

# Stellungnahme



Stellungnahme des Deutschen Gewerkschaftsbundes zur

## Halbzeitüberprüfung der Aufbau- und Resilienzfazilität/ Konsultation zum Deutschen Aufbau- und Resilienzplan

05.06.2023

### 1. Einleitung und zusammenfassende Bewertung

Der Deutsche Gewerkschaftsbund hat die Einrichtung der Aufbau- und Resilienzfazilität (ARF) begrüßt und in diversen Positionen ausführlich zum Verordnungsentwurf der EU-Kommission und zum Deutschen Aufbau- und Resilienzplan (DARP) Stellung genommen.<sup>1</sup> Es war richtig, den wirtschaftlichen Aufbau über gemeinschaftliche Schulden zu finanzieren und die generierten finanziellen Mittel größtenteils in Form von Zuschüssen an die Mitgliedstaaten weiterzugeben.

Nach ursprünglicher Planung stünden Deutschland für die Jahre 2021 bis 2026 Zuschüsse in Höhe von ca. 25,6 Milliarden Euro zur Verfügung. Anfang des Jahres haben die EU-Institutionen eine deutliche Mittelserhöhung vorgenommen. Im Rahmen einer anteiligen Neuberechnung der ARF stehen Deutschland nun weitere Zuschüsse in Höhe von 2,4 Milliarden Euro zu. Darüber hinaus wird die Bundesrepublik zusätzliche Mittel in Höhe von ca. 2,1 Milliarden Euro im Rahmen von REPowerEU bekommen, die als zusätzliches Kapital im Deutschen Aufbau- und Resilienzplan der Diversifizierung der Energieversorgung und der Beschleunigung der Energiewende dienen sollen.

Aus Sicht des DGB sollten die zusätzlichen Mittel dafür genutzt werden, das Thema Gute Arbeit stärker im deutschen Aufbau- und Resilienzplan zu verankern. Dafür ist es wichtig, dass Förderprogramme an soziale Kriterien wie Standortsicherung und Tarifbindung geknüpft werden und Weiterbildungs- und Qualifizierungsmaßnahmen verstärkt gefördert werden. Eine gelungene EU-Investitionspolitik sollte immer auch die Stärkung Guter Arbeit und die Förderung von Qualifizierung von Weiterbildung als Ziel haben. Gute Arbeitsbedingungen bieten den Beschäftigten Sicherheit im Wandel. Damit steigt die Akzeptanz der Transformation. Zudem bedarf es einer strukturierten, institutionalisierten Einbindung der

Deutscher Gewerkschaftsbund  
Bundesvorstand

**Felix Fleckenstein**  
Energiepolitik

**Leon Krüger**  
Industriepolitik

**Mario Patuzzi**  
Berufsbildungspolitik: Grundsatzfragen, Berufliche  
Weiterbildung

**Jan Philipp Rohde**  
Umwelt-, Klima und Nachhaltigkeitspolitik

**Kontakt:**  
**Dr. Dominika Biegon**  
Europäische und internationale Wirtschaftspolitik

dominika.biegon@dgb.de

Telefon: 030-24 060-469

Henriette-Herz-Platz 2  
D 10178 Berlin

www.dgb.de

<sup>1</sup> DGB (2020): Position des Deutschen Gewerkschaftsbundes: Anforderungen an ein solidarisches und nachhaltiges Wirtschaftsaufbauprogramm der EU; DGB (2021): Stellungnahme des Deutschen Gewerkschaftsbundes zum Entwurf des Deutschen Aufbau- und Resilienzplans; DGB (2021): Stellungnahme des Deutschen Gewerkschaftsbundes zur Umsetzung des Deutschen Aufbau- und Resilienzplans anlässlich der partnerschaftlichen Konsultation am 02.12.2021.



organisierten Zivilgesellschaft, um die Umsetzung des DARP effektiv zu begleiten. Trotz des Bemühens des Bundesfinanzministeriums, Transparenz herzustellen, fällt die Qualität der zivilgesellschaftlichen Einbindung hinter bestehende Standards in der EU-Investitionspolitik zurück, was der DGB in der vorliegenden Stellungnahme kritisiert.

## 2. Industriepolitische Förderprogramme an Kriterien Guter Arbeit knüpfen

Grundsätzlich begrüßt der Deutsche Gewerkschaftsbund, dass die Bundesregierung mit dem DARP einen Schwerpunkt auf die Dekarbonisierung legt.

Für den DGB ist die nachhaltige Modernisierung Grundvoraussetzung für zukunftsfähige Wertschöpfung, nachhaltigen Wohlstand und Beschäftigung. Dabei ist zentral, dass Gute Arbeit, Tarifbindung, Beschäftigungsentwicklung und Standorttreue im Fokus einer aktiven Transformationspolitik stehen.

Wie in der Beschreibung der **Komponenten 1.1.2. Dekarbonisierung der Industrie und 1.1.3. Klimaschutzverträge** richtig festgestellt wird, fehlt vielen Unternehmen insbesondere in der energieintensiven Industrie derzeit das entsprechende Geschäftsmodell, um die notwendigen Investitionen für die Umstellung der Produktionsprozesse zu stemmen. Es bedarf daher einer öffentlichen Unterstützung und eines klaren Rahmens, um langfristig Investitionssicherheit in der Transformation herzustellen und die bestehende grüne Investitionslücke zu schließen.

Dementsprechend begrüßt der DGB das Vorhaben, die Transformation der Industrie durch ein Förderprogramm aktiv voranzutreiben. Wirklicher Klimaschutz gelingt nur, wenn es gelingt, Wertschöpfung in Deutschland und Europa nachhaltig zu modernisieren und langfristig Beschäftigung zu sichern.

Aus diesem Grund muss auch die langfristige Finanzierung über den Zeithorizont von 2024 sichergestellt werden. Hier muss geklärt werden, inwieweit die Mittel aus dem DARP über 2024 durch andere Finanzierungsquellen gesichert werden können.

Dafür sollten die in der DARP beschriebenen Maßnahmen zügig umgesetzt werden. Beispielfähig dafür stehen die in der Komponente 1.1.3. genannten Klimaschutzverträge, die 2022 eingeführt werden sollten und bis heute noch nicht umgesetzt sind.

Allerdings wird bei der Beschreibung der Herausforderungen und der Ziele der DARP-Programme die Beschäftigtenperspektive nicht berücksichtigt. Das ist ausdrücklich zu kritisieren. Die Dekarbonisierung stellt nicht nur Unternehmen, sondern auch die Beschäftigten vor enorme Herausforderungen. Gute, tarifgebundene Beschäftigung gerät zunehmend unter Druck. Schon heute sind Verschiebungen zwischen und innerhalb von Branchen und Betrieben zu erkennen. Den damit einhergehenden Strukturwandel gilt es, proaktiv zu gestalten. Durch die Umstellung von Produktionsverfahren werden zudem neue Qualifikationen notwendig. Hier bedarf es entsprechender Beschäftigungsstrategien. Wichtig werden Fort- und Weiterbildungsmöglichkeiten. Gleichzeitig sind das Prozesswissen und die Innovationskraft der Beschäftigten, die durch Mitbestimmungsstrukturen gefördert wird, zentral, damit



neue Produktionsverfahren in der Praxis funktionieren und Investitionen im vollen Umfang ihre Wirkung entfalten.

Vor diesem Hintergrund sollte ein wesentliches Ziel der Förderprogramme die Schaffung tarifgebundener Arbeitsplätze sein. Außerdem sollte die Förderung nicht nur auf die technische Umsetzung (bzw. Einführung neuer Produktionsverfahren) abzielen, sondern auch die betriebliche Fort- und Weiterbildung der Beschäftigten mitaufnehmen. Dabei ist die Einbindung der vorhandenen Strukturen der betrieblichen Mitbestimmung zentral.

Ein weiterer wesentlicher Kritikpunkt des skizzierten Förderprogramms ist die fehlende soziale Konditionierung der Fördermittel. Es sollten nicht nur ökologische Aspekte (CO<sub>2</sub>-Reduktion) Fördervoraussetzung sein. Aus Sicht des DGB müssen öffentliche Mittel immer an Standortgarantien, Beschäftigungsentwicklung und Gute Arbeit geknüpft werden. Zentral dafür sind Tarifverträge und die Stärkung von Mitbestimmung.

Mit der Energiepreisbremse und dem BMWK-Konzept für einen Industriestrompreis sind erste Schritte für eine soziale Konditionierung gemacht worden. Diesen Weg gilt es jetzt fortzuschreiben.

Positiv ist, dass das Thema Wasserstoff einen breiten Raum im Aufbau- und Resilienzplan einnimmt. Die diesbezüglichen Ziele und **Maßnahmen der Komponente 1.1.1. Wasserstoffprojekte im Rahmen von IPCEI** werden im Grundsatz unterstützt. Insbesondere befürwortet der DGB, dass die Komponente auch das Ziel eines „Aufbau[s] von Wertschöpfungsketten im Bereich Wasserstoff durch Förderung von integrierten Projekten“ verfolgt.

Nach Auffassung des DGB sollte die Zielbeschreibung aber unbedingt noch um das Ziel ergänzt werden, durch Wasserstoffeinsatz gute Beschäftigung abzusichern und zu entwickeln. Der beschäftigungspolitischen Dimension der Wasserstoffwirtschaft kommt in der jetzigen Fassung des Aufbau- und Resilienzplans zu wenig Bedeutung zu. Gerade im Kontext von Transformation und Dekarbonisierung sind diese Beschäftigungsfragen aber von entscheidender Bedeutung. Ein wesentliches Potential von Wasserstofftechnologien liegt insbesondere darin, hochwertige Industriebeschäftigung durch die Dekarbonisierung komplexer Wertschöpfungsketten abzusichern und weiterzuentwickeln und damit erhebliche volkswirtschaftliche Wertschöpfungs- und Wohlfahrtspotentiale zu heben. Diese beschäftigungspolitische Chance sollte auch im Aufbau- und Resilienzplan Erwähnung finden.

Die Analyse, dass auf europäischer Ebene Weichenstellungen regulativer Natur notwendig sind, wird durch den Deutschen Gewerkschaftsbund geteilt. Auch wird ausdrücklich unterstützt, dass für den weiteren Hochlauf der Wasserstoffwirtschaft Aufskalierung und De-Risking vorhandener Verfahren und Ansätze notwendig sind.

Die bislang fehlende Infrastruktur ist ein wesentliches Hemmnis des weiteren Hochlaufs der Wasserstoffwirtschaft. Die diesbezüglich in Komponente 1.1. beschriebenen Maßnahmen reichen aber noch nicht aus, um das Problem der mangelnden Infrastruktur zu lösen. Insbesondere für den Aufbau eines überregional verzweigten Wasserstoff-Leitungsnetzes

ist De-Risking von staatlicher Seite dringend erforderlich. Hier sollte der Aufbau- und Resilienzplan konkreter werden.

Die IPCEI-Förderung verfolgt nach Auffassung des Deutschen Gewerkschaftsbundes grundsätzlich nachvollziehbare Ziele. Bislang ist das IPCEI-Programm aber so ausgestaltet, dass es mit äußerst langwierigen und unsicheren Genehmigungsverfahren einhergeht. Der Deutsche Gewerkschaftsbund spricht sich dafür aus, diese Genehmigungsverfahren zu vereinfachen. Darüber hinaus ist nach Auffassung des Deutschen Gewerkschaftsbundes eine grundlegende Reform des Beihilferechts erforderlich.

Das EU-Beihilferecht setzt den rechtlichen Rahmen für staatliche Subventionen in Europa. In den letzten Jahren hat sich das Beihilferecht und dessen Auslegung durch die EU-Kommission immer stärker an den Zielen des Green Deals orientiert. Dies ist grundsätzlich eine positive Entwicklung, allerdings braucht es für eine nachhaltige Transformationspolitik eine Reform der wettbewerbsrechtlichen Grundlagen, um das Beihilferecht an den Zielen von klimaneutraler und resilienter Wertschöpfung, Guter Arbeit, Beschäftigungssicherung und -entwicklung auszurichten. Es darf nicht zum Hindernis in der Transformation und im globalen Wettbewerb mit anderen großen Wirtschaftsräumen werden. Deswegen bedarf es einer langfristigen Weiterentwicklung des Beihilferechts ohne zeitliche Begrenzung, um den Mitgliedstaaten eine proaktive Wirtschaftspolitik vor dem Hintergrund der Transformationsziele zu ermöglichen. In seiner jetzigen Form ist das EU-Beihilferecht nicht mehr zeitgemäß. Eine unkonditionierte Subventionierung von Unternehmen ist allerdings abzulehnen.

Weiterhin sieht der Aufbau- und Resilienzplan eine Reihe von projektbezogenen Förderinstrumenten in **Komponente 1.1.5. Leitprojekte zu Forschung und Innovation im Kontext der Nationalen Wasserstoffstrategie** vor. Der Deutsche Gewerkschaftsbund regt hier eine nochmalige Prüfung an. Zur Erforschung und Erkundung neuartiger Technologien mag Projektförderung zielführend sein. Momentan steht die Wasserstoffwirtschaft aber insbesondere vor der Herausforderung, im Wesentlichen bereits bekannte Technologien auf industriellen Maßstab zu skalieren und zur rentablen Anwendung zu bringen. Hierfür kann nach Auffassung des Deutschen Gewerkschaftsbundes die Unterstützung bei dauerhaften Investitionen und Betriebskosten und insbesondere die Absicherung betriebswirtschaftlicher Risiken (beispielsweise im Rahmen von Klimaschutzverträgen) ein geeigneterer Weg sein als eine projektbezogene Förderung.

### **3. Weiterbildung und Qualifizierung im DARP stärken**

Der DGB schlägt vor, die Mittelaufstockung im DARP für Weiterbildungs- und Qualifizierungsmaßnahmen zu nutzen. Bislang spielen Weiterbildungsmaßnahmen nur eine untergeordnete Rolle im DARP, insbesondere wenn es die Stärkung von Weiterbildungsmöglichkeiten im Betrieb und für Beschäftigte geht. Hervorzuheben ist in diesem Zusammenhang vor allem die **Komponente 2.2.2. Aufbau von Weiterbildungsverbänden**, eine Maßnahme, die der DGB ausdrücklich unterstützt. Für den Ausbau der Weiterbildungsinfrastruktur bedarf es einer gemeinsamen Anstrengung von Politik und Sozialpartnern auf Bundes-, Landes- und regionaler Ebene, um die jeweiligen Herausforderungen gemeinsam



anzugehen. Weiterbildungsnetzwerke und -cluster müssen gezielt und unter Beteiligung der Sozialpartner aufgebaut und gefördert werden, um Angebote und Beratungsstrukturen regional abzusichern und für die Teilnahme zu motivieren und zu öffnen. Auch die Weiterentwicklung regionaler Netzwerke von Berufsschulen, Bildungsanbietern und überbetrieblichen Bildungsstätten zu Kompetenzzentren für Weiterbildung sollte in den Blick genommen werden, um Synergien zu schaffen und die Rahmenbedingungen für berufliche Weiterbildung und außerbetriebliche Qualifizierung zu stärken. Schließlich könnten neue Modellprojekte erprobt werden, um die Bundesagentur für Arbeit zu einer Weiterbildungsagentur weiterzuentwickeln. Dafür muss auch eine engere Zusammenarbeit von Arbeitsagenturen und Jobcentern erfolgen (Rechtskreise SGB III und SGB II).

Der Handlungsbedarf im Bereich Weiterbildung und Qualifizierung ist aus Sicht des DGB groß. Das deckt sich mit neueren Daten der EU-Kommission. In den Erwägungsgründen der länderspezifischen Empfehlungen 2023 hebt sie hervor, dass der Anteil der Erwachsenen, die an Weiterbildungsmaßnahmen teilnehmen, deutlich unterhalb des EU-Durchschnitts liegt. Die Beteiligungsrate an Weiterbildungsmaßnahmen ist insbesondere bei Geringqualifizierten gering. In energieintensiven Industriezweigen, also in Sektoren, in denen der Bedarf an Umschulung und Qualifizierung in absehbarer Zeit sehr hoch sein wird, ging die Teilnahme an Bildungs- und Weiterbildungsmaßnahmen zwischen 2015 und 2021 sogar von 9,8 Prozent auf 7,6 Prozent zurück und liegt damit ebenfalls unter dem EU-Durchschnitt (8,9 Prozent).<sup>2</sup>

Die rechtlichen Grundlagen, die Mittel aus dem DARP für Qualifizierungsmaßnahmen zu verwenden, sind aus Sicht des DGB gegeben. Der Vorschlag der EU-Kommission für die gezielte Überprüfung der ARF-Verordnung unterstreicht in Art. 21c (1d) explizit, dass Weiterbildungs- und Qualifizierungsmaßnahmen förderfähig sind und von den Mitgliedstaaten in die neuen REPowerEU-Kapitel aufgenommen werden können.

Deshalb schlägt der DGB vor, Mittel aus dem DARP zur Verfügung zu stellen, um Weiterbildungsmentor\*innen im Betrieb auszubilden. Dies wäre eine effektive Maßnahme, um insbesondere die Beteiligungsrate von Geringqualifizierten an Weiterbildungsmaßnahmen zu erhöhen. Vor dem Hintergrund eines ungleichen Zugangs zu Weiterbildungsangeboten zielen die Pilotprojekte der Weiterbildungsmentor\*innen auf eine persönliche Ansprache und Begleitung von geringqualifizierten und bislang wenig weiterbildungsaffinen Beschäftigten durch gewerkschaftliche Weiterbildungsmentor\*innen im Betrieb. Weiterbildungshemmnisse und ungleiche Zugangschancen sollen durch gezielte Angebote in der Beratung und Lernbegleitung abgebaut werden. Die Grundidee der Projekte ist, Weiterbildung auf der Basis von Vertrauen in den Betrieben zu etablieren, Zugänge zu ebnen sowie Prozesse zur Kompetenzentwicklung zu unterstützen. Die Gewerkschaften IG BCE, IG Metall, NGG und

---

<sup>2</sup> Europäische Kommission (2023): Empfehlung für eine Empfehlung des Rates zum nationalen Reformprogramm Deutschlands 2023 mit einer Stellungnahme des Rates zum Stabilitätsprogramm Deutschlands 2023, Com (2023) 605 final, [https://commission.europa.eu/publications/2023-european-semester-country-specific-recommendations-commission-recommendations\\_en](https://commission.europa.eu/publications/2023-european-semester-country-specific-recommendations-commission-recommendations_en)



ver.di führen unterschiedliche Projekte durch, um Menschen für die Aufgaben der Weiterbildungsmentor\*innen zu qualifizieren. Die Begleitforschung für diese Projekte wird von der Hans-Böckler-Stiftung übernommen.

- Im [WBM-Projekt der IG Metall](#) geht es um Weiterentwicklung und Transfer von Erkenntnissen aus einem Vorgängerprojekt in die Fläche.
- „[Qualifizierung<sup>2</sup>](#)“ (IG BCE) bezweckt in sozialpartnerschaftlicher Zusammenarbeit mit dem Bundesarbeitgeberverband Chemie (BAVC), WBM in der chemischen Industrie zu implementieren.
- „[Mentoren.Bilden.Zukunft](#)“ (NGG) adressiert sowohl den industriellen wie den Dienstleistungssektor (Nahrungs-/Genussmittel-/Getränkeindustrie; Gastgewerbe; Systemgastronomie).
- „[MendiNet](#)“ (ver.di) qualifiziert in vier Branchen: Gesundheitswesen, Ver-/Entsorgungswirtschaft, Versicherungsdienstleistungen und kommunale Verwaltung.

Die vom Bundesministerium für Bildung und Forschung geförderten Modellprojekte zeigen, dass sich die Akzeptanz für erforderliche Qualifizierungsmaßnahmen und die Qualität der Lernprozesse erhöhen. Damit betriebliche Weiterbildungsmentor\*innen dauerhaft in der Fläche arbeiten können, braucht es einen verbindlichen rechtlichen und finanziellen Rahmen. Dafür müssen gesetzliche Freistellungsmöglichkeiten für ihre Qualifizierung und Beratungstätigkeit geschaffen werden. Für Klein- und Kleinstunternehmen braucht es Angebote an überbetrieblich tätigen Weiterbildungsmentor\*innen. Entsprechende Qualifizierungsangebote für Weiterbildungsmentor\*innen müssen deshalb dauerhaft finanziell abgesichert sein.

#### **4. Einbindung der organisierten Zivilgesellschaft verbessern**

Der DGB begrüßt ausdrücklich das Bemühen des Bundesfinanzministeriums, in einen regelmäßigen Austausch mit der organisierten Zivilgesellschaft zum Thema DARP zu treten und spricht sich für eine Fortführung dieses Dialoges aus.

Dennoch fällt die Qualität der Einbindung der organisierten Zivilgesellschaft bei der ARF weit zurück hinter die Standards, die sonst in der EU-Investitionspolitik, insbesondere bei den Strukturfonds üblich sind. So ist bei den Europäischen Strukturfonds die organisierte Zivilgesellschaft gemäß der Dachverordnung, die die gemeinsamen Bestimmungen zu den Strukturfonds regelt, auch formal in die Verwaltung der Mittel eingebunden. Das liegt insbesondere an der rechtlichen Verankerung des Partnerschaftsprinzips: Durch Sozialpartneranhörungen, Partnerschaftvereinbarungen, Begleitausschüsse u. ä. wurde hier über Jahrzehnte ein Prozess aufgebaut, bei dem die Gewerkschaften auf Augenhöhe mit Regierungsbehörden auf unterschiedlichen Ebenen die konkrete Prioritätensetzung der Fonds sowie die Mittelverwendung mitdiskutieren und -gestalten.

Im Vergleich dazu sieht die Verordnung zur Aufbau- und Resilienzfähigkeit lediglich eine Berichterstattung über den Prozess der Sozialpartnereinbindung vor. Der DGB setzt sich dafür ein, dass die Einbindung der organisierten Zivilgesellschaft so effektiv wie möglich



gestaltet wird – auch wenn die rechtlichen Grundlagen nur eine sehr beschränkte und punktuelle Form der Einbindung vorschreiben. Dazu gehören formale Konsultationsprozesse, in denen die Bundesregierung Transparenz schafft und über den Umsetzungsstand der Maßnahmen berichtet und darüber hinaus die Stellungnahmen der relevanten Stakeholder berücksichtigt und entsprechend Feedback gibt. Idealerweise sollte zudem – so wie bei den Strukturfonds üblich – technische Hilfe bereitgestellt werden, um die Sozialpartner darin zu unterstützen, eine konstruktive Rolle bei der Umsetzung der Maßnahmen zu spielen.