



Europäischer Wirtschafts-  
und Sozialausschuss

# STELLUNGNAHME

Europäischer Wirtschafts- und Sozialausschuss

## **Kohäsionspolitik bei der Bekämpfung von Ungleichheiten – Komplementaritäten/Überschneidungen mit der Aufbau- und Resilienzfähigkeit**

Die Rolle der Kohäsionspolitik bei der Bekämpfung von Ungleichheiten im neuen  
Programmplanungszeitraum nach der COVID-19-Krise. Komplementaritäten und mögliche  
Überschneidungen mit der Aufbau- und Resilienzfähigkeit und den nationalen Aufbauplänen  
[Initiativstellungnahme]

**ECO/550**

Berichtersteller: **Ioannis VARDAKASTANIS**

Mitberichterstellerin: **Judith VORBACH**

[www.eesc.europa.eu](http://www.eesc.europa.eu)

**DE**



[www.eesc.europa.eu/facebook](https://www.eesc.europa.eu/facebook)



[www.eesc.europa.eu/twitter](https://www.eesc.europa.eu/twitter)



[www.eesc.europa.eu/linkedin](https://www.eesc.europa.eu/linkedin)



[www.eesc.europa.eu/instagram](https://www.eesc.europa.eu/instagram)

Beschluss des Plenums	25/03/2021
Rechtsgrundlage	Artikel 32 Absatz 2 der Geschäftsordnung Initiativstellungnahme
Zuständige Fachgruppe	Fachgruppe Wirtschafts- und Währungsunion, wirtschaftlicher und sozialer Zusammenhalt
Annahme in der Fachgruppe	08/09/2021
Verabschiedung im Plenum	23/09/2021
Plenartagung Nr.	563
Ergebnis der Abstimmung (Ja-Stimmen/Nein-Stimmen/Enthaltungen)	211/0/6

## 1. **Schlussfolgerungen und Empfehlungen**

- 1.1 NextGenerationEU (NGEU) beruht nicht nur auf der Solidarität zwischen den Mitgliedstaaten, sondern ist auch ein Symbol dafür, dass sie eine gemeinsame Vision für die Zukunft haben. Durch die vertrauensfördernde Wirkung von NGEU hat sich die Gefahr einer schweren Krise in einigen Ländern bereits verringert, und die positiven Auswirkungen werden voll zum Tragen kommen, sobald tatsächlich Ausgaben getätigt werden. Der EWSA begrüßt nachdrücklich, dass es der EU gelungen ist, innerhalb eines so kurzen Zeitraums einen derart weitreichenden Mechanismus zu konzipieren und anzunehmen, fordert aber auch, ihn nach Kräften weiter zu verbessern und mögliche Mängel zu beheben.
- 1.2 Der EWSA spricht sich allgemein für eine wohlstandsorientierte Wirtschafts- und Sozialpolitik aus, bei der das Wohlergehen der Menschen Vorrang hat und niemand zurückgelassen wird. In dieser Stellungnahme geht es hauptsächlich darum, wie Ungleichheiten mit Hilfe von Kohäsionspolitik und NGEU, vor allem durch die Aufbau- und Resilienzfazilität als Hauptinstrument, beseitigt werden sollen. NGEU wird in der Tat zu einer Aufwärtskonvergenz zwischen den Mitgliedstaaten beitragen und könnte auch den haushaltspolitischen Spielraum für sozialpolitische Maßnahmen verbessern. Letztlich liegt die große Herausforderung für die kommenden Jahre darin, inwieweit und wie Ungleichheiten innerhalb der Länder und Ungleichgewichte zwischen den Regionen durch NGEU bekämpft werden sollen.
- 1.3 Bereits vor der COVID-19-Pandemie waren Ungleichheiten ein enormes Problem. Die Krise hat diese seit langem bestehenden Gräben in unseren Gesellschaften, einschließlich der ungleichen Einkommens- und Vermögensverteilung und des ungleichen Zugangs zu Gesundheitsversorgung und Bildung, weiter verdeutlicht und verschärft. Diese Ungleichheiten sind je nach Geschlecht, Alter, Bildungsstand und Behinderung sowie nach Region, Branche und Beruf unterschiedlich. Frauen und junge Menschen wurden von der Pandemie unverhältnismäßig stark getroffen. Die höchste Inzidenz von COVID-19-Infektionen ist bei den am stärksten von Armut betroffenen Personen zu verzeichnen, was sich wiederum negativ auf ihr Einkommen auswirken kann. Ärmere Menschen können außerdem seltener im Homeoffice arbeiten, was sich als ein entscheidender Faktor für den Arbeitsplatzverlust erwiesen hat.
- 1.4 Die EU sollte die einzigartige Chance, die NGEU bietet, nutzen, um Mängel in der Sozial-, Wirtschafts- und Umweltpolitik zu beheben und einen wohlstandsorientierten Ansatz zu verfolgen. Der EWSA begrüßt, dass soziale Ziele, insbesondere das Ziel des wirtschaftlichen, sozialen und territorialen Zusammenhalts, in die sechs Säulen der Aufbau- und Resilienzfazilität eingebettet sind und dass die Bewertungskriterien für die nationalen Aufbau- und Resilienzpläne (NARP) deren soziale Auswirkungen einschließen. Zu Recht müssen die Mitgliedstaaten auch darlegen, wie die NARP zur Gleichstellung der Geschlechter und zur Chancengleichheit für alle beitragen. Allerdings muss der Schwerpunkt innerhalb der NARP und von NGEU insgesamt viel stärker und konkreter auf eine gerechte Verteilung gelegt werden.
- 1.5 Um eine stärkere soziale Dimension der NARP sicherzustellen, schlägt der EWSA vor, dass die Kommission nicht nur eine Methode für die Berichterstattung über Sozialausgaben gemäß Artikel 29 Absatz 4 der Verordnung über die Aufbau- und Resilienzfazilität entwickelt, sondern

auch eine Methode zur Bewertung der sozialen Auswirkungen der im jeweiligen NARP vorgeschlagenen Strukturreformen konzipiert. In diesem Zusammenhang ist es höchst fragwürdig, dass der delegierte Rechtsakt, der Spezifikationen zur sozialen Dimension enthält, erst nach der Erarbeitung der NARP und sogar nach ihrer Genehmigung vorgelegt wird.

- 1.6 Eine große Herausforderung besteht darin, Kohärenz und Synergien zwischen Kohäsionspolitik und NGEU, insbesondere der Aufbau- und Resilienzfazilität und REACT-EU, zu gewährleisten. Überschneidungen und Unklarheiten bei der Durchführung der Programme sind ebenso zu vermeiden wie Widersprüche und gegenseitige Beeinträchtigungen. Zudem werden Finanzmittel aus der Aufbau- und Resilienzfazilität gegenüber der Kohäsionspolitik möglicherweise bevorzugt, da sie rasch abgerufen werden müssen, was zu Lasten der Aufmerksamkeit und der Kapazitäten für die Programmplanung und Nutzung der kohäsionspolitischen Mittel für den Zeitraum 2021–2027 gehen könnte und so zu weiteren Verzögerungen und Problemen bei der Inanspruchnahme von Kohäsionsmitteln beitrüge.
- 1.7 Der EWSA ist besorgt darüber, dass die in der Kohäsionspolitik verankerten Bestimmungen zum Abbau von Ungleichheiten aufgrund der unterschiedlichen Rechtsgrundlage (siehe Ziffer 3.4) in den Vorschriften für die Nutzung von NGEU und der Aufbau- und Resilienzfazilität nicht angemessen zum Tragen kommen. Es ist wichtig, dass Umfang und Deutlichkeit der sozialen Dimension innerhalb der Kohäsionspolitik als Vorbild für NGEU und die Aufbau- und Resilienzfazilität dienen. Darüber hinaus sollten die strengen Regeln der Kohäsionspolitik für die Konsultation der Interessenträger und insbesondere das Partnerschaftsprinzip zumindest als Konzept für die Verfahren im Rahmen der Aufbau- und Resilienzfazilität dienen, um Investitionen effizient auf Maßnahmen für soziale Inklusion auszurichten und Ungleichheiten zu bekämpfen.
- 1.8 Da die Auszahlung der Mittel von der Umsetzung der länderspezifischen Empfehlungen abhängt, ist es umso wichtiger, das Europäische Semester zu reformieren, einschließlich Mindeststandards für die Konsultation der Sozialpartner und der Zivilgesellschaft, wie in der Entschließung des EWSA zur Einbeziehung der organisierten Zivilgesellschaft in die NARP dargelegt.<sup>1</sup> Im Zusammenhang mit der Kohäsionspolitik, NGEU und den länderspezifischen Empfehlungen plädiert der EWSA nachdrücklich dafür, alle verschiedenen Aspekte der Ungleichheit detailliert zu berücksichtigen und ein nachhaltiges und integratives Wachstum anzustreben sowie die Verwendung der Mittel genau zu verfolgen.
- 1.9 Der EWSA fordert außerdem die systematische Berücksichtigung der europäischen Säule sozialer Rechte und des sozialpolitischen Scoreboards in NGEU und bei der Bewertung der NARP. Dabei muss sichergestellt werden, dass NGEU auf die Schaffung guter Arbeitsplätze ausgerichtet ist. Die Auszahlung von Mitteln aus der Aufbau- und Resilienzfazilität an Unternehmen sollte daher an bestimmte Kriterien wie die Anwendung von Tarifverträgen oder die Schaffung guter Arbeitsplätze auf der Grundlage nationaler Rechtsvorschriften und Bestimmungen geknüpft werden, die auf Vereinbarungen der nationalen Sozialpartner zurückgehen. Es muss gewährleistet sein, dass sowohl der Aufschwung als auch der ökologische und digitale Wandel allen Menschen in der EU zugutekommen.

---

<sup>1</sup> [Einbeziehung der organisierten Zivilgesellschaft in die nationalen Aufbau- und Resilienzpläne – was funktioniert und was nicht?Europäischer Wirtschafts- und Sozialausschuss, ABl. C 155 vom 30.4.2021, S. 1.](#)

## 2. Allgemeine Bemerkungen

- 2.1 Die EU hat sich lange auf ihre Kohäsionspolitik und insbesondere auf Fonds wie den Fonds für regionale Entwicklung und den Sozialfonds gestützt, um Ungleichheiten sowohl innerhalb der Mitgliedstaaten als auch zwischen ihnen zu verringern. Im Jahr 2020 verursachte die COVID-19-Pandemie einen außergewöhnlichen systemischen und wirtschaftlichen Schock und verschärfte die bestehenden Ungleichgewichte zwischen den Mitgliedstaaten so sehr, dass sie mit den Kohäsionsfonds allein nicht mehr zu bewältigen waren. Infolgedessen wurde eine neue Finanzierungsinitiative namens „NextGenerationEU“ (NGEU) gestartet. Dieses Aufbaupaket in Höhe von 750 Milliarden Euro soll unter den Mitgliedstaaten aufgeteilt werden.
- 2.2 NGEU beruht nicht nur auf der Solidarität zwischen den Mitgliedstaaten, sondern ist auch ein bedeutender Durchbruch im Prozess der europäischen Integration, einschließlich beispielsweise der Vergemeinschaftung von Schulden (im Sinne der gemeinsamen Begebung von Anleihen und der gemeinsamen Schuldenaufnahme). Dank NGEU und seiner vertrauensfördernden Wirkung hat sich die Gefahr einer schweren Krise in einigen Ländern bereits verringert, und die positiven Auswirkungen werden voll zum Tragen kommen, sobald tatsächlich Ausgaben getätigt werden. Aufgrund des Ankurbelungseffekts für das Wirtschaftswachstum wird NGEU dabei helfen, die Arbeitslosigkeit abzubauen. Langfristig wird davon ausgegangen, dass NGEU erheblich zur ökologischen, wirtschaftlichen und sozialen Nachhaltigkeit beitragen wird. Der EWSA hält NGEU für eine einzigartige Gelegenheit, das europäische Sozialmodell zu stärken und eine wettbewerbsfähige und integrierte EU aufzubauen, da es zu einem raschen, fairen und nachhaltigen wirtschaftlichen Aufschwung beiträgt. Letztlich werden wahrscheinlich alle Mitgliedstaaten davon profitieren.<sup>2</sup> Schließlich ist der EWSA der Auffassung, dass es bei den europäischen Fonds nicht nur um Zahlen, Ziele und Fristen geht, sondern um die Tatsache, dass die EU-Mitgliedstaaten eine gemeinsame Vision für die Zukunft haben.
- 2.3 Die Aufbau- und Resilienzfazilität ist mit insgesamt 672,5 Milliarden Euro an Darlehen und Zuschüssen zur Förderung von Reformen und Investitionen der Mitgliedstaaten das wichtigste Instrument von NGEU. Ziel ist es, die wirtschaftlichen und sozialen Auswirkungen der COVID-19-Pandemie abzufedern und für nachhaltigere, inklusivere, widerstandsfähigere und besser für die Herausforderungen und Chancen des grünen und des digitalen Wandels gerüstete europäische Volkswirtschaften und Gesellschaften zu sorgen.
- 2.3.1 Die Fazilität gliedert sich in sechs „Säulen“, die unter anderem den wirtschaftlichen, sozialen und territorialen Zusammenhalt, Gesundheit und soziale Resilienz sowie Maßnahmen für die nächste Generation, Kinder und Jugendliche umfassen. Die Mitgliedstaaten sollen Synergien fördern und sich für eine enge Koordinierung zwischen den nationalen Aufbau- und Resilienzplänen (NARP) sowie der Programmplanung der Kohäsionspolitik einsetzen. Darüber hinaus sollten mit den NARP wirksam Herausforderungen angegangen werden, die sich aus zunehmend divergierenden wirtschaftlichen Entwicklungen und unterschiedlichen Erholungspfaden ergeben, die im Rahmen des Europäischen Semesters nicht direkt ermittelt werden. Besonders relevant sind die länderspezifischen Empfehlungen aus den Jahren 2019 und 2020.

---

<sup>2</sup>

[The nonsense of Next Generation EU net balance calculations \(Die unsinnige Berechnung der Nettosalde von NextGenerationEU\), Bruegel.](#)

- 2.4 Neben der Aufbau- und Resilienzfazilität umfasst NGEU auch die mit 47,5 Milliarden Euro dotierte Aufbauhilfe für den Zusammenhalt und die Gebiete Europas (REACT-EU). Es handelt sich hierbei um eine neue Initiative, mit der die im Rahmen der beiden Investitionsinitiativen zur Bewältigung der COVID-19-Krise (CRII und CRII +) durchgeführten Maßnahmen zur Krisenreaktion und Krisenbewältigung ausgeweitet werden. Im Vergleich zu anderen Maßnahmen sind die verfügbaren Mittel jedoch recht gering. REACT-EU kann daher nur in begrenztem Umfang zu einer grünen, digitalen, nachhaltigen, inklusiven und tragfähigen Erholung der Wirtschaft beitragen. Die Mittel aus REACT-EU werden in den Europäischen Fonds für regionale Entwicklung (EFRE), den Europäischen Sozialfonds (ESF) und den Europäischen Hilfsfonds für die am stärksten benachteiligten Personen (FEAD) fließen.
- 2.5 Darüber hinaus erhalten die Mitgliedstaaten im Rahmen der Kohäsionsprogramme für den Programmplanungszeitraum 2021–2027 insgesamt 377,8 Milliarden Euro. Dieser Betrag wird aus folgenden Fonds zugewiesen:
- dem Europäischen Fonds für regionale Entwicklung (EFRE), der darauf abzielt, Entwicklungsungleichgewichte zwischen den einzelnen Regionen zu korrigieren;
  - dem Kohäsionsfonds, aus dem EU-Projekte in den Bereichen transeuropäische Verkehrsnetze, Umweltinfrastruktur, Energieeffizienz und Nutzung erneuerbarer Energien oder nachhaltige städtische Mobilität unterstützt werden;
  - dem Europäische Sozialfonds (ESF) und
  - dem neu geschaffenen Fonds für einen gerechten Übergang.

### **3. Komplementaritäten, Synergien und Lücken zwischen der Aufbau- und Resilienzfazilität und der Kohäsionspolitik**

- 3.1 Der EWSA spricht sich allgemein für eine wohlstandsorientierte Wirtschafts- und Sozialpolitik aus, bei der das Wohlergehen der Menschen Vorrang hat und niemand zurückgelassen wird. Zentrale politische Ziele müssen unter anderem ein nachhaltiges und integratives Wachstum, die Lebensqualität und der Abbau von Ungleichheiten sein. Der EWSA fordert, dass diese Ziele in verschiedene Politikbereiche aufgenommen werden – unter anderem in die Bereiche Steuern, Arbeitsmarkt, Industrie- und Währungspolitik. Innerhalb des Europäischen Semesters, des Rahmens für die wirtschaftspolitische Steuerung und des mehrjährigen Finanzrahmens sollte der Schwerpunkt unbedingt auf die Lösung des Problems der zunehmenden Ungleichheit gelegt werden. In dieser Stellungnahme geht es hauptsächlich darum, wie diese Ungleichheiten mithilfe von Kohäsionspolitik und NGEU, vor allem durch das Hauptinstrument Aufbau- und Resilienzfazilität, beseitigt werden sollen.
- 3.2 Den Brutto-Auszahlungen aus NGEU liegen keine besonders eindeutigen Kriterien zugrunde. Sehr wahrscheinlich werden sich die schwächeren Volkswirtschaften der EU dank NGEU schneller erholen und zu realer Aufwärtskonvergenz beitragen, was der EWSA sehr begrüßt. Allerdings ist nicht sehr klar, inwieweit und wie Ungleichheiten innerhalb der Länder und Ungleichgewichte zwischen den Regionen durch NGEU bekämpft werden sollen. Aufgrund von Überschneidungen zwischen Kohäsionspolitik und NGEU sind auf jeden Fall auch nachteilige Auswirkungen sehr wahrscheinlich.

- 3.2.1 Gleiche Ausgangsbedingungen in der Sozial- und Beschäftigungspolitik sind unabdingbar, und in den NGEU-Bestimmungen sollten entsprechende Reformen gefordert werden. Der EWSA verweist auf seine verschiedenen Vorschläge zur Bekämpfung von Ungleichheiten innerhalb der Länder, beispielsweise durch Verknüpfung des öffentlichen Beschaffungswesens mit bestimmten Kriterien sowie durch Programme zur Unterstützung benachteiligter Gruppen (z. B. Jugendgarantie). Hier sollten auch die Qualität von Arbeitsplätzen und Tarifverhandlungssysteme gefördert werden.
- 3.2.2 Die Unterstützung durch die NGEU-Fonds kann den Druck auf den öffentlichen Haushalten verringern und den haushaltspolitischen Spielraum stärker verschuldeter Staaten vergrößern. Das könnte auch zur Stärkung sozialpolitischer Maßnahmen genutzt werden, um so Ungleichheiten abzubauen. Zudem empfiehlt der EWSA eine Analyse der Faktoren, die für die Verschlechterung der öffentlichen Finanzen in einigen Mitgliedstaaten im Zusammenhang mit der COVID-19-Krise eine wesentliche Rolle gespielt haben.
- 3.3 Eine große Herausforderung besteht darin, Kohärenz und Synergien zwischen Kohäsionspolitik und NGEU, insbesondere der Aufbau- und Resilienzfazilität und REACT-EU, zu gewährleisten. Laut den im Rahmen des Aufbau- und Resilienzfazilitäts-Verfahrens vorgelegten und veröffentlichten NARP haben die Programme der Fazilität und der Kohäsionspolitik auf den ersten Blick eine Reihe gemeinsamer Ziele.<sup>3</sup> Die Verfahren zur Festlegung der Einsatzbereiche von Investitionen scheinen jedoch sehr unterschiedlich, sodass fraglich ist, ob sich die beiden aufeinander abstimmen lassen. Überschneidungen und Unklarheiten bei der Durchführung der Programme sind ebenso zu vermeiden wie Widersprüche und gegenseitige Beeinträchtigungen. Die Grundsätze der Kohäsionspolitik mit ihren strengen Regeln für die Konsultation der Interessenträger sollten in die Verfahren im Rahmen der Aufbau- und Resilienzfazilität übernommen werden, um Investitionen effizient auf Maßnahmen für soziale Inklusion auszurichten.
- 3.4 In der Kohäsionspolitik gibt es schon lange die strategische Zweckbindung von Mitteln und Ressourcen für soziale Ziele sowie die Partnerschaft und die obligatorische Einrichtung von Begleitausschüssen, in denen ein breites Spektrum von Interessenträgern und Sozialpartnern bei der Auswahl der Projekte vertreten ist. Diese Grundsätze gewährleisten zwar nicht auf jeden Fall hochwertige Investitionen, haben sich aber im Laufe der Zeit als allgemein wirksam bewährt, wie Audits und Ex-post-Bewertungen zeigen. Leider wurden diese bewährten Verfahren bei der Erarbeitung der NARP nur teilweise angewandt. Der EWSA fordert die Mitgliedstaaten auf, in der Umsetzungsphase der NARP Verfahren wie die Einrichtung von Begleitausschüssen einzuführen. Den Begleitausschüssen sollten auch Vertreter der Sozialpartner und zivilgesellschaftlicher Organisationen angehören.
- 3.5 Darüber hinaus zeigt sich, dass die jüngste Dachverordnung zur Regelung der Verwendung der Kohäsionsfonds recht eindeutige Regeln zur Förderfähigkeit von Maßnahmen umfasst. So heißt es beispielsweise in Artikel 73: „Für die Auswahl der Vorhaben legt die Verwaltungsbehörde nichtdiskriminierende, transparente Kriterien und Verfahren fest, die die Zugänglichkeit für Menschen mit Behinderungen und die Gleichstellung der Geschlechter sicherstellen [...]“. Der

---

<sup>3</sup> [Recovery and Resilience Facility \(Aufbau- und Resilienzfazilität\) | Europäische Kommission.](#)

EWSA ist besorgt darüber, dass die in der Kohäsionspolitik verankerten Bestimmungen zum Abbau von Ungleichheiten aufgrund der unterschiedlichen Rechtsgrundlage (siehe Ziffer 3.4) in den Vorschriften für die Nutzung von NGEU und der Aufbau- und Resilienzfazilität nicht angemessen zum Tragen kommen. Es ist wichtig, dass Umfang und Deutlichkeit der sozialen Dimension innerhalb der Kohäsionspolitik als Vorbild für NGEU und die Aufbau- und Resilienzfazilität dienen.

- 3.6 In Bezug auf die Partnerschaft heißt es in Artikel 8: „Für die Partnerschaftsvereinbarung und für jedes Programm organisiert jeder Mitgliedstaat eine umfassende Partnerschaft“ mit „relevanten Stellen, die die Zivilgesellschaft vertreten, unter anderem Partnern des Umweltbereichs, Nichtregierungsorganisationen und Stellen, für die Förderung von sozialer Inklusion, Grundrechten, Rechten von Menschen mit Behinderung, Gleichstellung der Geschlechter und Nichtdiskriminierung, und setzt diese Partnerschaft um.“ Im Anhang der Verordnung wird unter den grundlegenden Voraussetzungen eindeutig festgelegt, dass aus den Fonds keine Maßnahmen gefördert werden dürfen, die zu irgendeiner Form von Segregation der Menschen in institutioneller Betreuung beitragen.
- 3.7 Kohäsionspolitik und wirtschaftlicher, sozialer und territorialer Zusammenhalt werden beide ausdrücklich im Geltungsbereich und in den Zielen der Aufbau- und Resilienzfazilität genannt. Da sich NGEU jedoch auf den Notfallartikel 122 AEUV für unvorhersehbare gravierende wirtschaftliche Schwierigkeiten stützt, ist der Hauptgrundsatz dort Solidarität. Andererseits beruht die Aufbau- und Resilienzfazilität auf Artikel 175 AEUV, was bedeutet, dass auch der Zusammenhalt ein Ziel sein sollte, das sich in den NARP widerspiegelt.<sup>4</sup> Eine schwache territoriale Dimension in den NARP kann Folgen für die Kohäsionspolitik und den territorialen Zusammenhalt haben, auch im Hinblick auf die Verringerung interner Ungleichgewichte, die Rolle der subnationalen Ebenen und den Grundsatz der Multi-Level-Governance.
- 3.8 Die in einigen Bereichen wie dem ökologischen und digitalen Wandel bestehenden Überschneidungen zwischen der Kohäsionspolitik und der Aufbau- und Resilienzfazilität sind besonders besorgniserregend. Da die Aufbau- und Resilienzfazilität verschiedene Themenbereiche umfassend abdeckt, ist es schwierig, einen klaren Schwerpunkt festzulegen und die Koordinierung mit Interventionen im Rahmen der Kohäsionspolitik im Hinblick auf die Abgrenzung der aus kohäsionspolitischen Quellen finanzierten Maßnahmen sicherzustellen, was aus den nachstehend dargelegten Gründen von größter Bedeutung ist. Dies ist ein weiterer Grund, warum die Überwachung durch die organisierte Zivilgesellschaft und ihre Beteiligung unabdingbar sind.
- 3.9 Finanzmittel aus der Aufbau- und Resilienzfazilität werden gegenüber der Kohäsionspolitik möglicherweise bevorzugt, da sie rasch abgerufen bzw. umgesetzt werden müssen (z. B. Notfallcharakter, kürzere Laufzeit und knapper Zeitplan für die NARP), was zu Lasten der Aufmerksamkeit und der Kapazitäten für die Programmplanung und Nutzung der kohäsionspolitischen Mittel für den Zeitraum 2021–2027 gehen könnte und so zu weiteren Verzögerungen und Problemen bei der Inanspruchnahme von Kohäsionsmitteln beitrüge.

---

<sup>4</sup> [Recovery and Resilience Facility \(Aufbau- und Resilienzfazilität\) | Europäische Kommission.](#)



- 3.10 Die Zivilgesellschaft und die Sozialpartner haben sich unermüdlich für entschieden formulierte Bestimmungen in der Dachverordnung zur Regelung der Verwendung von Kohäsionsfondsmitteln und anderen EU-Fördermitteln eingesetzt. In der Verordnung für den Zeitraum 2021–2027 ist klar festgelegt, wie die Mittel verwendet werden sollen, um die soziale Inklusion marginalisierter Gruppen zu fördern und sie nicht weiter auszugrenzen. Ferner werden darin klare Regeln für die Einbeziehung der Zivilgesellschaft und der Sozialpartner in die Auswahl, Steuerung und Überwachung EU-finanzierter Maßnahmen festgelegt. Dies steht in krassem Gegensatz zur Aufbau- und Resilienzfazilität. Laut Artikel 18 Absatz 4 Buchstabe q müssen die nationalen Behörden lediglich eine Zusammenfassung des Konsultationsprozesses vorlegen. In der Praxis hat das Fehlen detaillierterer Rechtsvorschriften für die Einbindung von Sozialpartnern und Zivilgesellschaft zu einer völlig unzureichenden öffentlichen Konsultation seitens der Mitgliedstaaten und einer äußerst geringen Transparenz geführt, wobei viele Mitgliedstaaten ihre Entwürfe für NARP erst gar nicht öffentlich zugänglich gemacht haben.
- 3.10.1 Der EWSA weiß, dass zwischen dem Zeitraum der Annahme von NGEU und der Frist für die Vorlage der NARP kurz war. Dennoch ist er der Ansicht, dass die Mitgliedstaaten eine umfassende und ernstzunehmende Konsultation der Zivilgesellschaft und der Sozialpartner als Chance hätten ergreifen sollen, um die Ausarbeitung hochwertiger NARP zu erleichtern, anstatt diese Konsultation als Belastung anzusehen, der sich viele von ihnen entzogen haben.
- 3.11 Die mangelnde öffentliche Kontrolle während der Ausarbeitung der NARP hat Anlass zu der Sorge gegeben, dass die Mitgliedstaaten mithilfe der Aufbau- und Resilienzfazilität Vorschriften umgehen werden, denen zufolge sie die Kohäsionsfonds für bestimmte Investitionsarten nicht in Anspruch nehmen können. Dies hat sich bei einigen der wenigen veröffentlichten Entwürfe für NARP bereits bewahrheitet, insbesondere hinsichtlich Vorschriften für Investitionen in die soziale Inklusion. Die Vorschriften der Dachverordnung, insbesondere die grundlegenden Voraussetzungen, wurden auf Betreiben der Zivilgesellschaft und der Sozialpartner eingeführt. Wenn die Einhaltung der strengen Grundsätze der Dachverordnung bei parallel aus der Aufbau- und Resilienzfazilität finanzierten Maßnahmen für deren Genehmigung nicht nachgewiesen werden muss, ist weitaus weniger gewiss, dass diese Grundsätze tatsächlich eingehalten werden. Zwar ist es auch mithilfe der Dachverordnung zugegebenermaßen nicht immer gelungen, eine missbräuchliche Verwendung von Mitteln zu verhindern, doch bietet die Verordnung zumindest eine Grundlage für die Anfechtung oder die Beantragung der Einstellung einer Finanzierung, wenn die grundlegenden Voraussetzungen nicht erfüllt sind. Bei der Aufbau- und Resilienzfazilität ist nicht klar, ob sich gegen den Missbrauch von Mitteln vorgehen oder dieser stoppen lässt.
- 3.12 Der EWSA moniert, dass das Partnerschaftsprinzip bei der Konzipierung zahlreicher NARP nicht gewahrt wurde. Er erachtet das Partnerschaftsprinzip und die Einbeziehung der organisierten Zivilgesellschaft als wesentliche Voraussetzung für wirksame politische Maßnahmen und Eigenverantwortung. Das Partnerschaftsprinzip gehört zum Fundament der Kohäsionspolitik. Es gibt gute Beispiele für eine aktive Beteiligung von Bürgerinnen und Bürgern, lokalen Gemeinschaften und der Zivilgesellschaft. Für die Umsetzung und eine mögliche Änderung der NARP sollte ein ehrgeizigeres System der Konsultation der Interessenträger nach dem Konzept des Partnerschaftsprinzips eingeführt werden. In Bezug auf lokale Fragen liefern die von der örtlichen Bevölkerung betriebenen

Entwicklungsstrategien (CLLD), integrierte territoriale Investitionen in Städten, innovative Maßnahmen für eine nachhaltige Stadtentwicklung und grenzübergreifende Interreg-Zusammenarbeit in der gesamten EU zahlreiche Projektbeispiele, und das sollte auch bei der Umsetzung der NARP der Fall sein.

#### 4. **Bekämpfung von Ungleichheiten durch Kohäsionspolitik, NextGenerationEU und die Aufbau- und Resilienzfazilität**

4.1 Die politischen Entscheidungsträgerinnen und -träger sind nach wie vor mit einem hohen Maß an Ungewissheit hinsichtlich der Entwicklung der Pandemie konfrontiert. Die Wachstumsprognosen für den Zeitraum 2019 bis 2023 wurden in mehreren Ländern nach unten korrigiert. Innerhalb der EU wird es eine beträchtliche und zunehmende Wachstumsdivergenz geben, die sich weitgehend durch die unterschiedlichen Auswirkungen der Pandemie auf die verschiedenen Wirtschaftszweige erklären lässt. So litten Länder mit einem großen Tourismussektor erheblich, und Kunst und Unterhaltung, Handel, Reisebranche und Beherbergungsgewerbe, Einzelhandel und Verkehr waren ebenfalls stark betroffen.<sup>5</sup>

4.1.1 Darüber hinaus hat die Pandemie die seit Langem bestehenden Ungleichheiten in unseren Gesellschaften verschärft, darunter die ungleiche Verteilung von Einkommen und Wohlstand, der ungleiche Zugang zu Gesundheitsversorgung und Bildung sowie eine unterschiedliche Belastung durch Umweltschäden. Sie hat auch zu sozialer und finanzieller Ausgrenzung geführt. So stieg beispielsweise die Zahl der Langzeitarbeitslosen in Deutschland auf über eine Million. Insbesondere prekär Beschäftigte verloren ihre Arbeit, wobei die Zahl der aus einem prekären Beschäftigungsverhältnis heraus arbeitslos gewordenen Menschen, zumeist junge Menschen und Frauen, um 40 % zunahm. Im Allgemeinen sind die Ungleichheiten je nach Geschlecht, Alter und Bildungsstand sowie nach Region, Branche und Beruf unterschiedlich. Schutzbedürftige Gruppen wie beispielsweise Menschen mit Behinderungen sowie Migrantinnen und Migranten leiden am stärksten unter den Folgen der Gesundheitskrise.

4.2 Generell dürften ärmere Menschen stärker unter rezessionsbedingten Einkommensverlusten leiden als reichere. Bei einem Wirtschaftsaufschwung „erholen“ sich ärmere Menschen indessen nicht etwa als erste, sodass die – beispielsweise durch eine Finanzkrise verursachten – sozialen Ungleichheiten Jahrzehnte lang spürbar bleiben können. Aufgrund der negativen Auswirkungen der Pandemie könnte die Zunahme der Ungleichheit infolge der derzeitigen Krise sogar noch stärker ausfallen. Die höchste Inzidenz von COVID-19-Infektionen ist bei den am stärksten von Armut betroffenen Personen zu verzeichnen, was sich wiederum negativ auf ihr Einkommen auswirken kann. Ärmere Menschen können außerdem seltener im Homeoffice arbeiten, was sich als ein entscheidender Faktor für den Arbeitsplatzverlust erwiesen hat.

4.2.1 Darüber hinaus wurden Branchen mit überwiegend einkommensschwachen Beschäftigten (z. B. Gaststättengewerbe, Reisebranche, Unterhaltungsbranche) besonders hart getroffen.<sup>6</sup> Als sich die Automatisierung und Digitalisierung einschließlich künstlicher Intelligenz pandemiebedingt

---

<sup>5</sup> [The great COVID-19 divergence: managing a sustainable and equitable recovery in the European Union \(Die große Kluft nach COVID-19: Bewerkstelligung einer nachhaltigen und gerechten Erholung in der Europäischen Union\) | Bruegel.](#)

<sup>6</sup> [WP-2021-06\\_30032021.pdf.](#)

beschleunigten, nahm die Nachfrage nach hochqualifizierten Arbeitskräften zu, während Geringqualifizierte aus dem Arbeitsmarkt „herausfielen“.<sup>7</sup> Wahrscheinlich wird die Langzeitarbeitslosigkeit dieser Menschen dauerhafte Folgen haben, wie etwa den Verlust von Kompetenzen, was ihre Wiedereingliederung in den Arbeitsmarkt erschweren könnte. Außerdem wurden die schwächsten Gruppen der Gesellschaft am stärksten durch Schul- und Hochschulschließungen beeinträchtigt.

- 4.3 Neben den Folgen der Pandemie für das materielle Wohlergehen möchte der EWSA auch ihre unverhältnismäßigen Auswirkungen auf die Sicherheit der Menschen und die Wahrnehmung ihrer Grundrechte hervorheben. Es ist kein Geheimnis, dass Gesundheits- und Pflegeeinrichtungen zu Hotspots für Infektionen mit vielen Todesfällen geworden sind, insbesondere für ältere Menschen und Menschen mit Behinderungen.
- 4.3.1 Darüber hinaus haben in einigen Mitgliedstaaten überlastete Krankenhäuser ein *Triagesystem* eingeführt, mit dem ermittelt werden kann, wer eine Notfallbehandlung erhalten kann und wer nicht. Dabei kam es in einigen Fällen zu schwerwiegender Diskriminierung. Die Abweisung von Patienten wurde mit ihrem Alter oder einer Behinderung gerechtfertigt, sodass die Prioritäten der Regierungen bei der Einschätzung des Wertes ihrer einzelnen Bürgerinnen und Bürger deutlich wurden. Dies darf nie wieder passieren, und schutzbedürftige Menschen dürfen keinesfalls als Bürger zweiter Klasse behandelt werden.
- 4.4 Der EWSA weist ferner auf den Mangel an hochwertigen Daten über die Wohlstandsverteilung hin. Allerdings kam die EZB bereits 2016 in ihrer Haushaltsumfrage zu Finanzen und Verbrauch zu dem Schluss, dass bei der Verteilung des Nettovermögens der privaten Haushalte im Euroraum insofern eine starke Schieflage besteht, als die reichsten zehn Prozent der Bevölkerung 51,2 % des gesamten Nettovermögens besitzen<sup>8</sup>. Andere Projektionen gehen von einer noch ungleicheren Wohlstandsverteilung aus, der zufolge das reichste Prozent der Haushalte einen Anteil von bis zu 32 % am Gesamtvermögen hat. Durch COVID-19 dürfte sich diese Vermögensungleichheit höchstwahrscheinlich noch weiter vertiefen. Insgesamt scheint die Pandemie zu einer höheren Sparquote geführt zu haben. Einkommensschwache Haushalte haben ihre Ausgaben jedoch in geringerem Maße reduziert als Personen mit hohem Einkommen. Aufgrund der Notwendigkeit, den Lebensunterhalt zu sichern, erreichten sie schneller das Vorkrisenniveau als die Bezieher höherer Einkommen.<sup>9</sup>
- 4.5 Frauen wurden von der Pandemie unverhältnismäßig stark getroffen. Aus mehreren Gründen war die Gefahr, entlassen oder auf Zwangsurlaub oder Kurzarbeit gesetzt zu werden, bei ihnen höher. Sie üben häufiger Berufe aus, die am stärksten von den Lockdown-Maßnahmen betroffen waren, und hatten einen größeren Anteil an Teilzeit- oder alternativen Arbeitsverträgen. Die Unternehmen haben tendenziell eher Beschäftigte mit unbefristeten Arbeitsverträgen geschützt. Außerdem haben Frauen aufgrund der gestiegenen Kinderbetreuungspflichten infolge von

---

<sup>7</sup> [Stantcheva\\_covid19\\_policy.pdf](#).

<sup>8</sup> [Europäische Zentralbank, The Household Finance and Consumption Survey: results from the Second wave \(Erhebung zu den Finanzen und zum Konsum der privaten Haushalte\), Nr. 18 / Dezember 2016.](#)

<sup>9</sup> [Stantcheva\\_covid19\\_policy.pdf](#).

Schulschließungen ihren Arbeitsplatz aufgegeben oder ihre Arbeitszeit verkürzt. Darüber hinaus hat die Pandemie das geschlechtsspezifische Gefälle bei unbezahlter Hausarbeit vergrößert.<sup>10</sup>

- 4.6 NGEU soll eines der wichtigsten EU-Instrumente darstellen, um die negativen sozialen Auswirkungen der Krise abzumildern, die soziale Widerstandsfähigkeit zu stärken und die Beschäftigung zu verbessern. Sein Erfolg hängt jedoch von der Umsetzung ab. Die verschiedenen Ressourcen müssen wirksam und rechtzeitig eingesetzt werden, damit es zum Aufschwung kommen kann. Außerdem wird eine effiziente Ressourcennutzung auch für Vertrauen zwischen den Mitgliedstaaten sorgen. Alles in allem darf NGEU auf keinen Fall einfach zur Fortsetzung bereits vor der Pandemie geplanter Investitionen genutzt, sondern muss ganz klar zur Durchführung von Reformen eingesetzt werden, damit sich die schlimmsten Auswirkungen von COVID-19 auf unsere Gesellschaften nicht wiederholen.
- 4.7 Der EWSA begrüßt, dass soziale Ziele, insbesondere das Ziel des wirtschaftlichen, sozialen und territorialen Zusammenhalts, in die sechs Säulen der Aufbau- und Resilienzfazilität eingebettet sind, dass die Bewertungskriterien für die NARP deren soziale Auswirkungen einschließen und dass die Mitgliedstaaten darlegen müssen, wie die NARP zur Gleichstellung der Geschlechter und zur Chancengleichheit für alle beitragen. Allerdings befürchtet der EWSA, dass die soziale Dimension in den NARP möglicherweise nicht angemessen zum Tragen kommt oder dass bestimmte Maßnahmen als „sozial“ bezeichnet werden, obwohl sie nicht zu den in der Verordnung festgelegten sozialen Zielen beitragen. Bislang erscheint es unwahrscheinlich, dass soziale Ungleichheiten mit den NARP wirksam angegangen werden. Um eine starke soziale Dimension der einzelnen NARP sicherzustellen, schlägt der EWSA vor, dass die Kommission nicht nur eine Methode für die Berichterstattung über Sozialausgaben gemäß Artikel 29 Absatz 4 der Verordnung über die Aufbau- und Resilienzfazilität entwickelt, sondern auch eine Methode zur Bewertung der sozialen Auswirkungen der im jeweiligen NARP vorgeschlagenen Strukturreformen konzipiert. Darüber hinaus muss der Schwerpunkt stärker und konkreter auf eine gerechte Verteilung gelegt werden.
- 4.8 Die Aufbau- und Resilienzfazilität sollte für Reformen genutzt werden, um die Mitgliedstaaten bei der Erholung von den Auswirkungen der Pandemie zu unterstützen. Der EWSA fordert, dass Investitionen in erster Linie den am stärksten von COVID-19 betroffenen Gruppen zugutekommen und Lehren aus den Bereichen gezogen werden sollten, in denen die Menschen während dieser Gesundheitskrise am meisten gelitten haben. Spezifische Investitionen sollten darauf abzielen, Menschen wieder in hochwertige Beschäftigung zu bringen, insbesondere Frauen, junge Menschen, Langzeitarbeitslose, Angehörige ethnischer Minderheiten, Menschen mit Behinderungen und ältere Menschen, deren Anteil an der Gesellschaft voraussichtlich steigen wird. Schließlich muss die Tragfähigkeit der Rentensysteme gesichert werden.
- 4.8.1 Die öffentlichen Gesundheitsdienste und Pflegesysteme müssen unbedingt gestärkt werden, insbesondere in Mitgliedstaaten, in denen die COVID-19-Krise schwerwiegende Mängel offenbart hat. Nach Ansicht des EWSA stellt die Aufbau- und Resilienzfazilität eine einzigartige Gelegenheit für die Mitgliedstaaten dar, diese Art von Dienstleistungen zu reformieren und auch personalisierte Unterstützungsangebote für die Menschen in der Gemeinschaft, einschließlich persönlicher Assistenz und häuslicher Unterstützung, zu schaffen.

---

<sup>10</sup> [Stantcheva\\_covid19\\_policy.pdf](#).

- 4.9 Zudem muss sichergestellt werden, dass NGEU auf die Schaffung guter Arbeitsplätze ausgerichtet ist. Der EWSA empfiehlt, den bereits im Kontext der europäischen Strukturfonds erprobten politischen Ansatz zu wählen, die Auszahlung von Mitteln aus der Aufbau- und Resilienzfazilität von bestimmten Kriterien abhängig zu machen. So sollten z. B. Unternehmen nur dann in den Genuss von solchen Mitteln kommen, wenn sie Tarifverträge anwenden oder auf der Grundlage nationaler Rechtsvorschriften und Bestimmungen, die auf Vereinbarungen der nationalen Sozialpartner zurückgehen, gute Arbeitsplätze schaffen, eine Verringerung der Zahl prekärer Arbeitsplätze (wie befristete Beschäftigung oder vom Arbeitgeber aufgezwungene Leiharbeit) zusagen oder über solide Mitbestimmungsstrukturen verfügen.
- 4.10 Die delegierten Rechtsakte zum Aufbau- und Resilienzanzeiger und zur Methodik für die Berichterstattung über Sozialausgaben, auch für Kinder und Jugendliche, müssen noch vorgelegt werden. Der EWSA unterstützt ausdrücklich die Forderung des Europäischen Parlaments an die Kommission, „im Hinblick auf den Zeitplan für die aufgrund der Verordnung über die Aufbau- und Resilienzfazilität zu erlassenden delegierten [...] Rechtsakte für vollständige Transparenz zu sorgen“ und „dass diese delegierten Rechtsakte rasch und noch vor der Sommerpause erlassen werden.“<sup>11</sup> Es ist höchst fragwürdig, dass die Spezifikationen zur sozialen Dimension erst nach der Erarbeitung der NARP und sogar nach ihrer Genehmigung vorgelegt werden.
- 4.11 Leider fehlt es auch an einer spezifischen Bedingung, dass ein bestimmter Betrag aus der Aufbau- und Resilienzfazilität für soziale Projekte verwendet werden muss. Tatsächlich ist unklar, welcher Anteil der Ausgaben direkt mit sozialen Zielen verknüpft ist, er scheint eher recht gering zu sein. Der EWSA fordert einen klaren Bericht über den Anteil und die Gestaltung der Ausgaben und Projekte, die für soziale Ziele im Allgemeinen und den sozialen Zusammenhalt im Besonderen bestimmt sind. Zudem muss sichergestellt werden, dass die ökologischen und digitalen Investitionen und alle anderen NGEU-Ausgaben im Einklang mit dem Ziel der sozialen Nachhaltigkeit erfolgen. Auch hier fordert der EWSA, die geplanten Investitionen genauer darzulegen.
- 4.12 Die Abhängigkeit der NARP vom Prozess des Europäischen Semesters und den länderspezifischen Empfehlungen und Auflagen ist problematisch, da es in den vergangenen Jahren eine Reihe fraglicher Empfehlungen – etwa zu Gesundheitsausgaben und Renten – gegeben hat. Anstatt die Aufbau- und Resilienzfazilität mit dem Europäischen Semester zu verknüpfen, wäre eine klare Zweckbindung von Mitteln als strikte Auflage, die eine effektive Inanspruchnahme der EU-Mittel gewährleistet, angemessener gewesen. Da die Auszahlung der Mittel von der Umsetzung der länderspezifischen Empfehlungen abhängt, ist es umso wichtiger, das Europäische Semester zu reformieren, wozu auch Mindeststandards für die Konsultation der Sozialpartner und der Zivilgesellschaft gehören, wie der EWSA in seiner Entschließung zur Einbeziehung der organisierten Zivilgesellschaft in die NARP darlegt.<sup>12</sup> Auch die nationalen Parlamente und das Europäische Parlament müssen wirksam einbezogen werden.

---

<sup>11</sup> [Entschließungsantrag zu dem Auskunftsrecht des Parlaments mit Blick auf die laufende Prüfung der nationalen Aufbau- und Resilienzpläne.](#)

<sup>12</sup> [Einbeziehung der organisierten Zivilgesellschaft in die nationalen Aufbau- und Resilienzpläne – was funktioniert und was nicht? – der Europäische Wirtschafts- und Sozialausschuss.](#)

- 4.12.1 Im Zusammenhang mit der Kohäsionspolitik, NGEU und den länderspezifischen Empfehlungen plädiert der EWSA nachdrücklich dafür, alle verschiedenen Aspekte der Ungleichheit detailliert zu berücksichtigen und ein nachhaltiges, tragfähiges und inklusives Wachstum anzustreben sowie die Verwendung der Mittel genau zu verfolgen. Es muss gewährleistet sein, dass sowohl der Aufschwung als auch der ökologische und digitale Wandel allen Menschen in der EU zugutekommen. Bei der Umsetzung der Arbeiten ist auf die Bekämpfung digitaler Ausgrenzung und der Energiearmut zu achten, die durch den Wandel verschärft werden könnten.
- 4.12.2 Der EWSA begrüßt, dass der Schwerpunkt des Semesterprozesses auf der europäischen Säule sozialer Rechte und dem sozialpolitischen Scoreboard und somit auch auf NGEU liegt. Allerdings fordert er ausdrücklich, dass beide systematisch in NGEU und die Bewertung der nationalen Aufbaupläne integriert werden. Der EWSA weist insbesondere auf das positive Signal des Gipfeltreffens von Porto hin, dem zufolge das Maß für Wohlstand über das BIP hinausgehen sollte. NGEU darf nicht nur auf der Grundlage ihres Zusammenspiels mit dem Europäischen Semester bewertet, sondern muss auch als Mittel des territorialen und sozialen Zusammenhalts und der Umsetzung der entsprechenden Programme angesehen werden.
- 4.13 Insgesamt fordert der EWSA die Europäische Union auf, die einzigartige Chance, die NGEU bietet, zu nutzen, um dringend benötigte Strukturreformen zu beschleunigen und zu fördern, Mängel in der Sozial-, Wirtschafts- und Umweltpolitik zu beheben und einen wohlstandsorientierten Ansatz zu verfolgen. Angesichts der langfristigen Wirkung und des langfristigen Einsatzes der Fonds empfiehlt der EWSA, einen Konsens zwischen den politischen Parteien, sozialen Akteuren, Unternehmern, Gewerkschaften und der Zivilgesellschaft zu erzielen, damit die Erfolgsgarantie möglichst groß ist. Der EWSA ist der Auffassung, dass es bei den europäischen Fonds nicht nur um Zahlen, Ziele und Fristen geht, sondern auch sichtbar werden muss, dass die Europäische Union eine gemeinsame Vision für die Zukunft hat.

Brüssel, den 23. September 2021

Christa SCHWENG  
Präsidentin des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses

\*

\* \*

Siehe Anhang.

## ANHANG

### **Virtual Hearing in Germany on 23 June 2021 - The social impact of the COVID-19 crisis**

It is above all measures at national level that have counteracted the negative social impact of the pandemic. Social security systems have worked well, especially unemployment benefits and short-time allowances. Support for the self-employed and businesses and the child bonus are also worth mentioning. These were complemented by the positive effects of EU cohesion policy measures, particularly the Coronavirus Response Investment initiatives and REACT-EU.

There is still no definitive picture of the long-term economic and social impact of the COVID-19 crisis. However, trends are emerging. Vulnerable groups include those in insecure employment, women, young people and people with disabilities. All regions are likely to be affected, with the extent of the impact depending on integration into global value chains and the sectoral and operational structure. In the first wave of the pandemic, the manufacturing sector tended to suffer, whereas in the second wave it was the services sector. While large enterprises were most affected proportionally, the scale of the negative impact was greatest for enterprises with fewer than 250 employees, especially micro-enterprises.

The German Recovery and Resilience Plan (DARP) received the green light from the European Commission on 22 April. The choice of measures was based mainly on the criteria of climate, digitalisation and country-specific recommendations. The DARP is also part of the German economic and future package, with a focus on cross-border high-tech projects. Equally important is the capacity to deliver up to 2026. It included projects in the areas of energy transition, digitalisation of the economy, public infrastructure and education, strengthening social participation and consolidating the health system. The DARP is very forward-looking and therefore also helps to translate political aspirations into reality.

There is a consensus that better involvement of social partners and civil society should take place in the framework of the DARP. The positive aspects of the partnership principle in EU cohesion policy have been highlighted, which ensures that social partners and civil society are properly involved in the planning and implementation of support. In this context, the German Trade Union Confederation (DGB) has also highlighted the importance of creating good employment in the regions particularly affected by structural change. The reason for not applying the principle is that the recovery and resilience plan is based on the logic of the EU Semester rather than cohesion policy. The government points to the novelty of the instrument, the limited time to draw up the plan and the fact that only a small part of the national measures were administered under the DARP.

There is criticism of the fact that 80% of the DARP budget is not spent on additional projects and that there is no explicit reference to the implementation of the European Pillar of Social Rights, while there is a broad scope for country-specific recommendations. This is answered by the fact that the DARP had to meet a large number of different objectives and that the link to the country-specific recommendations was strongly requested by the Commission. Last but not least, the DARP represents only 0.7% of GDP, i.e. EUR 25 billion. Overall, many social mitigation measures are already included in the national reform programme and there are also other relevant EU funds. The DARP and the national reform programme need to be seen in parallel and provide an overall picture.

Support from the Recovery and Resilience Facility (RRF) and the EU Structural Funds must be clearly distinct, and complement each other effectively. For example, in the field of energy efficiency, support under the DARP covers residential buildings while that under the ERDF covers non-residential buildings. In principle, the DARP must be consistent with the other programmes and not refinance existing measures, which would go against the prohibition of double funding. In order to reach agreement, the competent authorities are in constant dialogue. It is welcome that Member States have room for manoeuvre to tailor the interaction between the two fund structures at national level and to achieve the best possible synergies.

The EESC concludes from the country visit that the implementation of the NGEU is still in the development phase. There is currently still no robust data on the social impact of the crisis. However, further decisions need to be taken now. It is clear that there is a need for better involvement of social partners and civil society. It is important to draw a meaningful distinction between EU cohesion policy and NGEU measures. The good habits developed in cohesion policy must be continued by the NGEU or in the context of national recovery plans. Under the NRRPs, the proportion of funding with a social objective must be presented in a transparent manner. More attention needs to be paid to a fair distribution of funds.

### **Virtual Hearing in Greece on 22 July 2021 - The plans of Greece for the RRF and Cohesion Funds for the period 2021-2027**

Greece is expected to receive a considerable share of EU funding both through the Cohesion Funds and the Recovery and Resilience Facility (RRF). Regarding the Greek ΕΣΠΑ (the National Structural Reform Framework or NSRF in English) for 2021-2027, EUR 26.2 billion in total will be allocated to Greece for the next seven years, EUR 20.9 billion of this provided by the EU, the remainder being provided by the Greek State.

Greece is in a unique situation, which poses specific challenges for investment. Greece is very much in the middle of two crises: it has not yet recovered from the financial crisis that began in 2008, and is now in the midst of the economic and social crisis brought about by the COVID-19 pandemic. Recovery from the previous crisis has been slow and, even in the years leading up to the start of the COVID-19 pandemic, inequality in Greece was shown to be on the rise again. Marginalised groups, young people and persons with disabilities were among the last to bounce back from the last crisis, and again risk being the last to recover from the ongoing crisis.

The Greek ministries responsible for Cohesion Funds and the RRF claim that Greece shows clear strategic choices for the investment of EU funds, which go above and beyond requirements outlined in the EU Regulations that govern their use. Whilst the European Commission recommends that 25% of resources be spent on digitalisation, Greece will instead invest 38% of its resources in this area. Greece also clearly prioritises investment in making the country greener and combatting greenhouse emissions, and in improving the social inclusion of marginalised groups. Greece is also making the choice to double the resources recommended in the relevant EU Regulations for supporting young people's integration into the labour market. Greece's NSRF also points to the importance of the Child Guarantee for Vulnerable Children, and 8% of resources will channelled towards this.



Greek investments through the Cohesion Fund will also focus on the social inclusion of persons with disabilities. Greece's NSRF proposes investments in the integration of persons with disabilities into the labour market through vocational training, as well as support for independent living. There will be focus on long-term care reforms in light of the pandemic's impact on service provision for people requiring high levels of support. However, whether or not these reforms will be sufficient to improve the quality and strength of services, and their ability to be individualised and community-based, will need to be carefully observed when EU money starts flowing.

Points were raised regarding the current challenges Greece faces regarding digitalisation, namely the poor speed of its internet (particularly in rural areas and on the Greek islands), as well as the high cost of internet services for households compared to other EU Member States. Furthermore, the pandemic made it clear that Greece's level of digital connectivity resulted in many learners having their education severely disrupted over the past year. For learners with disabilities, the barriers were especially great, resulting in even more educational gaps compared to other learners.

The Greek authorities are fully aware of the demarcation between the RRF and Cohesion Funds. The ministries responsible for overseeing the use of these funds suggest that, while there are clearly shared objectives to be observed between both, a closer look shows that the actions planned under the RRF and cohesion policy are clearly distinct, and the approach to drawing up investment plans has eliminated the risk of overlap.

Greece's National Recovery and Resilience Plan (NRRP) is relatively clearly based on recommendations that emerged during the last European Semester cycle before was drafted and submitted. It has thus taken on board the relevant Country Specific Recommendations that the European Commission delivered to Greece. This explains the Plan's strong focus on improving access to the labour market, retraining, upskilling, the modernisation of the labour market, the link between education and the labour market, and lifelong learning.

Regarding the involvement of civil society and the social partners in the design of Greece's NRRPs, the outlook is mixed. This Plan was drafted very quickly and the views of some stakeholders were not taken sufficiently into account. There was an online consultation related to the Plan's overarching strategic priorities, but no such open consultation to scrutinise the Greek NRRP proposal as a whole. As such, while the NRRP reflects a number of the main calls by civil society organisations, some groups and social partners spot gaps when it comes to other areas. One gap that was raised during the hearing was that of insufficiently supporting SMEs, many of which face a real risk of bankruptcy in Greece because of the government's prioritisation of larger companies in its COVID-19 measures. Additionally, civil society partners asked for fairer distribution of the funds and the main focus should be on employment measures where more jobs should be created with better salaries.

There is little provision for the involvement of civil society and the social partners in the implementation of spending under the RRF. EESC participants advised that Greece needs to adopt a legislative initiative (like the partnership principle for the Cohesion Funds) at national level to observe the implementation of these funds, with the full and meaningful involvement of the aforementioned stakeholders.