund dieser Ausgleichsmechanismen und Hilfen des Bundes können auch finanzschwache Länder die notwendige Infrastruktur zum Leben sowie zur Schaffung von Arbeit und Beschäftigung bereitstellen.

Darüber hinaus werden die Grundsätze und Aufgaben der Raumordnungspolitik in § 2 Abs. 2 Ziffer 1 des Raumordnungsgesetzes (ROG) präzisiert:

„Im Gesamtraum der Bundesrepublik Deutschland und in seinen Teilräumen sind ausgeglichene soziale, infrastrukturelle, wirtschaftliche, ökologische und kulturelle Verhältnisse anzustreben. Dabei ist die nachhaltige Daseinsvorsorge zu sichern, nachhaltiges Wirtschaftswachstum und Innovation sind zu unterstützen, Entwicklungspotentiale sind zu sichern und Ressourcen nachhaltig zu schützen. Diese Aufgaben sind gleichermaßen in Ballungsräumen wie in ländlichen Räumen, in strukturschwachen wie in strukturstarken Regionen zu erfüllen. Demografischen, wirtschaftlichen, sozialen sowie anderen strukturverändernden Herausforderungen ist Rechnung zu tragen, auch im Hinblick auf den Rückgang und den Zuwachs von Bevölkerung und Arbeitsplätzen sowie im Hinblick auf die noch fortwirkenden Folgen der deutschen Teilung ...“

Aus diesem Gesetzestext geht hervor, dass Raumordnungs- bzw. Regionalpolitik:

- einen entscheidenden Beitrag zur Förderung langfristig funktionierender Wirtschaftskreisläufe unter Beachtung der ökologischen Notwendigkeiten leisten muss,
- keine spezielle Politik zum Ausgleich von Nachteilen in strukturschwachen Regionen ist, sondern eine Politik zum räumlichen Ausgleich, die gleichermaßen strukturschwachen (oft ländlichen) Regionen, aber eben auch wirtschaftsstarken (oft großstädtischen) Regionen zu Gute kommen muss,
- sowie Hilfestellungen bei der Anpassung an veränderte strukturelle Gegebenheiten (z. B. technologischer Wandel, Verhältnis Industrie- zu Dienstleistungsarbeitsplätzen, demografischer Wandel, starken Veränderungen durch Ab- und Zuwanderung) geben muss.

Demnach geht Raumordnungs- und Regionalpolitik als Querschnittsaufgabe alle Politikbereiche an: Das gilt für diejenigen, die eher auf einen Ausgleich sozialer Benachteiligungen zielen, aber auch diejenigen, die in wirtschaftsstarken Räumen mit den Folgen räumlicher Agglomeration¹³ zu tun haben. Grundsätzlich gilt es jedoch festzuhalten, dass Strukturpolitik keine optionale Maßnahme ist, sondern sowohl auf der europäischen als auch auf der Bundes- und Landesebene gesetzlich festgelegt ist. Raum- und Regionalordnungspolitik ist eine Zukunftsaufgabe, die in ihrem Kern immer auch wesentliche Elemente von sektoraler Strukturpolitik (Industrie- und Dienstleistungspolitik) enthält.

- Der DGB fordert eine konsequente Weiterentwicklung der Raumordnungs- hin zu einer Raumentwicklungspolitik. Die Herausforderungen, die sich aus dem demografischen Wandel ergeben, insbesondere bei der Sicherung der regionalen Daseinsvorsorge, machen diese Weiterentwicklung notwendig.
- Über die Rolle der Gemeinschaftsaufgaben im Rahmen von Anschlusslösungen nach 2019 muss insgesamt nachgedacht werden. Der DGB favorisiert auch neue finanzielle Instrumente, wie etwa eine Gemeinschaftsaufgabe Sicherung der regionalen Daseinsvorsorge.¹⁴ Gerade Regionen mit erheblichen Bevölkerungsverlusten in der Vergangenheit, jetzt und in der Zukunft, müssen lebendig bleiben, auch als Regionen mit zukunftsfähigen Arbeitsplätzen. Solche neuen Finanzinstrumente können auch in Zeiten der Schuldenbremse ihren Beitrag bei der Entlastung kommunaler Haushalte leisten, wenn die Länder sich auf Kosten der Kommunalhaushalte entschulden.

¹³ Gemeint sind hier räumliche Verdichtungen (z. B. „Speckgürtel“) oder eine räumliche Ballung mehrerer Unternehmen oder Einzelhandelsunternehmen

¹⁴ Vgl. Vorschlag zur Neuordnung des Finanzausgleichs, Hans Eichel, Phillip Fink, Heinrich Tiemann in WiSo-Direkt, Analysen und Konzepte zur Wirtschafts- und Sozialpolitik, Juni 2013

Die Entwicklung sozial orientierter „Schrumpfungspolitiken“ (statt passiver Sanierung) in den ostdeutschen Bundesländern kann nachhaltige tragfähige Modelle hervorbringen, die auch für Regionen in den alten Bundesländern interessant sind.

Hier lohnt der Blick nach Skandinavien, wo bereits für solche Schrumpfungsprozesse innovative Lösungen für die Sicherung der Daseinsvorsorge und Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse im ländlichen Raum gefunden wurden. Dazu bedarf es der Novellierung und Aufwertung der Landes- und Regionalplanung. Tradierte Instrumente der Raumordnung müssen durch partnerschaftliche und regionsspezifische Strategien ergänzt werden.

Der DGB sieht hier gute Ansätze in dem regionalen „Aktionsprogramm regionale Daseinsvorsorge“ der Bundesregierung. Das Aktionsprogramm regionale Daseinsvorsorge gehört zu den Modellvorhaben der Raumordnung. Modellvorhaben sind für die Bundesraumordnung ein wichtiges Instrument zur Umsetzung eines stärker prozess-, aktions- und projektorientierten Planungs- und Politikverständnisses. Der DGB sieht hier aber die Notwendigkeit, die Zeithorizonte partnerschaftlicher und regionsspezifischer Strategien deutlich zu erweitern. Nicht zuletzt die in Kapitel 1 dargestellten Entwicklungen und der ab dem Jahre 2030 sich beschleunigende demografische Wandel lassen dies geboten erscheinen.

5. Gute Arbeit in der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“

Der Anschluss an die allgemeine Wirtschaftsentwicklung geschieht zum einen durch private unternehmerische Aktivitäten, zum anderen durch staatliche Investitionen. Gezielte Investitionshilfen für Unternehmen können ebenso dabei helfen, dass Arbeitsplätze entstehen, wie der Ausbau von wirtschaftsnahen Infrastrukturen – wie z. B. die Erschließung von Industrie- und Gewerbeflächen. Gefördert werden kann auch der Ausbau der öffentlichen touristischen Infrastruktur. Außerdem können regionale Entwicklungskonzepte, Kooperationsnetzwerke und Clustermanagement sowie regionales Standortmarketing finanziell unterstützt werden.

Die Gemeinschaftsaufgabe zur Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur (GRW) ist in der deutschen Regionalpolitik das wichtigste Instrument der Wirtschaftsförderung. Sie ist jedoch weit mehr als nur ein Förderinstrument: Die GRW dient zugleich als Strategie-, Ordnungs- und Koordinierungsrahmen, bildet den Rahmen für die nationale Regionalpolitik und stellt die innerstaatlich abgestimmte Umsetzung europäischen Rechts sicher.

Dies gilt insbesondere für die beihilferechtlichen Bestimmungen. Bund und Länder legen hier gemeinsam die Fördergebiete sowie die Förderhöchstsätze und damit auch das innerdeutsche Fördergefälle, die Fördertatbestände und die GRW-Mittelverteilung fest. Die GRW bildet zudem den Koordinierungsrahmen für andere raumwirksame Politikbereiche wie den Einsatz der Mittel aus dem Europäischen Fonds für die regionale Entwicklung.

Gemeinschaftsaufgabe zur Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur (GRW) für strukturschwache Regionen in ganz Deutschland aufstocken

Die GRW soll – so die Bundesregierung – auf hohem Niveau fortgeführt werden. Betrachtet man jedoch die zurückliegenden Jahre, so ergibt sich ein anderes Bild: Die Mittelausstattung der GRW ist seit 1998 um rund 1 Milliarde Euro verringert worden, was naturgemäß eine geringere Anzahl neu geschaffener oder gesicherter Arbeitsplätze zur Folge hat.

Mittelausstattung der GRW 1998 bis 2012

Angaben in Mio. Euro

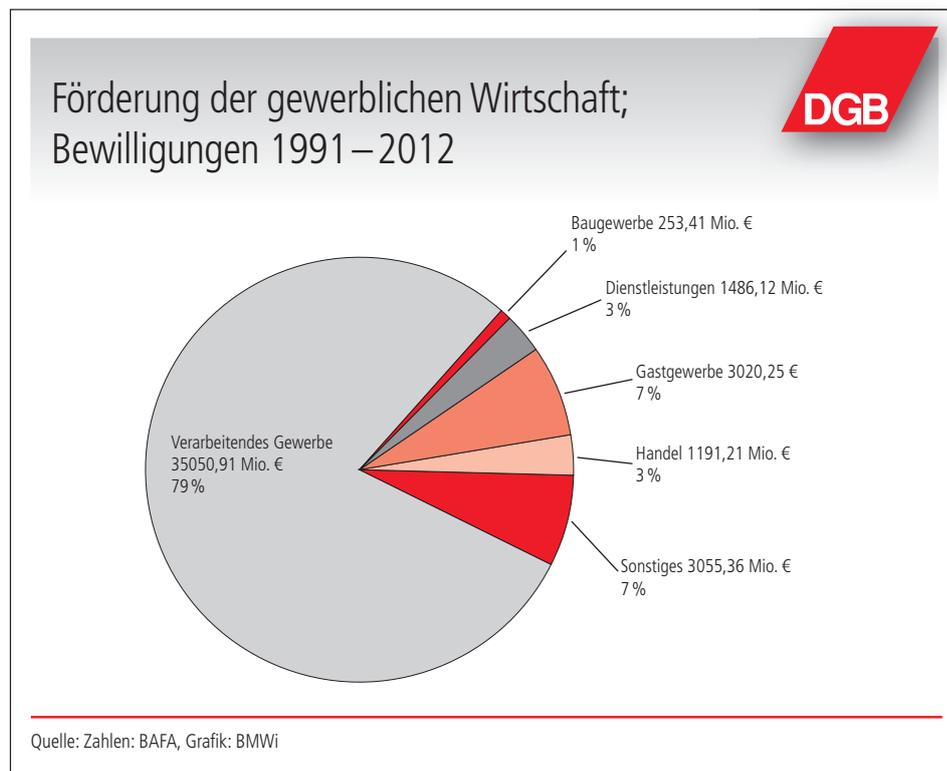
Jahr	Ost*	West*	Gesamt*
1998	1.502	104	1.606
1999	1.317	120	1.437
2000	1.171	123	1.295
2001	1.018	145	1.164
2002	868	135	1.003
2003	809	135	944
2004	750	135	885
2005	604	89	694
2006	592	101	694
2007	552	91	644
2008	552	92	644
2009	535	89	624
2010	529	88	617
2011	524	87	611
2012	512	85	597

Quelle: Bundesministerium für Wirtschaft (BMWi)

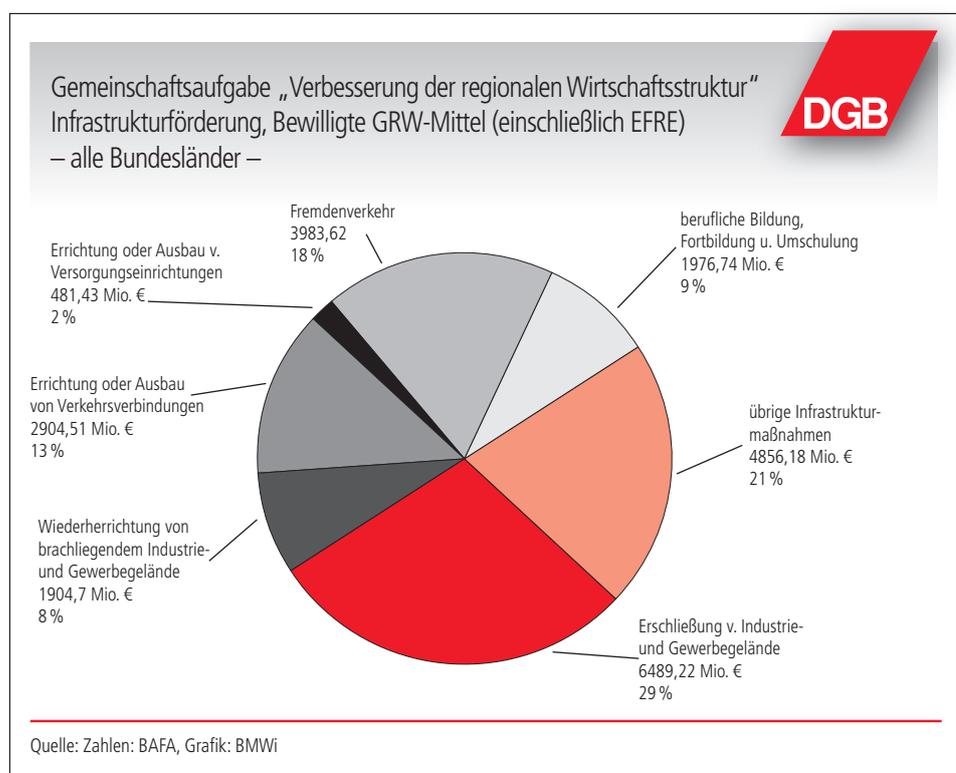
Die obige Tabelle zeigt die Entwicklung der stetig sinkenden Mittelausstattung der GRW seit Ende der 90er Jahre. In vielen Ländern ist die Grundlage für eine wirkungsvolle nationale Regionalförderung kaum noch gegeben. Die Bundesregierung hatte zwar im Rahmen ihres konjunkturpolitischen Maßnahmenpakets „Beschäftigungssicherung durch Wachstumsstärke“ beschlossen, dass die Finanzmittel für die Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ in 2009 erhöht wurden. Jedoch reicht eine kurzfristige Krisenintervention zur Gestaltung einer zukunftsfähigen Strukturpolitik für ganz Deutschland nicht aus.

Der DGB fordert, die GRW in den nächsten Jahren jährlich um 250 Millionen Euro aufzustocken und damit das Niveau der 90er Jahre wieder anzustreben.

Für die Investitionsförderung im Rahmen der GRW stehen 2013 Bundesmittel in Höhe von insgesamt 569 Millionen Euro zur Verfügung. Zusammen mit der Kofinanzierung der Länder können damit über 1,1 Milliarden Euro in strukturschwachen Regionen mobilisiert werden.



Wie aus der obenstehenden Grafik ersichtlich wird, ist die Förderung von Dienstleistungen insgesamt relativ gering. Deshalb muss in der GRW eine Stärkung des Dienstleistungsbereiches angestrebt werden.



Hinsichtlich des Förderspektrums ist die Förderung der wirtschaftsnahen Infrastruktur in Zukunft jedoch kritisch zu hinterfragen. Im Fokus sollten die einzelbetriebliche Förderung sowie die berufliche Bildung und Fortbildung stehen. Darüber hinaus ist die Anpassung der technischen Infrastruktur wichtig. Gerade in jenen Räumen mit bestehender technischer Infrastruktur muss dies von immer weniger Zahlern getragen werden. Dies kann Standorte in ihrer Wettbewerbsfähigkeit stark einschränken oder gar unattraktiv machen.

Wie bereits in den Kapitel 1 und 2 dargestellt, sind die Steuereinnahmen zahlreicher Kommunen, insbesondere bei der wichtigen Gewerbesteuer und der nicht minder wichtigen Einkommenssteuer, völlig unzureichend. Dies ist u. a. auf die noch immer anhaltende strukturelle wirtschaftliche Schwäche in vielen ost- aber auch westdeutschen Kommunen zurückzuführen. Um die Steuereinnahmehbasis dieser Kommunen zu stärken, bedarf es einer Stärkung der Wirtschaftskraft der Länder.

Nachhaltigkeit durch Qualität der Arbeitsplätze

Bei der GRW handelt es sich um das wichtigste nationale Instrument zur Ko-Finanzierung der Europäischen Strukturfonds. Der DGB hat sich auch deshalb in Vorbereitung der GRW-Richtlinien bei Bund und Ländern dafür eingesetzt, zukünftig weitaus stärker auf die Qualität der geschaffenen Arbeitsplätze zu achten. Dies ist für die kommende Strukturförderperiode ab 2014 von enormer Bedeutung.

In den letzten Jahren wurde das Thema Gute Arbeit in der Wirtschaftsförderung intensiv diskutiert. Auslöser waren eine Politik der Unternehmensansiedlungen in Ostdeutschland, die offen mit Niedriglohnstrategien warb sowie die Werksschließung von Nokia in Bochum im Juni 2008. Gewerkschaften, Politik und Öffentlichkeit wollten zu Recht wissen, wie nachhaltig öffentliche Fördermittel angelegt sind.

Neuere Auseinandersetzungen wie zum Beispiel um die Förderung von Amazon zeigen: Wer in strukturschwachen Regionen investiert, darf über die Wirtschaftsförderung keinen Freibrief für Lohn- oder Sozialdumping erhalten. **Nachhaltigkeit muss in Zukunft durch die soziale und ökologische Qualität der Arbeitsplätze ausgewiesen werden.** Orientiert an dieser Forderung soll nach neuen Wegen bei der Wirtschaftsförderung gesucht werden. Erste Schritte in diese Richtung waren die Prüfung der rechtlichen Voraussetzungen sowie die Entwicklung von Instrumenten für die wichtigsten Strukturförderinstrumente.

Inzwischen ist es bereits in einigen Bundesländern¹⁵ gelungen, in den Richtlinien der GRW Kriterien Guter Arbeit zu verankern. So wurde in Thüringen als erstem Bundesland bei der Förderung der gewerblichen Wirtschaft die Einführung einer maximalen Leiharbeitsquote festgeschrieben. Demnach erhalten Unternehmen, die mehr als 30 Prozent Leiharbeitnehmer in der Betriebsstätte beschäftigen, keine Förderung. Unternehmen mit mehr als 10 Prozent Leiharbeitnehmern können nur mit dem Basisfördersatz gefördert werden.

Mit der „großen Richtlinie“ hat z. B. die brandenburgische Förderpolitik wesentliche Veränderungen vorgenommen: Die Landesregierung setzt bei ihrer Wirtschaftsförderung verstärkt auf Qualität. Dabei stehen hohe regionalökonomische Effekte, hohe Beschäftigungs- und Einkommenseffekte, eine hohe Innovationsintensität und Nachhaltigkeitsaspekte im Vordergrund. Die Zuschüsse für

¹⁵ Bisher haben Thüringen, Berlin, Brandenburg, Mecklenburg-Vorpommern und Sachsen-Anhalt soziale und ökologische Indikatoren in der GRW-Richtlinie eingeführt. Die Landesregierung in Niedersachsen plant ebenfalls eine solche Richtlinie

Investitionen und der Fördersatz richten sich allein nach diesen Qualitätskriterien. Eine Basisförderung gibt es nicht mehr.

Ähnliche Erfolge wurden auch in anderen Bundesländern erzielt. Dazu gehören ein Mindestlohngebot bei der Wirtschaftsförderung in Höhe von 8,50 Euro und die Einführung von Basisfördersätzen sowie erhöhter Fördersätze bei Erfüllung bestimmter Kriterien. Erhöhte Fördersätze können insbesondere durch FuE-Aufwendungen und die tarifgleiche oder höhere Entlohnung erzielt werden. Die Umwelt- und Energieeffizienz spielt in Mecklenburg-Vorpommern, Brandenburg, Thüringen und Sachsen-Anhalt bei der Auswahl von Audit-Vorschlägen eine Rolle.

Der DGB fordert: **Der Grundsatz, Mittel aus Steuergeldern nur für eine Wirtschaftsförderung einzusetzen, die Gute Arbeit voranbringt, muss überall durchgesetzt werden – in der Vergabe- und Beihilfepolitik, in der Einzelwirtschaftsförderung, in der Ausbildungsförderung, aber auch für die Bereiche, in denen Politik und Verwaltungen über Gesetze, Verordnungen oder Richtlinien mittelbar Einfluss auf die Entgeltsituation nehmen.**

So beinhaltet beispielsweise das neue Tariftreue- und Vergabegesetz NRW, das zum 1. Mai 2012 in Kraft getreten ist, Nachhaltigkeitsaspekte wie einen vergabespezifischen Mindestlohn und die verbindliche Beachtung von ökologischen und sozialen Aspekten sowie der Frauenförderung. In Bayern und Sachsen hingegen führt das fehlende Tariftreue- und Vergabegesetz zu weiterem Lohndumping – insbesondere durch Anbieter aus osteuropäischen Ländern. Auch in Hessen gibt es im Vergabegesetz keine Tariftreueregelungen.

Strukturpolitische Steuerung der GRW – die Beteiligung von Sozialpartnern

Die Ausrichtung der europäischen Strukturpolitik wurde in den letzten Jahren verändert: Durch die Koppelung an die beschäftigungspolitischen Ziele des Vertrages von Lissabon wurde das Ziel, den wirtschaftlichen Ausgleich zwischen den Regionen zu schaffen, um die Förderung der regionalen Wettbewerbsfähigkeit erweitert. Die Förderung durch die GRW ist häufig an die europäischen Strukturfonds gekoppelt. Die Förderpolitik auf nationaler Ebene vollzog die Abkehr von der gleichmäßigen, aus Sicht von Kritikern nach dem „Gießkannenprinzip“ erfolgenden Förderung hin zu einer Konzentration der Förderung. Neues Leitbild wurde die Förderung von Wachstumskernen (Leuchttürmen) und Hightech, die in periphere Regionen „ausstrahlen“ sollten.

Der Ausgleichsorientierung folgte eine neue Regionalpolitik, die eher wachstumsorientiert war und auf Hightech und Zukunftsbranchen, Wettbewerbe und Hochqualifizierte setzte. Diese selektive Regionalpolitik stieß gewerkschaftsseitig auf Kritik: Der DGB fordert, auch sogenannte, angebliche

„Lowtech“ Bereiche zu erhalten, um die gesamte Wertschöpfungskette möglichst regional abbilden zu können.

Der DGB hat sich erfolgreich für die Förderfähigkeit der Bildung von Netzwerken aus Unternehmen und Forschungseinrichtungen, Zulieferern und Dienstleistern in der GRW eingesetzt. Die sogenannte Clusterpolitik kann seit einigen Jahren gefördert werden – diese neue Möglichkeit zeigt bereits viele Erfolge und sollte in Zukunft eine stärkere Rolle in der Strukturpolitik spielen. Cluster und Netzwerke auf regionaler, Landes- und Bundesebene leisten einen zentralen Beitrag, um Kooperationen zwischen Politik, Gewerkschaften, Kammern, Unternehmen, Hochschulen, Forschung und Entwicklung zu nutzen und voran zu bringen. Aufgaben der Cluster sind insbesondere Vernetzung, Erfahrungsaustausch, Wissens- und Technologietransfer und die Fachkräftesicherung. Der DGB fordert eine gestaltende Industrie- und Dienstleistungspolitik, die sich auf bestimmte Schlüsselbranchen fokussiert und diese gezielt fördert.

Die Einbindung des DGB, der Gewerkschaften und der Betriebs- und Personalräte als Partner „auf Augenhöhe“, die an der Vorbereitung, Umsetzung, dem Monitoring und der Evaluation einer gestaltenden Clusterpolitik beteiligt sind, ist dabei unerlässlich. Projekte der Gewerkschaften, der Betriebs- und Personalräte in den Schlüsselbranchen sollten besonders unterstützt werden. Die Mitwirkung der Beschäftigten ist zentral, weil dadurch Fachkräfte gesichert werden, deren Qualifikationen zukunftsfähig gemacht werden müssen, damit die Innovationskraft der Betriebe gestärkt werden kann. Darüber hinaus können negative Folgen des sozial-ökologischen Transformationsprozesses und mögliche Verwerfungen des Strukturwandels besser abgedeckt werden. Um die Mitwirkung der Betriebs- und Personalräte in Netzwerken und Clustern auf regionaler, Landes- und Bundesebene zu unterstützen und voran zu bringen, ist eine institutionelle Förderung professioneller arbeitnehmerorientierter Beratung unabdingbar. Mit den gewerkschaftlichen Bildungseinrichtungen und weiteren arbeitnehmerorientierten Beratungseinrichtungen stehen bereits Institutionen zur Verfügung, die über jahrzehntelange Erfahrung und ein umfangreiches Wissen in der Schulung von Beschäftigten verfügen.

Ein Beispiel, wie sozial-ökologische Strukturpolitik gestaltet werden kann, bietet die nordrhein-westfälische Clusterpolitik. In einem ressortübergreifenden Ansatz arbeiten 16 Landescluster daran, wie durch innovative Ansätze Wachstum, Beschäftigung und Nachhaltigkeit langfristig gesichert und ausgebaut werden können. Mit dabei sind alle relevanten Akteure aus Wirtschaft, Wissenschaft, Intermediären, den Sozialpartnern und der Politik.

Konkret lässt sich dieser Ansatz anhand des Clusters Logistik-NRW erläutern. In Nordrhein-Westfalen erwirtschaften 27.800 Mobilitäts- und Logistikunternehmen mit 284.000 Mitarbeitern einen Umsatz von rund 70 Milliarden Euro, bundesweit sind es 220 Milliarden Euro. Wenn man die mit Logistik

befassten Mitarbeiter der Industrie- und Handelsunternehmen mit einbezieht, kommt man sogar auf 615.000 Mitarbeiter in NRW. Zugleich steht die Branche vor großen Herausforderungen: Die Logistik soll nachhaltiger werden und es gilt, Beschäftigung zu sichern und Arbeitsplätze – auch mit Blick auf den demografischen Wandel in der Branche – bedarfsgerechter zu gestalten.

Im Bereich Nachhaltigkeit wird hier zum Beispiel in Arbeitskreisen und Projekten ein ganzes Bündel von Themen angegangen – etwa zum nachhaltigen Bau und zur energetischen Umrüstung von Logistikimmobilien, zur Optimierung von Warenströmen unter anderem durch neue Ansätze in der Verkehrstelematik oder zur Integration von Elektromobilität in (innerstädtische) Logistikkonzepte. Dabei wird eng mit anderen nordrhein-westfälischen Landesclustern wie dem Cluster IKT.NRW oder dem AutoCluster.NRW zusammen gearbeitet.

Im Rahmen des Projektes „ipl“ (Intelligentes Personalmanagement für die Logistikbranche NRW) wurden gemeinsam mit Unternehmen Ideen entwickelt, um die Branche auf die Herausforderungen des demografischen Wandels vorzubereiten. Hierzu gehören z. B. Maßnahmen in den Bereichen Arbeitsplatzgestaltung, Gesundheitsförderung, Personalentwicklung oder Diversity Management. Auf dieser Basis werden nun landesweit Schulungen und Veranstaltungen angeboten sowie „Demografie und Logistik“-Netzwerke auf- und ausgebaut.

Auch die **Beteiligung im Regionalmanagement bzw. die Gestaltung von Regionalfonds** ist für den DGB und die Gewerkschaften wichtig. Ein regionales Entwicklungskonzept, das meist der wichtigste Bestandteil eines Regionalmanagements als Maßnahmenpaket ist, wird anhand konkreter Projekte umgesetzt und ist Grundlage der weiteren Entwicklungen in der Region. Hierbei wird vorwiegend mit Fördermitteln von Bund, Ländern und der EU gearbeitet. Innerhalb eines regionalen Entwicklungsprozesses sollen die Rahmenbedingungen der Region als Wirtschafts- und Lebensregion gestaltet werden.

GRW bleibt bis 2020 bestehen – unter strengeren Beihilferegungen

In festen Abständen erfolgt eine Überarbeitung des GRW-Regelwerks sowie eine Neuabgrenzung der Fördergebiete. Dies garantiert die Umsetzung aktueller beihilferechtlicher Vorgaben der EU-Kommission sowie die Berücksichtigung der regionalen Entwicklungsprozesse (Fortschritte einiger Regionen bzw. Einbrüche anderer Regionen). Ein fairer Standortwettbewerb soll damit gewährleistet, Wettbewerbsverzerrungen so weit wie möglich eingeschränkt werden.

Beihilfen sind in der EU als Wirtschaftsförderung grundsätzlich nicht zulässig. Im Vertrag über die Arbeitsweise der EU werden dennoch bestimmte Beihilfen als mit dem Binnenmarkt vereinbar

angesehen. Hierzu zählen insbesondere Beihilfen zur regionalen Entwicklung. Das Beihilferegime für diese Regionalbeihilfen sieht Leitlinien vor, die für die jeweils aktuelle Förderperiode gelten.

Daneben gibt es die Allgemeine Gruppenfreistellungsverordnung, welche regelt, unter welchen Voraussetzungen Regionalbeihilfen ohne vorherige Anmeldung bei der Kommission als mit dem Binnenmarkt vereinbar angesehen werden können. Abschließend erfolgt eine Mitteilung der Kommission über die Kriterien zur Prüfung staatlicher Beihilfen mit regionaler Zielsetzung.

Durch die in dem Arbeitspapier der Generaldirektion Wettbewerb im Januar 2013 vorgeschlagenen neuen Beihilferegelungen waren innerstaatliche regionale Disparitäten immer mehr aus dem Blickfeld geraten. Danach sollte es zunächst ausschließlich auf den europäischen Vergleich ankommen. Europaweit wird die Höhe und die Verteilung der Beihilfen mit regionaler Zielsetzung über sogenannte Plafonds (Plafonds = Obergrenze der EU-Bevölkerung, die in Fördergebieten ansässig sein darf) geregelt. Die ursprünglich von der Generaldirektion Wettbewerb geplante Absenkung des Bevölkerungsplafonds auf 42 Prozent hätte die Unterstützung strukturschwacher und vom Strukturwandel betroffener Regionen in ganz Deutschland gefährdet.

Allen ostdeutschen Bundesländern drohte, ihren Status als Höchstfördergebiete zu verlieren. Durch die Pläne der Generaldirektion Wettbewerb wären aber auch die Fördergebiete in den alten Ländern erheblich verkleinert worden. Der DGB hat dies bereits mehrfach kritisiert, denn auch in den Westländern gibt es Regionen mit zweistelliger Arbeitslosigkeit. Mit Ausnahme von Hamburg und Baden-Württemberg sind derzeit alle deutschen Länder – wenn auch mit unterschiedlicher Förderwürdigkeit – als Fördergebiete eingestuft. Für alle strukturschwachen Regionen in Deutschland müssen Wege aus der wirtschaftlichen Abwärtsspirale gefunden werden. Mittel zu erhöhen statt sie zu kürzen wäre die richtige Maßnahme.

Ende Januar 2013 haben alle Fraktionen Änderungen an den Plänen der EU-Kommission zur Wirtschaftsförderung eingefordert, da diese gravierende Auswirkungen auf die deutsche Bund-Länder-Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ gehabt hätten. Inzwischen hat die Kritik Gehör gefunden. Der Bevölkerungsplafonds liegt ab Mitte 2014 bei 46,53 Prozent und nach dem Beitritt Kroatiens bei 47 Prozent. Damit verringert sich das zukünftige Fördergebiet gegenüber der aktuellen Periode infolge der Bestimmungen der neuen Regionalleitlinien der EU-Kommission um etwa zwei Millionen Einwohner. Nach Angaben des Wirtschaftsministeriums resultiert dies aus der relativ stärkeren Position deutscher Regionen im europäischen Vergleich.

Dieser Kompromiss ist für Deutschland besonders wichtig, denn zukünftig wird die GRW aufgrund des Wegfalls der Investitionszulage 2013 und der in der neuen Förderperiode ab 2014 zu

erwartenden reduzierten Fördermöglichkeiten durch die europäischen Strukturfonds an Relevanz gewinnen: „Trotz der restriktiven beihilferechtlichen Vorgaben können strukturschwache Regionen auch zukünftig in allen bisherigen GRW-Förderländern wirksam unterstützt werden. Die neuen Länder bleiben weiterhin vollständig Fördergebiet, verlieren allerdings den bisherigen Höchstförderstatus. Das Fördergebiet umfasst strukturschwache ländliche Regionen ebenso wie ost- und westdeutsche altindustrielle Gebiete in der Umstrukturierung und die ostbayerischen Grenzregionen. [...] Außerdem wurde die bisherige feste Quotenaufteilung der GRW-Mittel nach neuen und alten Ländern aufgelöst. Künftig werden die Bundesmittel verstärkt nach Strukturschwäche und weniger nach Himmelsrichtung verteilt. Im Ergebnis werden ab 2014 gerade die westdeutschen Länder wie Bremen, Nordrhein-Westfalen, Schleswig-Holstein, Rheinland-Pfalz, Hessen und das Saarland mehr GRW-Mittel erhalten. Für die neuen Länder wird der Rückgang auf 90 Prozent der bisherigen Ansätze begrenzt.“¹⁶

Was passiert nach 2020?

Im Zentrum der strukturpolitischen Förderung des „Aufbau Ost“ steht der Solidarpakt II. Er umfasst bis 2019 Mittel in Höhe von 156 Milliarden Euro. Davon stehen in Korb II für Fördermaßnahmen durch den Bund 51 Milliarden Euro zur Verfügung. Der Schwerpunkt liegt bei der Investitionsförderung, insbesondere über die noch bis 2013 laufende Investitionszulage. Die Mittel aus dem Korb II dienen vor allem der Kofinanzierung der Mittel aus den EU-Strukturfonds in Ostdeutschland. Häufig werden auch GRW, Landesmittel und Strukturfondsmittel gleichzeitig eingesetzt.

Die Gemeinschaftsaufgabe zur Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur muss auch nach 2020 bundesweit erhalten bleiben. Vor dem Hintergrund des Wegfalls der Investitionszulage 2013 und den geringeren Mitteln bei den Europäischen Strukturfonds brauchen wir ein wirkungsvolles Regionalförderinstrument. Der DGB fordert, die GRW in den nächsten Jahren jährlich um 250 Millionen Euro aufzustocken und damit das Niveau der 90er Jahre wieder anzustreben (Vgl. Seite 31).

Nach 2020 wird es spannend: Aus Sicht des DGB ist es sinnvoll, in der GRW ein zentrales Instrument für die Zeit nach einem wahrscheinlichen Wegfall des Solidarpaktes zu sehen.

Das Bundeswirtschaftsministerium wird sich in der Zeit nach der Fertigstellung der Förderkarte und der notwendigen Notifizierung intensiver mit dieser Frage auseinandersetzen, auch konzeptionell. Im Rahmen des GRW-Ausschusses können sich die Sozialpartner in diese Debatte einbringen. Vermutlich kommt in diesem Zusammenhang noch eine Diskussion über die Gemeinschaftsaufgaben als solche im Rahmen einer Föderalismusdebatte hinzu. Der DGB wird sich an dieser Debatte intensiv beteiligen.

¹⁶ Vgl. <http://bmwi.de/DE/Themen/wirtschaft,did=595542.html?view=renderPrint>, 14. November 2013

6. Ökologische und soziale Strukturpolitik – Die Europa 2020 Strategie muss zielführend werden

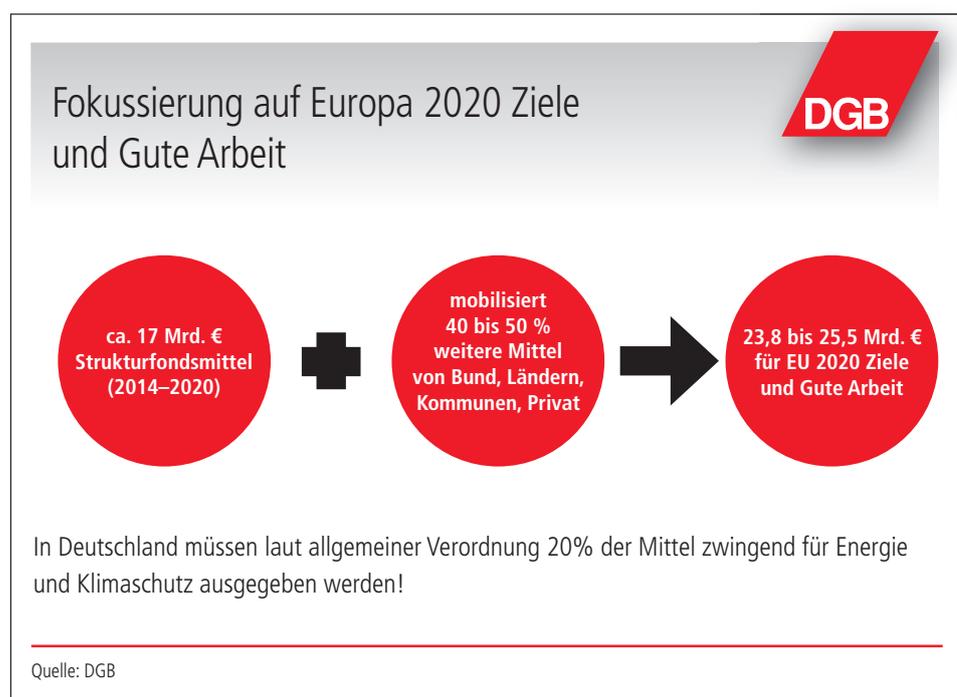
Die Europäische Kommission hat in ihren Vorschlägen zur Allgemeinen Verordnung für die Strukturfonds eine strategische Ausrichtung auf die Europa 2020 Strategie verankert. Die Regional- und Strukturpolitik der Europäischen Union folgt dem Gedanken der Solidarität und war von Beginn an Teil des europäischen Politikansatzes. 1987 fand sie in der Einheitlichen Europäischen Akte als Kohäsionspolitik ihren Niederschlag. Durch sie werden strukturschwache, ärmere oder besonders vom Strukturwandel betroffene Regionen in der EU unterstützt, um ihnen dabei zu helfen, den Rückstand aufzuholen. Die Regionalpolitik 2007-2013 der Europäischen Union unterscheidet zurzeit drei Förderziele:

- **Konvergenz** (ab 2014: weniger entwickelte Regionen) richtet sich an die am wenigsten wohlhabenden Regionen. Sie kennzeichnen sich dadurch, dass ihr Bruttoinlandprodukt (BIP) unter 75 Prozent des Gemeinschaftsdurchschnitts liegt.
- **Regionale Wettbewerbsfähigkeit und Beschäftigung** (ab 2014: stärker entwickelte Regionen) adressiert Gebiete mit besonderen Strukturproblemen, die aber nicht unter das Konvergenz-Ziel fallen, und hilft ihnen, den Wandel durch Innovation zu gestalten.
- **Europäische territoriale Zusammenarbeit:** fördert die Zusammenarbeit an Binnen- und einigen Außengrenzen der EU-Länder, um gemeinsame Lösungsansätze benachbarter Regionen zu entwickeln.

Insgesamt gibt die Europäische Union für diese Struktur- und Regionalpolitik einen Großteil ihres Haushalts aus. Für den Zeitraum 2007 bis 2013 waren dies rund 348 Milliarden Euro. Mehr als 80 Prozent dieser Mittel fließen in die Konvergenzregionen. Auch Deutschland profitierte von der Förderung bei allen drei Zielen mit insgesamt 26,7 Milliarden Euro (=1 Prozent des Ø BIP) im Förderzeitraum 2007 bis 2013. Das ist deutlich weniger Geld als beispielsweise nach Polen geflossen ist (67,2 Milliarden Euro; = 19 Prozent des Ø BIP), aber deutlich mehr als Frankreich erhalten hat (14,3 Milliarden Euro; = 0,7 Prozent des Ø BIP).

Ausrichtung der Strukturfonds auf die Europa 2020 Ziele

Die Mittel werden über verschiedene Fonds vergeben, von denen der Europäische Sozialfonds (ESF) und der Europäische Fonds für regionale Entwicklung (EFRE) aus gewerkschaftlicher Sicht die bedeutsamsten sind. Aber auch der Fonds für landwirtschaftliche Entwicklung (ELER) gewinnt zunehmend an Bedeutung. Voraussetzung für den Erhalt europäischer Mittel ist eine Partnerschaftvereinbarung, die mit der Europäischen Kommission abgeschlossen werden muss. Erstmals in der Geschichte der Strukturfonds werden ab 2014 alle Fonds auf strategische Ziele ausgerichtet und als „Investitionsfonds (ESI-Fonds)“ bezeichnet. Alle Operationellen Programme



und Maßnahmen werden in Zukunft darauf geprüft, ob sie mit den Zielen der Entwicklungsstrategie „Europa 2020“ kompatibel sind. Mit dieser Strategie soll die EU modernisiert und international konkurrenzfähiger gemacht werden.

Das heißt, dass sich die Europäische Kommission, die Mitgliedstaaten im Rat sowie das Europäische Parlament gemeinsam darauf verständigt haben, dass die Strukturfonds nun zwei Ziele verfolgen sollen: Neben dem Kernziel des wirtschaftlichen und sozialen Ausgleichs (Kohäsion) innerhalb Europas wird der Beitrag zur Europa 2020 Strategie als Messlatte für die Förderperiode 2014-2020 genommen.

Von den Regionen wird grundsätzlich, aber in unterschiedlicher Höhe, eine Kofinanzierung verlangt, um sicherzustellen, dass die Gebiete auch wirklich Interesse an den vorgeschlagenen Maßnahmen haben. Die politische Steuerungswirkung auf die Regionalpolitik in den Bundesländern ist insofern vergleichsweise hoch. Die Kofinanzierungssätze variieren nach Regionen und Interventionsformen sowie nach lokalen, kommunalen Beteiligungssätzen. Man kann insgesamt davon ausgehen, dass jeder investierte Euro aus den Strukturfonds, in der neuen Förderperiode 40 bis maximal 50 Prozent Mittel nach sich zieht (vgl. obenstehende

Grafik). Da Strukturfondsmittel nur für freiwillige Leistungen des Staates ausgegeben werden können, bedeutet dies, dass in Ostdeutschland die freien öffentlichen Mittel überwiegend strategisch an die Strukturfonds gebunden werden. **Der DGB fordert deshalb, dass, wie bereits in vielen der GRW-Richtlinien, auch hier Gute Arbeit gefördert wird.**

Die Strukturpolitik soll auch in der Förderperiode 2014–2020 eine entscheidende Rolle bei der Verwirklichung eines intelligenten, nachhaltigen und integrativen Wachstums spielen. Insgesamt 39 Prozent der EU-Mittel werden für die Strukturfonds vorgesehen.

Der Finanzrahmen sieht Verpflichtungsermächtigungen von 960 Milliarden Euro vor, die Zahlungsermächtigungen belaufen sich auf 908,4 Milliarden.

Im Bereich Strukturpolitik stehen damit für Deutschland ca. 17 Milliarden Euro aus dem Europäischen Fonds für Regionale Entwicklung und dem Europäischen Sozialfonds für 2014–2020 zur Verfügung. Für die heutigen ostdeutschen Konvergenzregionen bleiben über ein „Sicherheitsnetz“ 60 Prozent der von 2007 bis 2013 zur Verfügung stehenden Mittel erhalten. Zusätzlich steht eine Sonderzuweisung von 510 Millionen Euro zur Abfederung der Mittelverluste zur Verfügung.

Im Ergebnis konnten somit 64 Prozent der Mittel der Vorperiode für die heutigen Konvergenzregionen gesichert werden. Die jetzigen „Phasing-Out“-Regionen Brandenburg-Südwest, Leipzig und Lüneburg werden nicht von dem Sicherheitsnetz erfasst. Die Region Leipzig, die sehr knapp aus der Kategorie „Übergangsregionen“ herausgefallen ist, erhält eine Sonderzuweisung von 200 Millionen Euro. Bei den Mitteln für die entwickelten Regionen (westdeutsche Länder) ist es bei den Kürzungen in Höhe von 25 Prozent geblieben.

Für Deutschland bedeutet die neue Verordnung, dass die Bundesländer künftig 60 bis 80 Prozent der Regionalfonds-Gelder auf nur wenige, konkrete Ziele konzentrieren müssen, darunter Innovation, CO₂-Einsparung oder Unternehmensförderung. Eine gewisse Flexibilität sollte trotz aller Fokussierung erhalten bleiben, damit jede Region ein maßgeschneidertes Programm erstellen kann.

Der DGB begrüßt die grundsätzliche Ausrichtung der Strukturfonds für die Jahre 2014 bis 2020. Dazu gehört insbesondere:

- der Vorschlag der Kommission zur thematischen Konzentration auf Umweltthemen mit festen Quoten (20 Prozent im EFRE) für Ressourceneffizienz und erneuerbare Energien,

- eine thematische Konzentration auf Schwerpunktziele im ESF einzuführen,
- die Verpflichtung, die Sozialpartner in die Umsetzung einzubeziehen und ihnen eine besondere Verantwortung zu übertragen.

Die Umsetzung erfordert innovative Strategien und konkrete Maßnahmen, um durch ökologischen Wandel neue und existenzsichernde Arbeitsplätze in den europäischen Industrie- und Dienstleistungsgesellschaften zu schaffen. Neue Arbeitsplätze sollen geschaffen, bedrohte Arbeitsplätze gleichzeitig erhalten und die Qualifikation der Beschäftigten an den technologischen Wandel angepasst werden. Deshalb ist es uns wichtig, dass der sozial-ökologische Wandel durch den **EFRE und den ESF** begleitet wird.

Konsequenzen aus der Wirtschafts- und Finanzkrise

Als eine Konsequenz aus der Wirtschafts- und Finanzkrise betrachtet die Kommission die Kohäsionspolitik als Bestandteil einer europäischen Industriepolitik. Der DGB hat dieses politische Signal der Aufwertung der Rolle der Industriepolitik 2010 ausdrücklich begrüßt.

Sowohl die von der EU-Kommission geforderte Ausrichtung der Kohäsionspolitik auf die Europa 2020 Strategie als auch die Einbindung in die industriepolitischen Vorhaben erfordern jedoch aus gewerkschaftlicher Sicht zunächst eine grundsätzliche Auseinandersetzung mit den politischen Zielsetzungen der EU-Kommission.

Der Blick auf die Zukunft setzt eine Bilanz der letzten Jahre voraus, um die Fehler, die zur Wirtschafts- und Finanzkrise geführt haben, nicht zu wiederholen. Die Kommission betont, dass die Beteiligung der Sozialpartner erhöht und die partnerschaftliche Beteiligung insgesamt verbessert werden soll. Der DGB begrüßt diesen Vorschlag und hat die Kommission hier in den letzten Monaten im Zuge der Trilogverhandlungen¹⁷ unterstützt.

In diesem Sinne haben sich der Europäische Gewerkschaftsbund (EGB) und der DGB zusammen mit den Sozialpartnern und NGOs für eine verbindliche Partnerschaft in den Begleitgremien der Strukturfonds eingesetzt. **Die Qualität der partnerschaftlichen Beteiligung ist zentrale Voraussetzung für das Gelingen einer nachhaltigen Strukturpolitik in den Mitglieds-**

¹⁷ Unter einem Trilog (engl. triologue) versteht man ein Dreiertreffen zwischen Vertretern des Rates, des Europäischen Parlaments und der Europäischen Kommission mit dem Ziel einen Kompromiss zu finden. Vgl. Glossar Centrum für Europäische Politik

staaten und Regionen, denn das Wissen der Akteure vor Ort ist durch nichts zu ersetzen.

Die strategischen Ziele konsequent umsetzen

Die Lissabon-Strategie ist aus Sicht des DGB gescheitert. Sie krankte an der reinen Ausrichtung auf quantitatives Wachstum, die von den Gewerkschaften bereits seit langem kritisiert wurde. Die in der Lissabon-Strategie festgelegten Zielsetzungen einer ökologischen und sozialen Erneuerung wurden gegen ökonomische Ziele ausgespielt. Das darf sich in der Europa 2020 Strategie nicht wiederholen. Die letztlich einseitig auf Wettbewerb ausgerichtete Lissabon-Strategie, verbunden mit Deregulierung, Liberalisierung und einer Ideologie des Rückzugs des Staates, hat die Rezession in der Wirtschaftskrise noch verstärkt und nicht verringert. Das von vorne herein unrealistische 3-prozentige Wachstum wurde – übrigens bereits vor der Wirtschafts- und Finanzkrise – nicht erreicht. Konzepte wie die Deregulierung des Arbeitsmarktes haben das Konzept des „guten Lebens“ behindert. In den letzten Jahren wurde einmal mehr deutlich, dass beliebiges Wirtschaftswachstum nicht automatisch sozialen und ökologischen Fortschritt bedeutet.

Der 2011 reformierte Stabilitäts- und Wachstumspakt, der einseitig auf finanzpolitische Stabilität durch Begrenzung der Haushaltsdefizite setzt, hätte mit den qualitativ definierten Zielen der Europa 2020 Strategie verknüpft werden müssen, um sicherzustellen, dass der Pakt Investitionen nicht von vornherein verhindert. Da dies nicht erfolgt ist, fehlen die haushaltspolitischen Spielräume, um die zur Erreichung der Europa 2020 Ziele erforderlichen Investitionen zu tätigen.

Zukunftsinvestitionen in Bildung, Forschung und Entwicklung dürfen nicht der Haushaltskonsolidierung zum Opfer fallen. Die Konsolidierung der Haushalte sollte erst dann erfolgen, wenn der Aufschwung selbsttragend ist. Andernfalls droht die permanente Sozialisierung der Verluste durch Krisen. Weiterhin muss eine Stärkung der Nachfrageseite erfolgen, um regionale Wirtschaftskreisläufe zu initiieren, besonders in Süd-Ost-Europa.

Eine **gezielte Beeinflussung des Strukturwandels durch industrie- und strukturpolitische Interventionen** muss aus gewerkschaftlicher Sicht jetzt die Weichen für zukunftsfähige Strukturen stellen. Dazu gehört neben einer **Politik zum Erhalt und Ausbau industrieller Kerne und der damit zusammenhängenden gesamten Wertschöpfungskette auch die Förderung hochwertiger Dienstleistungen**. Aktuell gibt es auch auf europäischer Ebene die Tendenz, etwa in der Initiative des EU-Kommissars für Industrie und Unternehmen Tajani, die Stärkung der europäischen Industrie zulasten der Förderung von

Dienstleistungen zu betreiben. Dies wird den Bedürfnissen moderner Volkswirtschaften und der Menschen nicht gerecht. Stattdessen müssen Industrie- und Dienstleistungspolitik gleichberechtigt betrieben werden. Besonders industrielle Dienstleistungen und klassische Industrie sind dabei, zu „hybriden“ Wertschöpfungssystemen zusammen zu wachsen.

Schwächen der Europa 2020 Strategie

Die Europa 2020 Strategie betont zwar den ökologischen Umbau der Industrie, jedoch gehen die avisierten Ziele (Stichwort „20-20-20“) nicht weit genug.

Der sektorale Strukturwandel von Industrie und Dienstleistungen fällt zusammen mit der Notwendigkeit eines ökologischen Wandels, der durch die zunehmenden Umweltprobleme und den Klimawandel erzwungen wird. Er muss daher auch den Bedingungen einer Umstellung auf umweltfreundliche Produkte und ressourcensparende Prozesse gerecht werden. Für beide Arten des Wandels gilt: Dort, wo der Strukturwandel Arbeitsplätze gefährdet oder überflüssig macht, braucht es belastbare Szenarien, die Alternativen für die Beschäftigten aufzeigen und in konkreten Konversions-, Umbau- und Innovationsaktivitäten münden. Nur mit der Aktivierung von industriellen Potentialen, Innovations- und Problemlösungskompetenzen sind die anstehenden Wandlungsprozesse ohne soziale Verwerfungen zu bewältigen.

Nach wie vor bemängelt der DGB, dass die Kommission von der Erzeugung von Wachstum und Arbeitsplätzen spricht, ohne qualitative Kriterien anzulegen. **Wachstum wie in den vergangenen Jahrzehnten ist weder in Sicht, noch angesichts der Klima- und Umweltschäden wünschenswert. Vielmehr geht es um eine qualitative Entwicklung, welche die Lebensqualität der Menschen verbessert.** Statt um „mehr und bessere Arbeitsplätze“, wie in der Lissabon-Strategie gefordert, geht es der Kommission offenbar nur noch um die Förderung von Beschäftigung – egal zu welchem Preis. Der DGB ist der festen Überzeugung, dass das Ziel eines intelligenten, nachhaltigen und integrativen Wachstums, wie es die Europa 2020 Strategie vorsieht, nur mit Guter Arbeit, existenzsichernden Löhnen und sozialer Sicherheit zu erreichen ist.

Messbare Kriterien für Gute Arbeit und Ökologie

Der DGB hat deshalb mit seinem DGB-Index Gute Arbeit bereits 15 Dimensionen Guter Arbeit definiert, die wissenschaftlich evaluiert und anerkannt sind. Auf europäischer Ebene wurde

der Index in einer Studie für das EU-Parlament zu Arbeitsqualitäts-Indikatoren 2009 bereits berücksichtigt.¹⁸ Sie können für ganz Europa übernommen und über Indikatoren förderrechtlich verankert werden. Ein Indikator muss die Anzahl der geschaffenen sozialversicherungspflichtigen Dauerarbeitsplätze sein, die die Kriterien Guter Arbeit erfüllen! **Die Qualität der Arbeit ist ein entscheidender Faktor in Europa, wenn es auf den Weltmärkten weiterhin eine Rolle spielen will. Alleinstellungsmerkmale eines attraktiven Europa sind: Soziale Sicherheit zum Leben, auskömmliche Einkommen, ein Recht auf Weiterbildung, Gesundheitsschutz sowie eine flexible und familienfreundliche Arbeitsorganisation.**

Der DGB setzt sich dafür ein, die in der GRW erzielten Erfolge in der kommenden Förderperiode 2014-2020 auf die EU-Strukturfonds zu übertragen. Das gilt auch für den Europäischen Fonds für Regionalpolitik (EFRE). Dazu müssen auf den EFRE bezogene Kriterien Guter Arbeit entwickelt und anhand eines Indikatorensystems überprüft werden. Geeignete Indikatoren sind – ähnlich wie bei der GRW – die Anzahl der geschaffenen sozialversicherungspflichtigen Arbeitsverhältnisse, tarifliche Entlohnung oder die Existenz von Mitbestimmungsstrukturen. Der DGB begrüßt, dass die Sozialpartner für die neue Förderperiode auf Bundesebene in die Vorbereitung der Partnerschaftsvereinbarung stärker einbezogen werden. Damit können die Gewerkschaften auf die strategische Ausrichtung der Strukturpolitik vor Ort Einfluss nehmen. Eine solche Möglichkeit muss auch nach 2020 weiter fortbestehen!

Der Verankerung nachhaltiger und sozialer Wirtschaftsförderung in den Bundesländern in der GRW ging zunächst eine umfassende Prüfung der rechtlichen Voraussetzungen auf nationaler und europäischer Ebene voraus. Ein Rechtsgutachten weist nach, dass die rechtlichen Voraussetzungen für die Implementierung von ökologischen und sozialen Kriterien sowohl in der GRW, als auch in den Verordnungsvorschlägen der EU-Kommission für die Strukturfonds durchaus gegeben sind.¹⁹ Auch die beihilferechtlichen Regelungen stehen dem Anliegen von DGB und Gewerkschaften nicht im Wege.

Eine weitere Studie zum Thema „Gute Arbeit in der Strukturpolitik“ hat die partnerschaftliche Beteiligung in Deutschland im Hinblick auf die Planungsprozesse für die zukünftige Förderperiode untersucht.²⁰ Es zeigt sich, dass Länder, die den konstruktiven, partnerschaftlichen Dialog pflegen,

¹⁸ Directorate General for International Policies, Policy Department A: Economic and Scientific Policy, Employment and Social Affairs, „Indicators of Job Quality in the European Union“, 2009

¹⁹ Wolfgang Kohte: „Die Umsetzung nachhaltiger und sozialer Wirtschaftsförderung auf Landesebene am Beispiel von Niedersachsen und Sachsen-Anhalt“, gefördert durch Friedrich-Ebert-Stiftung, Hans-Böckler-Stiftung und Otto-Brenner-Stiftung, 2012

²⁰ Susanne Voß: „Gute Arbeit in der Strukturpolitik“, Arbeitspapier 286 der Hans-Böckler-Stiftung, in der Reihe „Wirtschaft und Finanzen“, 2013

ein größeres Qualitätsbewußtsein von Beschäftigung haben. In Bezug auf die Verbesserung von Arbeitsbedingungen sind sie hinsichtlich der Umstrukturierung der Wirtschaftsförderung offener und gestaltungsfreudiger. Sie nehmen ihre Unternehmen in die Pflicht, gesellschaftliche Verantwortung zu übernehmen.

Sozial-ökologischer Wandel mit Hilfe der Strukturfonds vorantreiben

Die wichtigste Herausforderung für eine zukunftsfähige Strukturpolitik besteht aus unserer Sicht darin den Strukturwandel positiv zu gestalten. „Grüne Jobs“ können in fast allen Industrie- und Dienstleistungssektoren entstehen. Allerdings sind „Green Jobs“ nicht automatisch „Good Jobs“. Investitionen in den ökologischen Wandel können neue Arbeitsplätze und Einkommensmöglichkeiten schaffen. Die Europa 2020 Strategie bekennt sich zwar zu einer nachhaltigen Wirtschaftsweise, erwähnt jedoch den großen Anpassungsbedarf, den der Wandel für die Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer mit sich bringt, mit keinem Wort. Vor allem kommt es darauf an, dass Europa sich von Niedriglohnstrategien, die unter dem Deckmantel „Flexibility“ immer wieder neu belebt werden, endgültig verabschiedet.

Gleichzeitig fordert der DGB die Orientierung von Forschung und Entwicklung an Kriterien der Nachhaltigkeit, die Weiterentwicklung verbindlicher Energieeffizienzstandards sowie die Einleitung von Ausbildungsinitiativen im Bereich Umwelttechnologie und Umweltdienstleistungen.

Es geht darum, durch die Förderung von Aus- und Weiterbildung neue Kompetenzen zu schaffen, die für „Green Jobs“ gebraucht werden. Der ökologische Umbau der Wirtschaft muss mit Hilfe des ESF sozial flankiert werden.

Der ESF könnte hier für Belebung sorgen, wenn er besondere Programme fördert, um Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer mit niedrigem Qualifikationsniveau dabei zu unterstützen, ihre Beschäftigungsfähigkeit zu verbessern. Nötig sind vor allem solche Programme, die die Potentiale des Einzelnen stärken und für Stimulation und Struktur gleichzeitig sorgen.

Glossar

Der Solidaritätszuschlag, auch Soli genannt, wird in allen Bundesländern erhoben. Er ist keine Westabgabe an den Osten. 1991 wurde die damals 7,5-prozentige Abgabe erstmals erhoben. Nach drei Jahren Pause wurde sie 1995 wieder eingeführt und beträgt heute 5,5 Prozent auf die Einkommens- und Körperschaftssteuer. Die Abgabe ist nicht zweckgebunden, sondern fließt in den Bundeshaushalt. 2011 betrug das Aufkommen 12,8 Milliarden Euro.

Der Solidarpakt ist ein Bündnis, das Bundesregierung und Bundesländer 1993 geschlossen haben. Man war sich damals darin einig, über den Länderfinanzausgleich den ostdeutschen Ländern beim Aufbau zu helfen. Dabei ging es vor allem um die wirtschaftliche und soziale Infrastruktur sowie den Aufbau/Erhalt von Schulen und Universitäten. Bis zum Jahr 1993 hatte es dafür den „Fonds Deutsche Einheit“ gegeben, der allerdings bei Weitem nicht ausreichte, um die anliegenden Herausforderungen zu stemmen.

Im Solidarpakt I, der von 1995 bis 2004 galt, bekamen die fünf ostdeutschen Länder und Berlin zehn Jahre lang insgesamt 20,6 Milliarden D-Mark für den Aufbau Ost. Des Weiteren wurde ein Erblastentilgungsfonds eingerichtet, in den die Schulden der Treuhandanstalt überführt wurden. Das Gleiche gilt für die gewaltigen Altschulden der Wohnungsgesellschaften, die diesen zu DDR-Zeiten vom Staat willkürlich zugeschoben worden waren. Das waren 1995 insgesamt 336 Milliarden D-Mark Schulden, für die der Bund aufkam. Wie beim „Fonds Deutsche Einheit“ war auch beim Solidarpakt I bald erkennbar, dass das Geld nicht ausreichen würde.

Der Solidarpakt II, auf den sich Bund und Länder 2001 verständigten, gilt seit 2005 und endet 2019. Insgesamt 156 Milliarden Euro erhalten die ostdeutschen Länder und Berlin. Der Bund weist den ostdeutschen Ländern in diesem Zeitraum Sonderzuweisungen (sog. Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen – SoBEZ) in Höhe von 105 Milliarden Euro zu, um teilungsbedingte Rückstände bei der Infrastruktur zu beseitigen sowie die unterproportionale kommunale Finanzkraft auszugleichen („**Korb I**“).

Die Bundesregierung hat sich mit dem Solidarpakt II ferner verpflichtet, im Zeitraum von 2005 bis 2019 neben den Sonderzuweisungen als Zielgröße weitere rund 51 Milliarden Euro in Form überproportionaler Leistungen (Bundesleistungen und EU-Strukturfondsmittel) für die ostdeutschen Länder bereit zu stellen („**Korb II**“). Hierbei handelt es sich insbesondere um verschiedene Fördermaßnahmen für die Wirtschaft und die Infrastruktur. Die jährliche Sonderförderung stieg von 10,5 Milliarden Euro im Jahr 2005 auf das Maximum von 19,2 Milliarden im Jahr 2012. Ab 2013 sinkt die Förderung stufenweise und endet bei 2,1 Milliarden Euro im Jahr 2019.

Der Europäische Sozialfonds (ESF) ist ein Instrument der EU zur Beschäftigungsförderung.

Er geht auf den Vertrag zurück mit dem 1957 die Europäische Wirtschaftsgemeinschaft gegründet wurde. Die Mittelausstattung beträgt derzeit rund 10 Milliarden Euro jährlich. Voraussetzung für die Mittelzuweisung für Projekte ist eine Kofinanzierung. Die Höhe der Kofinanzierung bewegt sich zwischen 50 und 85 Prozent, in Ausnahmefällen auch 95 Prozent der Projektkosten. Die konkrete Höhe richtet sich nach dem relativen Wohlstand der betreffenden Region.

Der EFRE (Europäischer Fonds für Regionale Entwicklung) ist das zentrale Element der Regionalpolitik bzw. Strukturpolitik der Europäischen Union (EU). Der 1975 errichtete Fonds wird von der Europäischen Kommission verwaltet. Seine Mittel sind im Haushaltsplan der Europäischen Union ausgewiesen. Ziel des EFRE ist es, Ungleichgewichte zwischen den Regionen auszugleichen und den wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalt in der Europäischen Union zu stärken (Kohäsion). Der EFRE unterstützt die regionale und lokale Entwicklung durch Förderung von Unternehmensinvestitionen in den Bereichen Forschung und Entwicklung, Innovationen, Klimawandel und Umwelt, Unterstützung für KMU, Infrastruktur, Gesundheit, Bildung und soziale Einrichtungen sowie nachhaltige Stadtentwicklung.

Quellen: Der Beauftragte der Bundesregierung für die neuen Bundesländer; Berliner Zeitung, 22.07.2013, BMWi

