



Europäischer Wirtschafts-
und Sozialausschuss

STELLUNGNAHME

Europäischer Wirtschafts- und Sozialausschuss

Achter Kohäsionsbericht

Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen
Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen zum *achten*

Kohäsionsbericht: Kohäsion in Europa bis 2050

[COM(2022) 34 final]

ECO/579

Berichterstatter: **Krzysztof BALON**

Mitberichterstatter: **Gonçalo LOBO XAVIER**

www.eesc.europa.eu

DE



www.eesc.europa.eu/facebook



www.eesc.europa.eu/twitter



www.eesc.europa.eu/linkedin



www.eesc.europa.eu/instagram

Befassung	Europäische Kommission, 02/05/2022
Rechtsgrundlage	Artikel 304 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union
Zuständige Fachgruppe	Fachgruppe Wirtschafts- und Währungsunion, wirtschaftlicher und sozialer Zusammenhalt
Annahme in der Fachgruppe	06/05/2022
Verabschiedung auf der Plenartagung	19/05/2022
Plenartagung Nr.	569
Ergebnis der Abstimmung (Ja-Stimmen/Nein-Stimmen/Enthaltungen)	132/0/1

1. Schlussfolgerungen und Empfehlungen

- 1.1 Der Europäische Wirtschafts- und Sozialausschuss (EWSA) betont, dass der soziale, wirtschaftliche und territoriale Zusammenhalt ein im Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV) verankertes Ziel ist und dass die Verwirklichung dieses Ziels auf lange Sicht maßgebend für die Erreichung der Klimaneutralität Europas bis 2050 ist. Kurz- und mittelfristig hingegen stellt die Aggression Russlands auf die Ukraine die größte Herausforderung in Bezug auf die Kohäsionspolitik dar, zumal er de facto auch ein Akt der Aggression gegen die EU ist.
- 1.2 In diesem Zusammenhang fordert der EWSA mit Blick darauf, dass die Ukraine einen Antrag auf EU-Mitgliedschaft gestellt und sich die ukrainische Zivilgesellschaft dezidiert für einen möglichst raschen EU-Beitritt ausspricht, eine möglichst baldige Aufnahme der Ukraine in die Union. Zudem müssen die Kohäsionspolitik und ihre Finanzinstrumente in den kommenden Jahren entsprechend angepasst werden, damit die Herausforderungen des Wiederaufbaus der Ukraine nach dem Krieg bewältigt werden können. Zu diesem Zweck schlägt der EWSA die rasche Einrichtung eines gesonderten EU-Fonds für den Wiederaufbau und die Entwicklung der Ukraine vor.
- 1.3 Gleichzeitig ruft der EWSA die EU-Mitgliedstaaten und Regionen sowie die Organisationen der Zivilgesellschaft auf, die Möglichkeiten zur Unterstützung von Flüchtlingen aus der Ukraine, die sich aus dem Vorschlag der Kommission für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates in Bezug auf den Einsatz von Kohäsionsmitteln zugunsten von Flüchtlingen in Europa (CARE) vom 8. März 2022¹ sowie aus dem Vorschlag der Kommission für eine Änderung der Verordnung zu REACT-EU vom 23. März 2022² ergeben, möglichst schnell und möglichst wirksam zu nutzen. Diese Unterstützung sollte in erster Linie von Organisationen der Zivilgesellschaft, einschließlich spezialisierter NGO, verteilt werden.
- 1.4 Eine weitere wichtige Herausforderung ist die Bewältigung der Auswirkungen der noch andauernden Pandemiekrise. Insbesondere bei der Kohäsionspolitik muss berücksichtigt werden, dass die negativen Auswirkungen der Pandemie in den weniger entwickelten Regionen sowie auf benachteiligte Gesellschaftsgruppen im Allgemeinen stärker ausgeprägt waren. Dies rechtfertigt eine „positive Diskriminierung“ bei Beschlüssen über Investitionen und die Vergabe von EU-Mitteln.
- 1.5 Der EWSA stimmt den Schlussfolgerungen in Kapitel 5 der Mitteilung zu, insbesondere in Bezug auf die Bekämpfung von Armut und sozialer Ausgrenzung im Rahmen der Klimapolitik, die Erhöhung der Investitionen in Bildung sowie Forschung und Innovation, die wirksame Reaktion auf den demografischen Wandel, den Ausbau der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit (auch im Bereich der Infrastruktur), die Gewährleistung des universellen Zugangs zu Dienstleistungen von allgemeinem Interesse auch im ländlichen Raum, die Vereinfachung und Flexibilität bei der Verwendung von Fonds sowie die konsequente Wahrung

¹ [COM\(2022\) 109 final](#).

² [COM\(2022\) 145 final](#).

des Partnerschaftsprinzips insbesondere in den Beziehungen zu den Organisationen der Zivilgesellschaft.

- 1.6 Der EWSA spricht sich für eine umsichtige Anwendung des Grundsatzes der Zusätzlichkeit aus. Es muss gewährleistet werden, dass Regionen, die nicht über alternative Finanzierungsquellen verfügen, bei der Umsetzung der Ex-ante-Konditionalitäten nicht diskriminiert werden. Bei der wirtschaftlichen und sozialen Konvergenz sollte es darum gehen, zu den Besten aufzuschließen.
- 1.7 Der EWSA hält einen neuen, auf EU-Ebene geförderten fiskalpolitischen Ansatz für notwendig, der die festgelegten Kohäsionsziele stärkt. Um dies zu erreichen, muss eine Fiskalpolitik gefördert werden, die darauf abzielt, den derzeit bestehenden Wettbewerb zwischen den EU-Mitgliedstaaten zu beenden. Andernfalls könnten die bestehenden Unterschiede zwischen den fiskalpolitischen Maßnahmen der Mitgliedstaaten das Risiko eines „Europas der zwei Geschwindigkeiten“ erhöhen. Darüber hinaus ist eine tiefgreifende Reform der Haushaltsregeln erforderlich, bei der die Tragfähigkeit der Staatsverschuldung der Mitgliedsstaaten, Mechanismen der wirtschaftspolitischen Steuerung in Europa sowie eine gerechtere und progressivere europäische Steuererhebung im Mittelpunkt stehen müssen.
- 1.8 Die Pandemie hat gezeigt, dass der territoriale, der wirtschaftliche und der soziale Zusammenhalt auch mit politischem Zusammenhalt einhergehen sollten. In Krisensituationen muss die Koordinierungsfunktion der EU-Organe auch auf Bereiche ausgeweitet werden, in denen die Verträge keine Zuständigkeiten der Union vorsehen. Dies ist sowohl für das Funktionieren des Binnenmarkts als auch für die Erholung und Stärkung der Resilienz sowie für die Förderung der europäischen Solidarität und Identität von zentraler Bedeutung.
- 1.9 Aufgabe der Kohäsionspolitik ist es, die Erreichung der Entwicklungs- und Klimaziele der Union sicherzustellen. Allerdings sollte die Kohäsionspolitik gleichermaßen darauf abzielen, alle 20 Grundsätze der europäischen Säule sozialer Rechte vollständig und konsequent umzusetzen. Die Umsetzung der Klimapolitik erfordert nicht nur eine wirksame Verwendung der Mittel aus dem Fonds für einen gerechten Übergang, sondern auch ergänzende Maßnahmen auf regionaler Ebene, die u. a. im Wege des sozialen Dialogs Arbeitsplätze erhalten und hochwertige Beschäftigung gewährleisten. Gleichzeitig müssen die Sozialschutzsysteme gestärkt werden, die nicht nur Instrumente zur Bekämpfung von Armut und Ausgrenzung, sondern auch zur Verbesserung des sozialen Zusammenhalts sind.
- 1.10 Der Erfolg der Kohäsionspolitik hängt von einer möglichst umfassenden Einbeziehung der sozialwirtschaftlichen Akteure in ihre Umsetzung ab, insbesondere jener, die Dienstleistungen von allgemeinem Interesse u. a. für Menschen mit Behinderungen und andere sozial benachteiligte Gruppen erbringen, in Zusammenarbeit mit Arbeitnehmern und Freiwilligen ein hohes Maß an sozialer Teilhabe und Gerechtigkeit gewährleisten und den digitalen Wandel und den Umweltschutz unterstützen. Diesen Akteuren sollten durch eine gezielte finanzielle Unterstützung aus EU-Fonds, eine Vorzugsbehandlung in den Bestimmungen für die Vergabe öffentlicher Aufträge, eine Vereinfachung der Vorschriften, eine erhebliche Verringerung unnötiger Kontrolltätigkeiten und die Abschaffung bürokratischer Anforderungen in den einzelnen Mitgliedstaaten günstige Bedingungen für ihre Entwicklung geboten werden.

- 1.11 Fortschritte im Bereich der Digitalisierung sind ein wichtiges Element der Kohäsionspolitik. Der digitale Wandel sollte nicht nur zur Steigerung der wirtschaftlichen Produktivität beitragen, sondern auch zu einem besseren Bildungsniveau und einer stärkeren sozialen Teilhabe aller in der Union lebenden Menschen, einschließlich benachteiligter Gruppen. Zu diesem Zweck ist es notwendig, einen universellen Zugang zu Breitbandinternet als kostenloser öffentlicher Dienstleistung sicherzustellen.
- 1.12 Der EWSA weist darauf hin, dass für eine wirksame Nutzung der Technologien durch die gesamte Gesellschaft und in allen Unternehmen darüber hinaus noch weitere Arten von Infrastruktur benötigt werden. Dies muss von den Mitgliedstaaten bei Investitionsentscheidungen angegangen werden.
- 1.13 Der EWSA ruft die Mitgliedstaaten und die Regionen der EU auf, die Sozialpartner wie auch andere Organisationen der Zivilgesellschaft möglichst umfassend und glaubwürdig in die Gestaltung der Kohäsionspolitik und die Überwachung ihrer Auswirkungen einzubeziehen. Durch eine derartige Einbeziehung könnte auch leichter gemessen werden, inwieweit die kohäsionspolitischen Ziele verwirklicht wurden. Dabei sollten nicht nur quantitative, sondern auch qualitative Indikatoren herangezogen werden, die nicht nur das Wachstum, sondern auch die Entwicklung messen. Es ist überaus wichtig, dass die Europäische Kommission die Umsetzung des Partnerschaftsprinzips in den Mitgliedstaaten kontinuierlich überwacht. Eine vollständige und transparente Umsetzung dieses Prinzips führt nämlich zu einer effizienteren und kostenwirksameren Verwendung der EU-Haushaltsmittel.
- 1.14 Unabhängig von der Einbindung von Organisationen der Zivilgesellschaft und des EWSA an den regelmäßig stattfindenden Kohäsionsforen schlägt der EWSA vor, alljährlich eine der Umsetzung der Kohäsionspolitik gewidmete Begleitveranstaltung zum Europäischen Rat zu organisieren, an der auch Vertreterinnen und Vertreter der Sozialpartner und anderer Organisationen der Zivilgesellschaft teilnehmen würden.

2. Allgemeine Bemerkungen

- 2.1 Der EWSA begrüßt die „Mitteilung der Kommission zum achten Kohäsionsbericht: Kohäsion in Europa bis 2050“. Der Bericht stellt eine dringend erforderliche Informationsquelle über die Maßnahmen zur Förderung des wirtschaftlichen, sozialen und territorialen Zusammenhalts und die Probleme dar, die sich bei der Erreichung der kohäsionspolitischen Ziele stellen. Dieses neue Dokument ist umso wichtiger, als seit der Veröffentlichung des letzten – siebten – Kohäsionsberichts mehr als vier Jahre vergangen sind. Aufgrund des Zeitpunkts der Veröffentlichung der Mitteilung konnte die Kommission darin noch nicht die Auswirkungen der russischen Aggression auf die Ukraine berücksichtigen, die de facto ein Akt der Aggression gegen die EU ist und die kurz- und mittelfristig größte Herausforderung für die Kohäsionspolitik im Zusammenhang mit der Flüchtlingskrise und dem Wiederaufbau nach dem Krieg bzw. der europäischen Integration der Ukraine darstellt.
- 2.2 Angesichts des wiederholt geäußerten Willens der Ukraine, der EU beizutreten sowie mit Blick auf die starke proeuropäische Haltung der ukrainischen Zivilgesellschaft und das diesbezüglich an die EU gerichtete förmliche Ersuchen spricht sich der EWSA nachdrücklich für einen

möglichst baldigen Beitritt der Ukraine zur EU sowie für eine entsprechende Anpassung der Kohäsionspolitik und ihrer Finanzinstrumente in den kommenden Jahren einschließlich der raschen Schaffung eines eigenen Wiederaufbau- und Entwicklungsfonds für die Ukraine aus.

- 2.3 Gleichzeitig ruft der EWSA die Mitgliedstaaten und Regionen sowie die Organisationen der Zivilgesellschaft in der EU auf, die Möglichkeiten zur Unterstützung von Flüchtlingen aus der Ukraine, die sich aus dem Vorschlag der Kommission für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates in Bezug auf den Einsatz von Kohäsionsmitteln zugunsten von Flüchtlingen in Europa (CARE)³ vom 8. März 2022 ergeben, möglichst schnell und möglichst wirksam zu nutzen. Erforderlich sind auch Maßnahmen, die eine schnelle und flexible Übertragung der im Rahmen der Finanziellen Vorausschau 2014–2021 und des REACT-EU-Instruments eingesparten Mittel auf Maßnahmen zur direkten Unterstützung von Flüchtlingen insbesondere in den Nachbarländern der Ukraine ermöglichen, sowie die Einrichtung eines speziellen Fonds zu diesem Zweck, falls die derzeit verfügbaren Mittel nicht ausreichen. Mit dem CARE-Instrument sollten Mittel für den Ausbau der operativen Kapazitäten der Sozialpartner und anderer beteiligter Organisationen der Zivilgesellschaft bereitgestellt werden, damit sie die ukrainischen Flüchtlinge bei deren Eingliederung in den Arbeitsmarkt vertreten können.
- 2.4 In diesem Zusammenhang begrüßt der EWSA nachdrücklich den Vorschlag der Kommission⁴, die REACT-EU-Verordnung dahingehend zu ändern, dass den Mitgliedstaaten, die als Transit- oder Endbestimmungsländer mit der größten Zahl von Kriegsflüchtlingen aus der Ukraine konfrontiert sind, ein größerer Anteil der Mittel aus der erhöhten Vorschusszahlung zugewiesen werden kann.
- 2.5 Mit Blick auf den enormen Beitrag, den die zivilgesellschaftlichen Organisationen der an die Ukraine angrenzenden EU-Mitgliedstaaten bisher zur Unterstützung der Flüchtlinge aus der Ukraine geleistet haben und der weit über die Unterstützung durch die Behörden hinausgeht, fordert der EWSA die Mitgliedstaaten auf, ihre organisatorische und finanzielle Unterstützung für diese Organisationen, auch aus EU-Mitteln, aufzustocken.
- 2.6 Die Bewältigung der derzeitigen Pandemiekrise stellt ebenfalls eine große Herausforderung dar. Im Kohäsionsbericht wird hervorgehoben, dass die Pandemie zur größten Rezession seit 1945 geführt hat, insbesondere in Sektoren, die von persönlichen Kontakten abhängen (z. B. Tourismus). Zudem hat sie unsere Arbeitsplätze und Schulen, unser gesellschaftliches Leben und die Situation in den Grenzgebieten drastisch verändert. In den weniger entwickelten Regionen hatte die Pandemie insgesamt stärkere negative Auswirkungen, was das Konvergenztempo verlangsamte.
- 2.7 Der EWSA vertritt die Auffassung, dass die Kohäsionspolitik alle zentralen Politikfelder, darunter auch fiskalpolitische Maßnahmen, abdecken sollte. In diesem Zusammenhang stellt der EWSA fest, dass die zwischen der Fiskalpolitik der einzelnen Mitgliedstaaten bestehenden Unterschiede dazu beitragen, dass sich Europa unterschiedlich schnell entwickelt. Eine auf die

³ [COM\(2022\) 109 final](#).

⁴ [COM\(2022\) 145 final](#).

Kohäsion ausgerichtete Steuerpolitik muss dem Wettbewerb zwischen den 27 verschiedenen Steuersystemen der Mitgliedstaaten einen Riegel vorschieben, denn dieser ermöglicht es multinationalen Unternehmen, ihre Gewinne derart zu maximieren, dass die Ungleichheiten dauerhaft fortgeschrieben werden. Daher ist eine tiefgreifende Reform der Haushaltsregeln erforderlich, bei der die Tragfähigkeit der Staatsverschuldung der Mitgliedstaaten, Mechanismen der wirtschaftspolitischen Steuerung in Europa sowie eine gerechtere und progressivere europäische Steuererhebung im Mittelpunkt stehen.

- 2.8 Darüber hinaus ist der EWSA besorgt darüber, dass sich die für 2023 geplante Wiedereinführung zentraler Bestimmungen des Stabilitäts- und Wachstumspakts negativ auf den Zusammenhalt auswirkt.
- 2.9 Der EWSA ist der Auffassung, dass die Herausforderungen im Bereich der Kohäsionspolitik in der Kommissionsmitteilung erschöpfend und präzise dargelegt werden. Er stimmt den Schlussfolgerungen in Kapitel 5 der Mitteilung zu. Für besonders wichtig hält er
- 2.9.1 den Umgang mit dem Druck auf die Demokratie und ihre Werte, u. a. durch den Ausbau der partizipativen Demokratie und die aktive Einbeziehung lokaler Akteure, darunter auch sozialwirtschaftlicher Akteure, der Sozialpartner sowie weiterer Organisationen der Zivilgesellschaft, in die Planung der wirtschaftlichen und sozialen Entwicklung sowie die konsequente Einhaltung des Partnerschaftsprinzips in der Kohäsionspolitik;
- 2.9.2 die Ausweitung des Mechanismus für einen gerechten Übergang, insbesondere indem die Sozialkosten der Abschwächung des Klimawandels und der Anpassung an den Klimawandel angegangen werden, u. a. durch die Bekämpfung der Armut und der sozialen Ausgrenzung in enger Zusammenarbeit mit den Sozialpartnern und anderen Organisationen der Zivilgesellschaft;
- 2.9.3 die Erhöhung der Investitionen in Kompetenzen und die Förderung der Kreativität und unternehmerischen Initiative der Menschen während ihres gesamten Lebens, insbesondere durch Bildung, Weiterbildung und lebenslanges Lernen im Bereich des technologischen, ökologischen und digitalen Wandels, sowie die deutliche Verbesserung des Niveaus der formalen Bildung in Regionen, in denen dieses noch nicht zufriedenstellend ist, darunter auch im ländlichen Raum und in Regionen in Randlage. Besondere Aufmerksamkeit muss in diesem Zusammenhang der Verbesserung der Situation im Bereich des lebenslangen Lernens in kleinen und mittleren Unternehmen sowie von irregulären Arbeitnehmern gewidmet werden;
- 2.9.4 die Ausweitung der Investitionen in die Forschung und Entwicklung und die damit einhergehende Förderung von Innovationen, die dazu beitragen können, die Entwicklung in weniger entwickelten Regionen voranzubringen, sowie den Ausbau des gesamten Fördersystems auf regionaler Ebene in Anlehnung an die Strategien für intelligente Spezialisierung⁵;

⁵ https://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/informat/2014/smart_specialisation_de.pdf.

- 2.9.5 eine wirksame Reaktion auf den demografischen Wandel, insbesondere durch die Förderung der Beschäftigung von Menschen aus Gruppen mit niedrigeren Beschäftigungsquoten wie Jugendliche ohne ausreichende Berufserfahrung, ältere Menschen, Menschen mit geringeren beruflichen Qualifikationen sowie Migrantinnen und Migranten aus Drittländern;
- 2.9.6 die Stärkung der grenzübergreifenden und interregionalen Zusammenarbeit, insbesondere im Zusammenhang mit der Entwicklung klimafreundlicher Eisenbahninfrastruktur in Grenzgebieten, sowie die konsequente Aufrechterhaltung offener Grenzen zwischen den Mitgliedstaaten auch in Krisenzeiten;
- 2.9.7 die Stärkung der Verbindungen zwischen Stadt und Land, auch um den Zugang aller Unionsbürgerinnen und -bürger zu Dienstleistungen von allgemeinem Interesse sicherzustellen, die sich häufig auf städtische Gebiete konzentrieren;
- 2.9.8 die Sicherstellung einer voll und ganz mit der Umsetzung der Kohäsionspolitik vereinbaren Verwendung der Mittel aus der Aufbau- und Resilienzfazilität durch den ordnungsgemäßen Einsatz der Mittel, u. a. durch eine enge Koordinierung der Verwendung von Mitteln aus verschiedenen Fonds;
- 2.9.9 die Optimierung der Kohäsionspolitik aus Sicht der Begünstigten durch die Vereinfachung und Flexibilität bei der Umsetzung der Fonds, die zur Erreichung der kohäsionspolitischen Ziele beitragen sollen; Dabei sollte auf den Erfahrungen mit Vereinfachungen im Rahmen der Aufbau- und Resilienzfazilität aufgebaut und besonderes Augenmerk darauf gelegt werden, kleinen Organisationen der Zivilgesellschaft die Beantragung, Durchführung und Abrechnung von im Rahmen der Kohäsionspolitik finanzierten Projekte zu erleichtern.
- 2.10 Die Erweiterung des Schengen-Raums um Länder, die ihm noch nicht angehören, die aber alle rechtlichen Anforderungen erfüllen, wird sich unmittelbar auf die Konsolidierung der Komplementarität, der Wettbewerbsfähigkeit und des Zusammenhalts der Entwicklung der EU, insbesondere in Osteuropa, auswirken.

3. **Besondere Bemerkungen**

- 3.1 *Ungleiche Fortschritte bei der Konvergenz: Ein Europa der zwei Geschwindigkeiten?*
- 3.1.1 Es ist von entscheidender Bedeutung, dass die Auswirkungen der Pandemiekrise auf die Konvergenz nicht zur Entstehung eines „Europas der zwei Geschwindigkeiten“ führen. Der Grundsatz der Zusätzlichkeit ist daher umsichtig anzuwenden. Darüber hinaus dürfen die im Programmplanungszeitraum 2021–2027 vorgesehenen Ex-ante-Konditionalitäten, die eine Reihe von notwendigen Voraussetzungen für die Bereitstellung von Mitteln vorschreiben, nicht zum Ausschluss von Regionen führen, in denen keine alternativen Quellen zur Finanzierung von Wirtschaftswachstum, Klimapolitik und sozialer Entwicklung zur Verfügung stehen.
- 3.1.2 Eine Verlagerung der Mittel von den reicheren auf die ärmeren Regionen ist nach wie vor notwendig. Beim Prozess der wirtschaftlichen und sozialen Konvergenz sollte es darum gehen, zu den Besten aufzuschließen.

3.2 *Neue Risiken für die Kohäsionspolitik*

3.2.1 Die Vereinten Nationen weisen mahndend darauf hin, dass die Flüchtlingsbewegungen aufgrund des Klimawandels zunehmen werden. Es sind neue rechtliche Rahmenbedingungen und neue Strategien erforderlich, die eine Niederlassung der Flüchtlinge in den Aufnahmeländern ermöglichen und deren Beschäftigung und Sozialschutz gewährleisten. Im jüngsten Vorschlag für eine Verordnung über Krisensituationen und Situationen höherer Gewalt⁶ wird auf diese Umweltkrisen nicht eingegangen. Dabei werden sie Millionen Menschen in die EU und sogar innerhalb der EU in die Flucht treiben.

3.2.2 Stark steigende Lebensmittelpreise werden ein zusätzliches Risiko für benachteiligte Regionen und Menschen in der EU darstellen, was im Rahmen der Kohäsionspolitik angegangen werden sein sollte.

3.3 *Notwendigkeit einer stärkeren Koordinierungsfunktion der EU-Organe*

3.3.1 Die Pandemiekrise hat gezeigt, dass für einen stärkeren territorialen, wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalt die Koordinierungsfunktion der EU-Organe ausgeweitet werden muss, und zwar auch in Bereichen, in denen die Verträge keine Zuständigkeiten der Union vorsehen. Dies gilt insbesondere für Krisensituationen. Einerseits hat die Europäische Kommission bei der Versorgung der Mitgliedstaaten mit COVID-19-Impfstoffen eine sehr positive Rolle gespielt, andererseits haben aber die Mitgliedstaaten eigenständig und in der Regel ohne Konsultationen auf bilateraler bzw. europäischer Ebene Einschränkungen bei der Freizügigkeit innerhalb des Schengen-Raums und innerhalb der gesamten EU beschlossen. Auch die Kriterien für diese Beschränkungen wurden auf nationaler Ebene festgelegt. Der EWSA hat derartige Praktiken bereits kritisiert⁷ und betont, dass die Aufrechterhaltung offener Grenzen im Schengen-Raum sowohl für das Funktionieren des Binnenmarkts als auch für den Wiederaufbau und die Stärkung der Resilienz sowie für die Förderung der europäischen Solidarität und Identität von zentraler Bedeutung ist. Nach Ansicht des EWSA hat die Pandemie deutlich gemacht, dass der territoriale, der wirtschaftliche und der soziale Zusammenhalt auch mit politischem Zusammenhalt einhergehen sollte.

3.4 *Soziale Inklusion als Grundvoraussetzung für den Erfolg der Kohäsionspolitik*

3.4.1 Infolge der Pandemiekrise ist die Zahl der von Armut und Ausgrenzung bedrohten Menschen in der EU im Jahr 2020 um fünf Millionen gestiegen. Für den sozialen Zusammenhalt und damit auch für die Erreichung der Entwicklungs- und Klimaziele der Union stellt dies eine ernsthafte Bedrohung dar. Es liegt auf der Hand, dass die Kohäsionspolitik weiterhin diesen Zielen dienen und auch das Wirtschaftswachstum und die Wettbewerbsfähigkeit fördern sollte. Allerdings sollte die Kohäsionspolitik gleichermaßen darauf abzielen, alle 20 Grundsätze der europäischen Säule sozialer Rechte vollständig und konsequent umzusetzen. Die Umsetzung der Säule

⁶ Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Bewältigung von Krisensituationen und Situationen höherer Gewalt im Bereich Migration und Asyl, [COM\(2020\) 613 final](#).

⁷ [ABl. C 155 vom 30.4.2021, S. 45](#).

sozialer Rechte sollte mit dem Ausbau des sozialen und zivilen Dialogs sowie mit dem sozialen Engagement von Arbeitgebern und Arbeitnehmern einhergehen. Besondere Aufmerksamkeit sollte der Unterstützung von Kindern und Jugendlichen, auch im Bereich der Bildung, gewidmet werden.

3.4.2 Der EWSA unterstreicht die wichtige Rolle der Systeme der sozialen Sicherheit, die trotz der strukturellen Unterschiede zwischen den Mitgliedstaaten ein wesentlicher Faktor für den sozialen Zusammenhalt und die soziale Inklusion der Bürgerinnen und Bürger sind. Darüber hinaus ist die Stärkung der sozialen Sicherheit auch Teil der Bekämpfung von Armut und Ausgrenzung und beruht auf gemeinsamen Werten der EU.

3.5 *Die Rolle der Sozialwirtschaft, der Freiwilligentätigkeit und der Dienstleistungen von allgemeinem Interesse bei der Umsetzung der Kohäsionspolitik*

3.5.1 Der EWSA hat bereits betont⁸, dass gemeinnützige sozialwirtschaftliche Unternehmen hochwertige Arbeitsplätze schaffen und erhalten, die Chancengleichheit auch für Menschen mit Behinderungen und andere sozial benachteiligte Gruppen fördern, für ein hohes Maß an sozialer Teilhabe und Gerechtigkeit sorgen und den digitalen und ökologischen Wandel unterstützen.

3.5.2 Dass die Sozialwirtschaft strategisch zur Stärkung der sozialen Dimension in Europa und damit auch zur Umsetzung der Ziele des sozialen Zusammenhalts beiträgt, ist während der Pandemiekrise besonders deutlich geworden. Deshalb sollten sozialwirtschaftliche Maßnahmen besonders aus den EU-Kohäsionsfonds unterstützt werden.

3.5.3 Gemeinnützige Sozialunternehmen und vergleichbare Organisationen ohne Erwerbszweck sollten auch dadurch gestärkt werden, dass ihnen im Rahmen der Vorschriften für die Vergabe öffentlicher Aufträge im Vergleich zu öffentlichen oder kommerziellen Bietern eine Sonderbehandlung gewährt wird. Dies sollte für die Vergabe öffentlicher Aufträge für Dienstleistungen von allgemeinem Interesse gelten, insbesondere in den Bereichen Gesundheit, Soziales und Bildung, zumal sich Sozialunternehmen und gemeinnützige Organisationen häufig für ihre Tätigkeit vor allem auf die unentgeltliche Freiwilligentätigkeit stützen, auf die in einigen Mitgliedstaaten über 2 % des BIP entfällt.

3.5.4 In Bezug auf den sozialen Zusammenhalt sollte auch betont werden, dass „Freiwilligenarbeit [...] als eine der sichtbarsten Ausdrucksformen von Solidarität einen Wert für Einzelpersonen, Gemeinschaften, die Umwelt, die Wirtschaft und die Gesellschaft allgemein [hat]. Sie fördert und erleichtert die soziale Inklusion, trägt zum Aufbau von sozialem Kapital bei und hat eine transformative Wirkung auf die Gesellschaft.“⁹

⁸ [ABI. C 429 vom 11.12.2020, S. 132.](#)

⁹ EWSA-Stellungnahme „Freiwilligentätigkeit – Bürgerinnen und Bürger gestalten die Zukunft Europas“ (Initiativstellungnahme), [ABI. C 152 vom 6.4.2022, S. 19.](#)

3.6 *Kohäsionspolitik, Klimawende und Beschäftigung*

- 3.6.1 Nach der COVID-19-Pandemie müssen sich die Europäische Union und der Rest der Welt einem Klima- und Umweltnotstand stellen. Wäre es nicht zur Pandemiekrise gekommen, dann wäre der Kampf gegen den Klimanotstand nun das Hauptziel der Europäischen Union im Rahmen der Ziele der Vereinten Nationen für nachhaltige Entwicklung¹⁰. In einer kürzlich verabschiedeten Stellungnahme¹¹, die sich allerdings auf den Bildungsbereich bezieht, hat der EWSA die Europäische Kommission und die Mitgliedstaaten daran erinnert, dass sie die Umweltpolitik besser mit der Beschäftigungspolitik verknüpfen müssen.
- 3.6.2 Die Umstellung auf eine kohlenstoffarme Wirtschaft erfordert jedoch auch Maßnahmen, die einen gerechten Übergang für die schwächsten Bevölkerungsgruppen und geografischen Gebiete erleichtern, da der Klimanotstand aufgrund seiner ungleichen Auswirkungen auf die verschiedenen geografischen Gebiete Europas ein hohes Kohäsionsrisiko darstellt. Der Übergang zu einem umweltfreundlicheren und sozial verträglichen Produktionsmodell kann nur vollzogen werden, wenn der ökologische Wandel der Unternehmen, der Arbeitsmethoden und des Arbeitsmarktes im Allgemeinen gefördert wird. Diese Maßnahmen werden gute Beschäftigungsmöglichkeiten schaffen, die Ressourceneffizienz steigern und langfristig ausgerichtete, CO₂-arme und nachhaltige Gesellschaften aufbauen.
- 3.6.3 Aus all diesen Gründen ist es notwendig, Maßnahmen, Empfehlungen und Leitlinien zu berücksichtigen, die dazu beitragen können, die Kapazitäten der Mitgliedstaaten, ihre Rechtsvorschriften und ihre Strategien zu verbessern, um die Chancen und Herausforderungen des ökologischen Wandels und der Dekarbonisierung durch eine Strategie für einen gerechten Übergang zu meistern. Diese Strategie dient als Handlungsleitfaden zur Optimierung der Vorteile und zur Minimierung der Risiken in Bezug auf Beschäftigung, Arbeitsbedingungen und Sozialschutz.
- 3.6.4 Der Zugang zu bezahlbarem Wohnraum, die Kapazitäten zur Gewährleistung eines menschenwürdigen Lebens für junge Menschen und ihre Familien, die Sicherstellung eines ethischen Gleichgewichts zwischen Berufs- und Privatleben, stabile Beschäftigungsmöglichkeiten, angemessene Arbeitsbedingungen und finanzielle und digitale Inklusion sind für junge Menschen und für die Zukunft der nachhaltigen Entwicklung der EU von großer Bedeutung.
- 3.6.5 Allerdings sind weitere Maßnahmen zur Ergänzung des Fonds für einen gerechten Übergang (insbesondere auf regionaler Ebene) erforderlich, um Arbeitsplätze zu erhalten und hochwertige Beschäftigung zu gewährleisten. Besonders wichtig ist dabei die Rolle des sozialen Dialogs und der umfassenden Einbeziehung der Sozialpartner, auch durch den Abschluss von Tarifverträgen. Darüber hinaus sollten im Rahmen der Kohäsionspolitik zur Verringerung von Ungleichheiten und zur Förderung einer nachhaltigen Entwicklung Instrumente wie Tarifverhandlungen zum Einsatz kommen.

¹⁰ <https://www.un.org/sustainabledevelopment/sustainable-development-goals/>.

¹¹ EWSA-Stellungnahme „Eine EU-Strategie für bessere grüne Fähigkeiten und Kompetenzen für alle“ (Initiativstellungnahme), [ABl. C 56 vom 16.2.2021, S. 1](#).

3.7 *Digitaler Wandel und digitale Bildung*

3.7.1 Die Verbindung zwischen Kohäsionspolitik und digitalem Wandel wird immer enger. Wie die Kommission in ihrem Bericht jedoch hervorhebt, haben nur zwei von drei Personen in Städten und eine von sechs Personen auf dem Land Zugang zu Hochgeschwindigkeitsinternetanschlüssen. Der EWSA hat bereits betont¹², dass der digitale Wandel nicht nur zu Produktivitätssteigerungen, sondern auch zur Verbesserung der Bildung sowie der politischen, gesellschaftlichen und kulturellen Teilhabe aller Unionsbürgerinnen und -bürger beitragen sollte, darunter auch älterer Menschen, Menschen mit Behinderungen, von sozialer Ausgrenzung bedrohter Menschen sowie weiterer schutzbedürftiger Gruppen. Deshalb fordert er erneut die Gewährleistung eines universellen Zugangs aller Unionsbürgerinnen und -bürger zur Hochgeschwindigkeits- und Breitbandinternetversorgung als kostenloser öffentlicher Dienstleistung. Einer der Garanten für den Erfolg des digitalen Wandels ist nämlich der universelle Zugang zum Internet und die damit einhergehenden Bildungsmöglichkeiten. Ein kostenloser Internetzugang ist für das reibungslose Funktionieren des Bildungssystems im ländlichen Raum besonders wichtig. Dieses liegt in vielen Mitgliedstaaten unter dem Niveau der Bildungseinrichtungen in Städten.

3.8 *Kohäsionspolitik und Qualität von Governance und Rechtsstaatlichkeit*

3.8.1 Seit vielen Jahren beobachtet der EWSA, dass einige Mitgliedstaaten Nachholbedarf hinsichtlich der Koordinierung auf regionaler Ebene und grundsätzlich in Bezug auf eine wirksame regionale Regierungsebene als Bindeglied zwischen der nationalen und der lokalen Regierungsebene haben, die in der Lage ist, regionale Strategien zu entwerfen, die für die Entwicklung und Konvergenz der Regionen von Bedeutung sind. Der Zentralstaat ist oft unfähig, die Bedürfnisse und Prioritäten seiner Gebietskörperschaften richtig zu interpretieren, überträgt den regionalen Einrichtungen aber dennoch mitunter nicht die erforderlichen Befugnisse, weshalb diese lediglich den Resonanzkörper für die nationale Politik bilden und keinen Mehrwert für die Region schaffen¹³. In diesem Zusammenhang sollten die EU-Mittel zudem besser für den Aufbau der Kapazitäten der lokalen und regionalen Gebietskörperschaften eingesetzt werden.

3.8.2 Darüber hinaus werden die Sozialpartner und andere zivilgesellschaftliche Organisationen in vielen Fällen nur am Rande an der Entscheidungsfindung beteiligt: Bei den Konsultationen bleibt der Standpunkt der Akteure, die die Lage und die Probleme vor Ort am besten kennen, außen vor.

3.8.3 Ein weiteres, auch von Vertretern der Zivilgesellschaft thematisiertes Problem ist die Aushöhlung der Rechtsstaatlichkeit in einigen Mitgliedstaaten, die sich indirekt auf die Qualität und die Wirksamkeit der kohäsionspolitischen Maßnahmen auswirkt.

3.8.4 Der EWSA ruft die Mitgliedstaaten und die Regionen der EU auf, die Sozialpartner wie auch andere Organisationen der Zivilgesellschaft möglichst umfassend und glaubwürdig in die

¹² [ABl. C 155 vom 30.4.2021, S. 45.](#)

¹³ [ABl. C 248 vom 25.8.2011, S. 68.](#)

Gestaltung der Kohäsionspolitik und die Überwachung ihrer Auswirkungen einzubeziehen. Durch eine derartige Einbeziehung könnte auch leichter gemessen werden, inwieweit die kohäsionspolitischen Ziele verwirklicht wurden. Dabei sollten nicht nur quantitative, sondern auch qualitative Indikatoren herangezogen werden, die nicht nur das Wachstum, sondern auch die Entwicklung messen.

3.9 *Verwaltung der kohäsionspolitischen Mittel und Projekte*

3.9.1 Die vorstehenden Erwägungen gelten auch für die Planung, Umsetzung und Überwachung von Programmen im Zusammenhang mit der Umsetzung der Kohäsionspolitik sowie für die Auswahl der durchzuführenden Projekte. In diesem Zusammenhang ist auf die zunehmende Fragmentierung der öffentlichen Maßnahmen zu achten, die einem ganzheitlichen, von unten nach oben gerichteten Ansatz zur Lösung von Problemen durch bereichsübergreifende Projekte zuwiderläuft. Die Akteure des sozialen und des zivilen Dialogs auf regionaler und lokaler Ebene, die den tatsächlichen Bedarf kennen und wissen, wie dieser gestillt werden kann, sollten eine wichtige Rolle bei der Planung und Koordinierung spielen. Die Projekte sollten so konzipiert sein, dass bei der Erreichung der Ziele Flexibilität gewährleistet ist und den Projektmanagern effiziente Kommunikationskanäle zu den für die Vergabe von EU-Mitteln verantwortlichen Stellen zur Verfügung stehen. Der Schaffung klarer Synergien zwischen dem in Auftrag gegebenen Projekt und den neuen wirtschaftlichen Gegebenheiten im Zusammenhang mit den höheren Energie- und Rohstoffpreisen sollte mit Blick auf die Erreichung einer angemessenen Absorptionsrate eine große Bedeutung beigemessen werden.

3.9.2 Instrumente wie integrierte territoriale Investitionen sollten im Programmplanungszeitraum 2021–2027 gefördert, besser finanziert und ausgeweitet werden.

3.9.3 Darüber hinaus sollten Maßnahmen zur Reduzierung des Verwaltungsaufwands ergriffen werden, insbesondere indem die erzielten Ergebnisse kontrolliert werden und nicht die Art, wie sie erreicht werden. Letzteres geht nämlich mit komplexen Verwaltungsverfahren sowohl für die Begünstigten als auch für die öffentlichen Verwaltungen einher. In diesem Zusammenhang fordert der EWSA die Europäische Kommission auf, aus den regelmäßigen von ihr vorgenommenen Bewertungen bezüglich der Kosten für die Verwaltung der EU-Mittel in den einzelnen Mitgliedstaaten sowie der in diesem Zuge ebenfalls vorgenommenen Evaluierung der Fälle, in denen auf nationaler bzw. regionaler Ebene ungerechtfertigterweise zusätzliche Anforderungen eingeführt werden („Gold-Plating“), die entsprechenden Konsequenzen gegenüber den Mitgliedstaaten und Regionen zu ziehen.

3.10 *Umsetzung des Partnerschaftsprinzips*

3.10.1 Es ist überaus wichtig, dass die Europäische Kommission die Umsetzung des Partnerschaftsprinzips in den Mitgliedstaaten kontinuierlich überwacht. Die Rechtsgrundlage für dieses Prinzip bildet Artikel 8 der neuen Rahmenverordnung¹⁴, und seine Durchführung ist Gegenstand des Europäischen Verhaltenskodex für Partnerschaften in der delegierten Verordnung (EU) Nr. 240/2014 der Kommission vom 7. Januar 2014¹⁵. Gemeint ist damit eine

¹⁴ [ABl. L 231 vom 30.6.2021, S. 159.](#)

¹⁵ [ABl. L 74 vom 14.3.2013, S. 1.](#)

enge Zusammenarbeit der öffentlichen Verwaltungen der einzelnen Mitgliedstaaten bei der Planung und Umsetzung von EU-kofinanzierten Programmen mit einem breiten Spektrum an Partnern, insbesondere mit Sozialpartnern und anderen Organisationen, die die Zivilgesellschaft repräsentieren. Eine umfassende und transparente Anwendung dieses Grundsatzes wirkt sich positiv auf eine stärkere Beteiligung der Öffentlichkeit und die Mobilisierung der Zivilgesellschaft sowie auf die Planung zielgenauerer Maßnahmen, die sich besser ergänzen, aus und bewirkt dadurch eine effizientere und kostenwirksamere Verwendung der EU-Mittel. In diesem Zusammenhang begrüßt der EWSA, dass die Europäische Kommission im Hinblick auf die Überarbeitung des Europäischen Verhaltenskodex für Partnerschaften ein Dokument zur Umsetzung des Partnerschaftsprinzips im Programmplanungszeitraum 2021–2027 erarbeitet hat.

3.11 *Kohäsionsforum*

- 3.11.1 Der EWSA begrüßt die Ergebnisse des 8. Kohäsionsforums, das am 17./18. März 2022 unter Beteiligung zivilgesellschaftlicher Organisationen sowie des EWSA selbst stattgefunden hat.
- 3.11.2 Der EWSA hat wiederholt vorgeschlagen¹⁶, die Kohäsionspolitik und alle dafür eingesetzten EU-Fonds alljährlich im Rahmen eines speziellen europäischen Gipfels zu prüfen. In diesem Zusammenhang erklärt sich der EWSA bereit, jährlich eine der Umsetzung der Kohäsionspolitik gewidmete Begleitveranstaltung zur Tagung des Europäischen Rates zu organisieren, an der auch Vertreter der Sozialpartner und anderer Organisationen der Zivilgesellschaft teilnehmen würden.

Brüssel, den 18. Mai 2022

Christa SCHWENG

Präsidentin des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses

¹⁶ [ABl. C 248 vom 25.8.2011, S. 68](#), [ABl. C 242 vom 23.7.2015, S. 43](#).