

23.09.05**Beschluss****des Bundesrates**

**Mitteilung der Kommission der Europäischen Gemeinschaften
"Die Kohäsionspolitik im Dienste von Wachstum und
Beschäftigung:
Strategische Leitlinien der Gemeinschaft für den Zeitraum 2007
bis 2013"****KOM(2005) 299 endg.; Ratsdok. 10684/05**

Der Bundesrat hat in seiner 814. Sitzung am 23. September 2005 gemäß §§ 3 und 5 EUZBLG die folgende Stellungnahme beschlossen:

1. Die am 5. Juli 2005 von der Kommission vorgelegten Strategischen Leitlinien sollen den Rahmen für die Intervention der Fonds bilden. Intention ist, mit den Leitlinien für jedes der drei Fondsziele die Prioritäten der Gemeinschaft zur Förderung einer ausgewogenen, harmonischen und nachhaltigen Entwicklung festzuschreiben. Es ist beabsichtigt, dass der Rat nach dem Erlass der Strukturfondsverordnungen auf Grundlage eines Vorschlags der Kommission die Strategischen Leitlinien festlegt. Die Leitlinien sollen die Grundlage bilden für die Ausarbeitung der einzelstaatlichen strategischen Rahmenpläne und die daraus resultierenden Operationellen Programme. Falls erforderlich sollen die Strategischen Leitlinien einer Halbzeitbewertung unterzogen werden.
2. Die Leitlinien stehen in einem engen Zusammenhang zu den Strukturfondsverordnungen für die nächste Förderperiode 2007 bis 2013. Zu den neuen Strukturfondsverordnungen hat der Bundesrat mit Beschluss vom 15. Oktober 2004 (BR-Drucksache 571/04 (Beschluss)) ausführlich Stellung genommen. Der Bundesrat verweist auf und bekräftigt diesen Beschluss.

3. Die Aufgaben der europäischen Kohäsionspolitik sind vertraglich verankert. Daher sollen sie im Rahmen ihrer originären Ziele zur Erreichung der Lissabon-Ziele beitragen.
4. Der Bundesrat stellt grundsätzlich fest, dass der Mehrwert des Dokuments nicht erkennbar ist. Ein konkreter Nutzen - auch im Vergleich zu den strategischen Dokumenten der laufenden Förderperiode 2000 bis 2006 - kann nicht erkannt werden.

Der Bundesrat hält aus strukturpolitischer Sicht das Instrument der Leitlinien für entbehrlich. Es besteht erneut der Eindruck, dass die Kommission die neue EU-Strukturfondspolitik mit viel zu detaillierten Vorschriften für die Umsetzung belastet, die nicht der Vereinfachung dienen, sondern einer zunehmenden Bürokratisierung Vorschub leisten.

Für den Fall, dass in den Verhandlungen an den Strategischen Leitlinien festgehalten werden sollte, hält der Bundesrat wesentliche Verbesserungen für unverzichtbar.

Der Bundesrat stimmt mit der Bundesregierung dahin gehend überein, dass die Notwendigkeit der Strategischen Leitlinien vor dem Hintergrund der Verordnungen seitens der Kommission nicht ausreichend nachgewiesen wurde. Die Leitlinien sollten nicht durch den Rat beschlossen werden.

Sollten die Leitlinien durch die Kommission weiterverfolgt werden, wäre unbedingt auszuschließen, dass eine Änderung der Leitlinien eine Änderung des Nationalen Strategischen Rahmenplans (NSR) und der Operationellen Programme nach sich zieht.

5. Der Bundesrat hat die große Sorge, dass sich der bürokratische Aufwand durch die Leitlinien erhöht. Sie sind neben den Verordnungen ein weiteres Dokument, das beachtet werden muss. Das steht der Intention der Kommission, Bürokratie abzubauen und die Verwaltung zu vereinfachen, entgegen.
6. Im Übrigen verweist der Bundesrat auf seinen Beschluss vom 8. Juli 2005 (BR-Drucksache 286/05 (Beschluss)) und bekräftigt seine Auffassung, dass Deregulierung und Entbürokratisierung auf allen Ebenen dringend erforderlich und ein entscheidender Beitrag zur Erreichung der Ziele von mehr Wachstum und Beschäftigung sind.

7. Die Leitlinien sind zu umfangreich und zu detailliert. Sie wiederholen die Verordnungsentwürfe und beschreiben teilweise im Einzelnen die Förderziele und -zwecke. Die entsprechenden Passagen sind entbehrlich. Der Bundesrat fordert die Bundesregierung auf, die Kommission zu veranlassen, die Leitlinien deutlich zu kürzen. Da es sich um ein Dokument zur strategischen Ausrichtung handelt, sind insbesondere alle Beschreibungen zu operativen Elementen zu entfernen. Ferner können die deskriptiven Beschreibungen begrenzt werden. Die Einleitung sollte um die beschreibenden Teile gekürzt werden.
8. Für die Länder ist es von großer Bedeutung, eine hohe Flexibilität für den Einsatz der Europäischen Strukturfonds in der Förderperiode 2007 bis 2013 zu erhalten, die es ermöglicht, Wachstum und Beschäftigung entsprechend der spezifischen Ausgangssituation und den regionalspezifischen Gegebenheiten zu unterstützen. Daher dürfen die Vorgaben der einschlägigen Verordnungen nicht durch die Strategischen Leitlinien, durch den Nationalen Strategischen Rahmenplan der Bundesregierung, durch die Nationale Strategie nach der ELER-Verordnung oder durch nachträgliche Festlegungen der Generaldirektionen der Kommission eingeschränkt werden.
9. Die Kommission schlägt eine Liste spezieller Leitlinien vor. Es ist nicht klar, in welchem Verhältnis diese zu den Zielen und Aufgaben der Fonds und vor allem der Verordnungen stehen. Die Leitlinien legen den Mitgliedstaaten und Regionen eindeutige Verpflichtungen auf, die originär Aufgabe der Programmentwicklung sind. Die Mitgliedstaaten bzw. Regionen müssen im Rahmen des Subsidiaritätsprinzips selbst entscheiden können, welches die für sie beste Strategie und die optimalen Instrumente sind. Die Kommission stellt richtig fest, dass nicht alle der aufgeführten Leitlinien für alle Regionen relevant sind. Deshalb müsste in den Leitlinien noch deutlicher als bisher festgelegt werden, dass die angeführten Leitlinien für die Mitgliedstaaten und Regionen fakultativ sind.
10. Eine Begründungspflicht, warum bestimmte Leitlinien nicht aufgegriffen werden sollten, sollte nicht festgeschrieben werden. Die Leitlinien müssen den Mitgliedstaaten und Regionen entsprechend ihrer unterschiedlichen Betroffenheit vom demografischen Wandel flexible Antworten und regional angepasste Lösungen der damit verbundenen Herausforderungen ermöglichen.

11. Der Bundesrat fordert die Bundesregierung auf, in den weiteren Verhandlungen mit der Kommission folgende Aspekte zu klären:

Im Rahmen der Programmierung der Kohäsionspolitik erfolgt die Prioritätensetzung sowie deren positive Begründung auf der jeweils zuständigen Bundes- oder Landesebene. In diesem Sinne haben die Strategischen Leitlinien lediglich einen empfehlenden Charakter.

12. Die Strategischen Leitlinien schlagen für die regionale Entwicklungspolitik eine große Zahl von möglichen Themen vor. Das birgt die Gefahr der thematischen Überfrachtung und Ineffektivität. Der Bundesrat unterstreicht deshalb, dass die Regionen das Recht haben müssen, die Zahl der Schwerpunkte bei der Programmumsetzung begrenzt halten zu können, um quantitativ und qualitativ nennenswerte Effekte sicherzustellen.

13. Die rechtlichen Grundlagen für die operativen Akte der Mitgliedstaaten und Regionen sind die Strukturfondsverordnungen. Es ist daher problematisch, wenn die (später erlassenen) Strategischen Leitlinien diese ergänzen oder einschränken. Die Leitlinien müssen als Rahmen für die Strukturpolitik der Gemeinschaft mit den Strukturfondsverordnungen kompatibel sein. Die Leitlinien dürfen insbesondere nicht über die in den Verordnungen genannten Förderatbestände hinausgehen oder diese einschränken.

14. Der Bundesrat begrüßt, dass alle Regionen, auch die hoch entwickelten, ihren Part im Rahmen der Kohäsionspolitik spielen sollen. Dagegen wird das Ziel, dass Investitionen vorrangig in Regionen mit hohem Wachstumspotenzial getätigt werden sollen, kritisch gesehen.

15. Der Bundesrat begrüßt ausdrücklich private Kofinanzierungsmöglichkeiten. Mit Blick auf die angespannte Haushaltslage müssen alle Anreize zur Mobilisierung von privatwirtschaftlichem Kapital unterstützt werden. Deshalb sollte auch in den Strategischen Leitlinien eine künftige Kofinanzierungsmöglichkeit durch private Mittel vorgesehen werden.

16. Der Bundesrat begrüßt es, dass die Kommission in öffentlich-privaten Partnerschaften ein geeignetes Finanzierungsinstrument für Investitionen sieht.

Nach Auffassung des Bundesrates zählt dazu aber auch, dass private Mittel als nationale Kofinanzierung angerechnet werden können.

17. Die Auffassung der Kommission wird geteilt, dass die Schaffung eines geeigneten Rechtsrahmens eine wichtige Voraussetzung für die Umsetzung von PPP-Projekten ist. Ziel muss die weitgehende Annäherung der rechtlichen Rahmenbedingungen der beiden Varianten öffentliche Eigenrealisierung und Public-Private-Partnerships (PPP) sein, damit ein fairer Wirtschaftlichkeitsvergleich ermöglicht wird.
18. Weiterhin ist es notwendig, dass auch die Durchführungsregeln der Kommission die für die Entscheidung bei einer öffentlichen-privaten Partnerschaft im Einzelfall notwendige Flexibilität aufweisen. Dies gilt insbesondere auch in Hinsicht auf die Finanzierungszusammensetzung. Die Nutzung von öffentlich-privaten Partnerschaften ist kein Ersatz für die Anrechnung privater Mittel im Rahmen der Kofinanzierung.
19. Die Bundesregierung sollte sich dafür einsetzen, dass im Bereich der EU-Strukturfonds private Mittel bei PPP als Teil der nationalen Kofinanzierung von der Kommission anerkannt werden.
20. Der Bundesrat spricht sich erneut dagegen aus, die EU-Kofinanzierung nur an den öffentlichen Kosten auszurichten.
21. Der Bundesrat spricht sich dafür aus, dass die Förderung im neuen Ziel 2 "Regionale Wettbewerbsfähigkeit und Beschäftigung" zwar nach regionalen Ungleichgewichten, darüber hinaus aber ohne regionale Beschränkung nach thematischen Schwerpunkten erfolgen sollte. Die Förderfähigkeit muss sich ausschließlich nach objektiven und berechenbaren Kriterien richten. Darüber hinaus sind sich abzeichnende strukturelle Fehlentwicklungen zu berücksichtigen.
22. Die unter Nummer 3.5 "Governance" angesprochene systematische Überprüfung der öffentlichen Verwaltung zur Steigerung des Produktivitätsniveaus sollte gestrichen werden, da dies eine originäre Aufgabe der Mitgliedstaaten ist und auch bleiben sollte.

23. Die Leitlinien für die Kohäsionspolitik liegen inhaltlich auf dem Mainstream der Strukturpolitik der letzten Jahre und spiegeln den Lissabon-Prozess wider. Der Bundesrat befürwortet besonders die Schaffung von regionalen und transregionalen Spitzentechnologieclustern, die Einrichtung von Kompetenzzentren und die Schaffung bzw. den Ausbau von regionalen Clustern.
24. Der Bundesrat ist der Ansicht, dass die Steigerung der Energieeffizienz und die bessere Ausschöpfung von erneuerbaren Energien wesentliche Ziele der Technologiepolitik sein sollten. Als Anreiz für private Investitionen in den Netzausbau sind statt staatlicher Investitionslenkung zufrieden stellende Erträge aus dem Netzbetrieb erforderlich. Die Kommission sollte hier ihre Kompetenzen nicht weiter ausdehnen.
25. Der Bundesrat teilt die Auffassung der Kommission, dass Umweltinvestitionen einen Beitrag zu Wachstum und Beschäftigung leisten.
26. Die Einschätzung der Kommission wird geteilt, dass die Fokussierung der Kohäsionspolitik auf Aspekte der Forschung und Entwicklung, insbesondere den Technologietransfer und den Austausch von Wissen, einen maßgeblichen Beitrag zur Steigerung der Wettbewerbsfähigkeit der europäischen Wirtschaft zu leisten vermag.
27. Im Interesse einer Unterstützung strukturpolitischer Entwicklungsbemühungen in den Regionen hält es der Bundesrat für wichtig, dass eine Förderung einzelbetrieblicher Investitionen und Infrastrukturen in allen Regionen gerade auch für KMU möglich ist. Die Bundesregierung sollte sich dafür einsetzen, dass in der Verordnung des Rates mit allgemeinen Bestimmungen über den Europäischen Fonds für regionale Entwicklung entsprechende Fördermöglichkeiten auch im Ziel "regionale Wettbewerbsfähigkeit und Beschäftigung" aufgenommen werden.
28. Der Bundesrat begrüßt, dass grenzüberschreitende und transnationale Initiativen im Zusammenhang von Forschung und Technologischer Entwicklung (RTD) über die Konvergenzgebiete hinaus unterstützt werden.

29. Der Bundesrat weist erneut auf die grundsätzliche Bedeutung der mittelständischen Wirtschaft im Strukturwandel und für die Schaffung und Sicherung von Arbeitsplätzen hin. In diesem Zusammenhang hält er neben der Konzentration der Förderung auf Innovation auch weiterhin eine breite Mittelstandsförderung ohne spezifischen Innovationsbezug für erforderlich. Insbesondere in den strukturschwachen Gebieten ist es weiterhin wichtig, mittels eines umfassenden Instrumentariums Gründungen, Unternehmensdynamik, Unternehmensübergaben, Außenwirtschaft und Beratungen, Coaching, Netzwerke sowie die Schaffung von Infrastruktur als Voraussetzung von Wirtschafts- und Beschäftigungswachstum fördern zu können.
30. Der Bundesrat hält es für wichtig, die angewandte Dienstleistungsforschung und entsprechende Transferinstrumente für KMU im Dienstleistungssektor auszubauen.
31. Bei der Installierung eines Netzes zentraler Anlaufstellen (Nummer 4.2.2) ist darauf zu achten, dass keine überbordende Bürokratie aufgebaut wird. Sollten mit den Anlaufstellen regionale "One-Stop-Agencies" gemeint sein, so ist darauf abzuheben, dass diese bei bestehenden Organisationen verortet sind, um Doppelstrukturen und redundante Angebote zu vermeiden. Soweit es auf mitgliedstaatlicher Ebene oder regionaler Ebene bereits entsprechende Angebote gibt - beispielsweise auf den Feldern Existenzgründung oder Unternehmensnachfolge -, wäre nach Auffassung des Bundesrates eine EU-Förderung solcher zielgruppenorientierter Unterstützungsmaßnahmen, die sich nahtlos in den Lissabon-Prozess einfügen, angebracht und effektiv.
32. Für den Bereich der Informations- und Kommunikationstechnologien (IKT) fordert der Bundesrat die Bundesregierung auf, sich dafür einzusetzen, dass ein mit öffentlichen Mitteln finanzierter Verdrängungswettbewerb innerhalb der europäischen Regionen verhindert wird.
33. Insbesondere sollte nicht die Privatisierung im Bereich der IKT-Infrastruktur konterkariert werden. Grundsätzlich abzulehnen ist daher die Leitlinie unter Nummer 4.2.3 zur Gewährleistung der Verfügbarkeit von IKT-Infrastruktur.

34. Weitere Fördertatbestände wie elektronische Behördendienste, die Nutzung der Informations- und Kommunikationstechnik durch private Haushalte, Infrastruktur für Breitbandkommunikation sollten ebenfalls entfallen. Diese Bereiche sollten Aufgabe der privaten Investoren bzw. der Nationalstaaten bleiben.

35. Der Bundesrat stellt fest, dass die Ausgestaltung der Leitlinie 4.3. "Mehr und bessere Arbeitsplätze" nicht ausreicht, um die strukturelle Entwicklung, insbesondere in ländlichen Räumen, nachhaltig voranzutreiben.

Nach Auffassung des Bundesrates sollte die Leitlinie daher Ausführungen zur Förderung von Wachstums- und Beschäftigungsdynamik von KMU beinhalten. In allen Regionen ist es wichtig, unternehmerische Handlungsfelder wie Gründung, Unternehmensübergabe, Unternehmensdynamik, Außenwirtschaft und die Entwicklung von Kompetenzfeldern fördern zu können.

Der Bundesrat verweist in diesem Zusammenhang auf seinen Beschluss vom 15. Oktober 2004 (BR-Drucksache 571/04 (Beschluss), Ziffer 9), die "Wachstums- und Beschäftigungsdynamik von KMU" als weiteren Förderschwerpunkt in die Verordnung des Rates mit allgemeinen Bestimmungen über den Europäischen Fonds für regionale Entwicklung mit aufzunehmen.

36. Ferner hält es der Bundesrat für geboten, im Hinblick auf die Leitlinie "Mehr und bessere Arbeitsplätze", den irreführenden Begriff der "Vollbeschäftigung" unter Nummer 4.3.1 durch das Ziel "hoher Beschäftigungsstand" zu ersetzen.

37. Angesichts der demografischen Entwicklung in den allermeisten Mitgliedstaaten ist die Erwerbsbeteiligung älterer Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer deutlich zu erhöhen. Zu unterstützen ist die Forderung der Kommission, den Zugang zu Arbeitsvermittlungsdiensten einfach und transparent zu gestalten.

38. Der Bundesrat begrüßt, dass die Bedeutung der beruflichen Bildung und der Anpassungsfähigkeit der Arbeitskräfte und Unternehmen für Wachstum und Beschäftigung betont wird. Er unterstützt grundsätzlich die Forderung nach einer Optimierung und Steigerung der Investitionen in das Humankapital. Der Bundesrat hält es jedoch für notwendig, gegenüber der Kommission zu

betonen, dass Ausarbeitung und Umsetzung von Reformen der Schul- und Berufsbildungssysteme Aufgabe der Mitgliedstaaten ist und von der EU nicht als Förderschwerpunkt "verordnet" werden kann (Nummer 4.3.3).

39. Die Strategischen Leitlinien sehen in Nummer 4.3.5 vor, die Gesundheitsvorsorge und -infrastruktur zu fördern. Beides ist Bestandteil der öffentlichen Daseinsvorsorge. Sie sind daher - auch vor dem Hintergrund des Additionalitätsprinzips - als Fördertatbestand der Europäischen Strukturfonds nicht geeignet. Sie sind auch in den Verordnungsentwürfen nicht aufgeführt und aus den Leitlinien zu streichen.
40. Die Ausführungen zur Stadterneuerung entsprechen den Vorgaben in der Verordnung. Zu kritisieren ist, dass der Begriff der "städtischen Dimension" aus dem Verordnungsentwurf für den Europäischen Fonds für regionale Entwicklung nicht aufgegriffen wird.
41. Die Leitlinien dürfen die effiziente Verwendung der Fördergelder nicht beeinträchtigen. Die Vorgaben im Verkehrsbereich sind so detailliert, dass sie Einzelfallentscheidungen erschweren oder verhindern. So ist die allgemeine Vorgabe, Nebenstrecken zu fördern, problematisch. Je nach geografischer Situation kann die Förderung einer Hauptstrecke, die Verbindung zwischen zwei Großstädten, sinnvoller sein.
42. Der Bundesrat unterstreicht erneut seine Ansicht, dass bei der EFRE-Förderung sich die Förderfähigkeit ausschließlich nach sozioökonomischen Kriterien richten darf. Die geografische Lage einer Region darf daher keine Rolle spielen. Der Text zur territorialen Kohäsion sollte entfallen.
43. Die Strategischen Leitlinien berücksichtigen nicht die nach Artikel 5 des Vorschlags für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über den Europäischen Fonds für regionale Entwicklung (BR-Drucksache 574/04 (Beschluss)) mögliche Förderung von Infrastrukturen zur Umsetzung von NATURA 2000. Die Bundesregierung wird daher aufgefordert, in den Verhandlungen mit der Kommission und den anderen Mitgliedstaaten darauf zu dringen, dass die Strategischen Leitlinien so verändert werden, dass sie auch diesen Fördertatbestand abbilden.

44. Die Bundesregierung wird gebeten, in Verhandlungen mit der EU darauf hinzuwirken, dass die bewährte Gliederung von Kooperationsräumen (Interreg III B, insbesondere auch im Ostseeraum) der transnationalen Zusammenarbeit fortgesetzt wird.

Sie sollte allenfalls in den Kooperationsräumen geprüft und gegebenenfalls verändert werden, in denen sich damit die Zusammenarbeit nach Auffassung aller Beteiligten deutlich verbessert.

Die Abgrenzung muss unter Berücksichtigung der Ziele der territorialen Kooperation in der Raumentwicklung die wirtschaftliche, soziale und ökologische Zusammenarbeit und Integration der Räume unter Beachtung funktioneller und politischer Kriterien der Kohäsion fördern.

Eine Abgrenzung nach geografischen Kriterien steht im deutlichen Widerspruch zu den Zielen der Kohäsionspolitik und transnationalen Zusammenarbeit.

Die Bundesregierung wird gebeten, über die Verhandlungen mit der Kommission und im Rat frühzeitig zu berichten und die Länder zu beteiligen.

45. Der Bundesrat bittet die Bundesregierung, bei den Verhandlungen über die Strategischen Leitlinien seinen dargelegten Positionen Rechnung zu tragen.