

**Beschluss****des Bundesrates**

---

**Vorschlag für eine Verordnung des Rates mit allgemeinen Bestimmungen über den Europäischen Fonds für regionale Entwicklung, den Europäischen Sozialfonds und den Kohäsionsfonds****KOM(2004) 492 endg.; Ratsdok. 11606/04**

Der Bundesrat hat in seiner 804. Sitzung am 15. Oktober 2004 gemäß §§ 3 und 5 EUZBLG die folgende Stellungnahme beschlossen:

1. Der Bundesrat nimmt die Vorlage grundsätzlich zustimmend zur Kenntnis.
2. Der Bundesrat begrüßt die künftige Konzentration der EU-Strukturpolitik auf drei Ziele und drei Strukturfonds. Die Ziele "Konvergenz", "Regionale Wettbewerbsfähigkeit und Beschäftigung" sowie "Europäische territoriale Zusammenarbeit" ermöglichen eine sachgerechte Antwort der EU auf die Herausforderungen der erweiterten Gemeinschaft bei der Umsetzung der in Artikel 158 EGV festgelegten Prioritäten zur Stärkung des wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalts.
3. Der Bundesrat begrüßt und unterstützt den mit den Entwürfen zu den EU-Strukturverordnungen dokumentierten Willen der Kommission, auch im Rahmen ihrer Kohäsionspolitik die Lissabon-Strategie der Gemeinschaft mit den Göteborger Beschlüssen zu verbinden. Insbesondere begrüßt der Bundesrat, dass die Förderung einer nachhaltigen Entwicklung bei der Kommission hohe Priorität hat, und sie bemüht ist, dem ausgewogenen und gleichwertigen Charakter der drei Säulen des Nachhaltigkeitsprinzips, nämlich Ökonomie, Ökologie und soziale Gerechtigkeit, auch in der Gestaltung und Umsetzung der

EU-Strukturverordnungen Rechnung zu tragen.

4. Insbesondere befürwortet der Bundesrat, dass die Verordnungsvorschläge bei der Festlegung der Förderschwerpunkte Maßnahmen mit unmittelbarem Umwelt- und Nachhaltigkeitsbezug angemessen berücksichtigen. Gerade diese Maßnahmen stehen im Einklang mit dem erkennbaren Ansatz, bei der zukünftigen Ausrichtung der Strukturpolitik der EU eine Konzentration auf eine begrenzte Anzahl von Gemeinschaftsprioritäten vorzunehmen, welche die spezifischen Potentiale in den Förderregionen berücksichtigen.
5. Der Bundesrat begrüßt, dass künftig die Mitgliedstaaten und Regionen die Verantwortung für die Koordinierung des Einsatzes der Strukturfonds auch mit dem neuen Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums (ELER) erhalten. Er bittet die Kommission, für die Kohärenz der unterschiedlichen Finanzinstrumente auch auf ihrer Ebene Sorge zu tragen.
6. Die im Entwurf der EFRE-Verordnung vorgeschlagene Ausrichtung des Strukturfondseinsatzes im Ziel "Konvergenz" auf die Unterstützung einer nachhaltigen regionalen und lokalen Wirtschaftsentwicklung wird von den Ländern begrüßt. Allerdings reichen die von der Kommission aufgezählten Interventionsbereiche nicht aus, um dieses Ziel in den Konvergenzregionen zu erreichen. Dies betrifft insbesondere den Einsatz des "klassischen" Instrumentariums regionaler Wirtschaftsförderung, wie die gezielte Förderung von Ansiedlung und Investitionen der Unternehmen über den KMU-Bereich hinaus sowie die Schaffung und den Ausbau der wirtschaftsnahen Infrastruktur insgesamt.
7. Der Bundesrat begrüßt, dass die Förderinhalte im Teilziel Regionale Wettbewerbsfähigkeit an den Lissabonprozess anknüpfen. Er begrüßt insbesondere, dass der Förderschwerpunkt Innovation und wissensbasierte Wirtschaft einen großen Stellenwert bekommen soll.
8. Der Bundesrat weist darauf hin, dass Bildung, Wissenschaft, Forschung und Kultur wesentliche Elemente einer präventiven Beschäftigungspolitik und der regionalen Entwicklung sind. Insbesondere in strukturschwachen Regionen tragen sie dazu bei, die Rahmenbedingungen für Beschäftigung und regionale Entwicklung nachhaltig zu verbessern. Die EU-Strukturfondsförderung ist da-

her in allen Bereichen - den Zielen 1, 2 und 3 - so zu gestalten, dass Bildung, Wissenschaft, Forschung und Kultur (einschließlich Kulturwirtschaft) als wesentliche Elemente für Wachstum und Beschäftigung, Wettbewerbsfähigkeit, Innovation und Förderung des Wandels sowie der Förderung einer ausgewogenen Entwicklung der Union auch unter den neuen Prioritäten in alle Zielbereiche der Strukturfondsförderung einbezogen bleiben. Bei der Formulierung der Rechtsvorschriften - insbesondere auch der Einzelverordnungen zum EFRE und zum ESF - und ihrer Umsetzung ist deshalb darauf zu achten, dass die Bereiche Bildung, Wissenschaft, Forschung und Kultur in allen drei Zielbereichen durch alle dort eingesetzten Fonds angemessen berücksichtigt werden.

9. Bei der Förderung des Zugangs zu Verkehrs- und Telekommunikationsdiensten sollten jedoch die großen städtischen Zentren nicht von vornherein ausgeschlossen werden. Als weiteren Förderschwerpunkt schlägt der Bundesrat "Wachstums- und Beschäftigungsdynamik von KMU" vor. Insbesondere in Regionen mit sozio-ökonomischen Problemen ist es wichtig, unternehmerische Handlungsfelder wie Gründung, Unternehmensübergabe, Unternehmensdynamik, Außenwirtschaft und die Entwicklung von Kompetenzfeldern fördern zu können sowie adäquate Infrastrukturvoraussetzungen für Wirtschafts- und Beschäftigungswachstum zu schaffen.
10. Die vorgesehene Einbeziehung der städtischen Problemgebiete in das Mainstream-Programm nach Artikel 8 des Verordnungsvorschlags für den Regionalfonds anstelle einer Weiterführung der Gemeinschaftsinitiative URBAN wird befürwortet. Dies gilt nicht nur für städtische Ballungsgebiete.
11. Der Bundesrat unterstützt die arbeitsmarktpolitische Ausrichtung des ESF einschließlich der Unterstützung der sozialen Eingliederung durch die Integration in das Erwerbsleben. Er begrüßt die von der Kommission vorgeschlagenen Förderschwerpunkte des ESF im Rahmen der Ziele "Konvergenz" und "Regionale Wettbewerbsfähigkeit und Beschäftigung". Gleichwohl weist er darauf hin, dass bei der Ausgestaltung des ESF zur Förderung der Humanressourcen auch weiterhin alle wirtschaftsnahen Maßnahmen wie Förderung des Unternehmergeistes, Existenzgründungsförderung und Förderung der Informationsgesellschaft möglich sein müssen. Im Sinne einer präventiven Arbeitsmarktpolitik setzt sich der Bundesrat dafür ein, auch im Rahmen des Ziels "Regionale Wett-

bewerbsfähigkeit und Beschäftigung" Maßnahmen zur beschäftigungsorientierten Bildung und zur Weiterentwicklung der Systeme der beruflichen Aus- und Weiterbildung vorzusehen. Des Weiteren fordert der Bundesrat, die vorgesehene Förderung der Modernisierung und der Stärkung der Arbeitsmarktinstitutionen nicht nur auf die Arbeitsverwaltungen zu beschränken. Jede Region sollte entscheiden können, ob und welche Arbeitsmarktinstitutionen einer Unterstützung bedürfen. Der Bundesrat geht davon aus, dass die Länder auf dieser Grundlage und im Rahmen der nationalen arbeitsmarkt- und beschäftigungspolitischen Strategie ihre Arbeitsmarktpolitiken über eigene ESF-Programme gestalten können.

12. In Artikel 2 "Begriffsbestimmungen" werden nicht alle in der Verordnung angewandten Begriffe definiert (z.B. Intervention, Maßnahme, Prüfbehörde, Finanzprüfer, zugelassene Prüfer, Nachlässigkeit, Unregelmäßigkeit). Zudem sollen, abweichend von der bisherigen Definition in der bestehenden Verordnung, die Begriffe kohärent definiert und einheitlich angewandt werden. Der Artikel sollte entsprechend klarstellend erweitert werden.
13. Der Bundesrat unterstützt die von der Kommission vorgeschlagenen Kriterien für die Förderfähigkeit aus den EU-Strukturfonds im Rahmen des Ziels "Konvergenz".
14. Er begrüßt insbesondere, dass die vom so genannten statistischen Effekt betroffenen Regionen eine besondere Unterstützung im Rahmen des Ziels "Konvergenz" erhalten sollen. Die bisherige Ausgestaltung dieser Regelung im Verordnungsvorschlag reicht jedoch nicht aus, da sie keine Planungssicherheit in Bezug auf den Umfang der Unterstützung und die beihilferechtliche Behandlung bietet. Eine Lösung, in der für diese Regionen zu Beginn der Förderperiode ein Förderniveau von 85 % der Ausstattung für "klassische" Ziel-Konvergenz-Gebiete vorgesehen wird, das dann bis zum Ende der Förderperiode auf ca. 60 % der Finanzausstattung sinkt, wäre ein akzeptabler Kompromiss, wenn damit ein angemessenes Beihilfeniveau und eine beihilferechtliche Behandlung gemäß Artikel 87 Abs. 3 Buchstabe a EGV einherginge. Im Interesse einer fairen Behandlung der betroffenen Regionen im Vergleich zu den Regionen, die auf Grund ihrer positiven Entwicklung ausscheiden, darf es jedoch keine weitere Absenkung der Mittelausstattung und der Förderintensität geben. Der Bundesrat fordert, diese Regelung in den Verordnungstext aufzunehmen.

Vorfestlegungen für die übernächste Förderperiode sollten in den bis 2013 geltenden Verordnungen nicht getroffen werden.

15. Der Bundesrat bewertet auch die Einbeziehung des Kohäsionsfonds in die Förderpriorität "Konvergenz" grundsätzlich positiv. Dies betrifft sowohl die strikte Anwendung des 90 %-Kriteriums für die Auswahl der Mitgliedstaaten, die für Zahlungen aus dem Kohäsionsfonds in Frage kommen, als auch die Verknüpfung der Ziel-1-Programme mit den Maßnahmen des Kohäsionsfonds im Infrastrukturbereich. Da der Kohäsionsfonds aus Mitteln des Ziels "Konvergenz" finanziert wird, müssen die Zahlungen aus dem Kohäsionsfonds bei der Aufteilung der übrigen Ziel-"Konvergenz"-Mittel auf die Mitgliedstaaten auch in Anrechnung kommen.
16. Der Bundesrat begrüßt, dass es im Bereich regionale Wettbewerbsfähigkeit weiterhin einen regionalen Ansatz geben soll. Der Bundesrat wendet sich jedoch gegen den Vorschlag der Kommission in Artikel 6 der Verordnung mit allgemeinen Bestimmungen (2004/0163), nach dem alle Regionen außerhalb von Ziel-1 förderfähig sein sollen. Dies widerspricht der durch den Beitritt der zehn neuen Mitgliedstaaten entstandenen Notwendigkeit, die Fördermittel zu konzentrieren. Dieser Ansatz widerspricht aber auch den Zielvorgaben der Artikel 158 und 160 EGV, nach denen der Regionalfonds zum Ausgleich der wichtigsten regionalen Ungleichgewichte in der Gemeinschaft beitragen soll. Der falsche Ansatz der Kommission wird auch nicht dadurch geheilt, dass nach Artikel 6 des Vorschlags für die allgemeine Verordnung zwar alle Regionen außerhalb Ziel-1 förderfähig sind, tatsächlich jedoch nur die Regionen gefördert werden, die dazu von dem Mitgliedstaat ausgewählt werden. Die Auswahl soll nämlich nach thematischen Gesichtspunkten und nicht danach erfolgen, wo ein regionales Ungleichgewicht im Verhältnis zur gesamten Union besteht.
17. Aus Sicht des Bundesrates kommt dagegen eine Förderung nur für Regionen mit besonderen sozio-ökonomischen Problemlagen in Betracht. Sie dient auch zur Bewältigung von Problemlagen in Grenzregionen der EU-15 zu den Beitrittsstaaten.

Die Förderung umfasst auch die Notwendigkeit, Wettbewerbsfähigkeit und Innovation zu stärken, dauerhaft Arbeitsplätze zu schaffen und ein umweltverträgliches Wachstum zu fördern.

Die Förderfähigkeit muss sich ausschließlich nach objektiven, sozio-ökonomischen und berechenbaren Kriterien richten. Damit sind rein geographische Kriterien ausgeschlossen. Diese Kriterien müssen europaweit Geltung haben.

18. Der Bundesrat begrüßt den Vorschlag der Kommission, ein neues Ziel "Europäische territoriale Zusammenarbeit" zu schaffen.
19. Der Bundesrat unterstützt den Vorschlag der Kommission, die grenzübergreifende Zusammenarbeit auch an allen Binnengrenzen der Gemeinschaft zu fördern. Die Forderung des Bundes nach einer Beschränkung der Europäischen territorialen Zusammenarbeit auf die grenzüberschreitende Zusammenarbeit nur an den neuen Außengrenzen und den neuen Binnengrenzen wird abgelehnt. Auch an den Grenzen zwischen den alten Mitgliedstaaten muss die Europäische Union weiter zusammenwachsen.
20. Der Bundesrat begrüßt, dass der Verordnungsvorschlag die besondere Problemlage der Gegenden, die bis zum 30. April 2004 Außengrenzen der Gemeinschaft waren und diesen Status nicht mehr besitzen, anerkennt. Diesem Aspekt sollte auch im Rahmen des künftigen Ziels "Europäische territoriale Zusammenarbeit" Rechnung getragen werden.
21. Allerdings sieht der Kommissionsvorschlag vor, nur die grenzübergreifende und transnationale Zusammenarbeit in das neue Ziel aufzunehmen. Interregionale Zusammenarbeit wäre nur in Form von Kooperationsnetzen und Erfahrungsaustausch sowie in den Programmen der übrigen Ziele möglich. Auch die interregionale Zusammenarbeit muss im Rahmen der Europäischen territorialen Zusammenarbeit als eigenes Programm möglich bleiben.
22. Die Vorschläge zur Ausgestaltung der transnationalen Zusammenarbeit sowie die Mittelverteilung und die Durchführungsbestimmungen für das Ziel "Europäische Territoriale Zusammenarbeit" sind noch zu prüfen. Allerdings sollten insbesondere bei den grenzübergreifend verwalteten Förderprogrammen erhebliche Anstrengungen zur Verwaltungsvereinfachung unternommen werden, da bislang die sehr komplexen Rechts- und Verwaltungsvorschriften der Europäischen Union eine bedeutende Behinderung der grenzübergreifenden Kooperation bzw. Integration darstellen. Darüber hinaus sollte der Schwerpunkt "grenzüberschreitende Zusammenarbeit" in der Mittelaufteilung deutlicher als

vorgesehen gewichtet werden.

23. Der Bundesrat lehnt die Aufteilung der Haushaltsmittel innerhalb des Ziels "Europäische territoriale Zusammenarbeit", wie sie derzeit in Artikel 18 der allgemeinen Verordnung vorgesehen ist, ab. Die transnationale Zusammenarbeit muss auch künftig einen angemessenen Stellenwert haben, jedoch ist die dafür vorgesehene gravierende Erhöhung im Verhältnis zur grenzüberschreitenden Zusammenarbeit nicht begründet. Die Mittelaufteilung entspricht nicht der von der Kommission, Europäischem Parlament und Ausschuss der Regionen vorgesehenen ersten Priorität der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit. Die Förderung der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit muss weiterhin höchste Priorität haben.

Der Bundesrat sieht es auch als kritisch an, dass der für das neue Nachbarschaftsinstrument vorgesehene Anteil von 12,12 % zu Lasten der Förderung der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit geht.

24. Grundsätzlich begrüßt der Bundesrat die Vorschläge der Kommission, die darauf zielen, den Programmansatz fortzuführen, und hierbei den Mitgliedstaaten und Regionen mehr Kompetenzen einzuräumen. Der Bundesrat sieht jedoch die Notwendigkeit, die Strukturen wesentlich einfacher und effizienter zu gestalten sowie den Prinzipien der Verhältnismäßigkeit, Subsidiarität und Partnerschaft eine deutlich höhere Bedeutung einzuräumen.

25. Der Bundesrat bedauert, dass die Kommission die von ihr angestrebte Partnerschaft im Gegensatz zur laufenden Förderperiode nur noch auf den Mitgliedstaat auszurichten gedenkt. Aus Sicht des Bundesrates sollte sich die Kommission klarer zu einer gleichberechtigten Partnerschaft mit den Mitgliedstaaten und Regionen bekennen und so die verantwortlichen Akteure in den Fördergebieten stärker in den Gesamtprozess der Planung und Durchführung der Strukturfondsinterventionen einbinden. Zumindest sollte sie mit dafür Sorge tragen, dass die Länder und Regionen bei der Festlegung der nationalen Zuständigkeiten partnerschaftlich einbezogen werden und auch künftig für die konkrete Ausgestaltung der Partnerschaft in den Fördergebieten im Rahmen der Operationellen Programme verantwortlich sind. Die Expertise der Kommission und insbesondere ihr Beitrag, bewährte Verfahrensweisen zu identifizieren, müssen den Regionen bei der Verwirklichung der Lissabon-Ziele auch

weiterhin zur Verfügung stehen.

26. Der Bundesrat unterstützt die Durchführung der operationellen Programme nach dem Prinzip der Verhältnismäßigkeit. Allerdings wird dieses Prinzip nach den Vorschlägen der Kommission nur an wenigen Stellen der Verordnungen tatsächlich angewandt. Die Kommission wird aufgefordert, dieses Prinzip durchgängig anzuwenden.
27. Hinsichtlich der Mittelverwaltung wird der hier vorgesehene Grundsatz von Subsidiarität und Verhältnismäßigkeit befürwortet. Die vom nationalen Recht abweichenden Verwaltungs- und Kontrollvorgaben der Kommission bringen einen hohen, zusätzlichen Aufwand mit sich, der in jedem Fall wie bisher aus EU- Mitteln im Wege der technischen Hilfe bezuschusst werden sollte.
28. Der Bundesrat erkennt an, dass die Beiträge der Strukturfonds nicht an die Stelle der nationalen öffentlichen Strukturausgaben treten dürfen. Bei der Bestimmung der Höhe der öffentlichen Strukturausgaben muss jedoch sowohl im Hinblick auf die Vergleichsdaten der vorangegangenen Förderperiode als auch bezüglich des laufenden Programmzeitraums die Entwicklung der gesamtwirtschaftlichen Rahmenbedingungen, insbesondere der Konsolidierungsbedarf der beteiligten öffentlichen Haushalte, berücksichtigt werden. Nachträgliche Finanzkorrekturen lehnt der Bundesrat ab, da sie die nationalen und regionalen Haushalte überfordern und Planungsunsicherheit für die gesamte Programmdurchführung verursachen.
29. Der Bundesrat ist der Auffassung, dass die von der Kommission vorgeschlagenen Größenordnungen zur Mittelverteilung auf die einzelnen Prioritäten einen fairen Interessenausgleich darstellen.
30. Der Bundesrat begrüßt, dass die Mittelverteilung innerhalb des Ziels "Konvergenz" nach objektiven und transparenten Kriterien erfolgen soll. Dabei ist jedoch stärker als bisher die Schwere der Problemlagen in den Fördergebieten zu Grunde zu legen. Die indikative Mittelverteilung muss vom regionalen Wohlstand ausgehen. Der nationale Wohlstand findet bereits bei den Abführungen der Mitgliedstaaten an den EU-Haushalt Berücksichtigung. Die Arbeitslosigkeit muss stärker als bisher gewichtet werden. Die Aufteilung der Mittel auf die Kategorien innerhalb des Ziels Konvergenz kann erst festgelegt

werden, wenn aktuelle sozio-ökonomische Daten vorliegen und feststeht, welche Bevölkerungsanteile erfasst werden.

31. Der Bundesrat unterstützt den Vorschlag der Kommission, dass die auf einen Mitgliedstaat entfallenden jährlichen Gesamtmittel der Fonds, einschließlich der Leistungen des Europäischen Fonds für Landwirtschaft und ländliche Entwicklung und des Europäischen Fischereifonds, die zum Ziel "Konvergenz" beitragen, 4 % des Bruttoinlandsproduktes des betroffenen Staates nicht überschreiten sollen.
32. Im Gegensatz zu Artikel 17 des Vorschlags zur allgemeinen Verordnung fordert der Bundesrat, dass die Verteilung der Mittel des Regionalfonds im Ziel "Regionale Wettbewerbsfähigkeit und Beschäftigung" auf die Mitgliedstaaten danach erfolgt, wo Regionen nach sozio-ökonomischen Kriterien förderfähig sind. Die Mittelaufteilung auf diese Regionen und damit auf die Mitgliedstaaten muss sich nach diesen Kriterien und nach der Anzahl der in förderfähigen Regionen lebenden Menschen richten.
33. Der Bundesrat ist darüber hinaus der Auffassung, dass eine Förderung reiner Mitnahmeeffekte, wie sie in Fällen einer bloßen Betriebsverlagerung sowohl innerhalb eines EU-Mitgliedstaates als auch von einem EU-Mitgliedstaat in einen anderen auftreten können, nicht unterstützt werden sollte. Der Bundesrat spricht sich deshalb für die Aufnahme einer zusätzlichen Bestimmung in die von der Kommission vorgeschlagene Verordnung aus, nach der eine Förderung solcher Vorhaben, die einen wesentlichen Arbeitsplatzabbau oder die Schließung einer Betriebsstätte an dem bisherigen Standort zur Folge haben, ausgeschlossen werden kann.
34. Der Bundesrat begrüßt, dass die Kommission mit der Abschaffung des Regionalentwicklungsplanes, des Gemeinschaftlichen Förderkonzepts und der Ergänzung zur Programmplanung die Zahl der zu erarbeitenden Planungsdokumente reduziert hat. Gleichzeitig setzt sie an diese Stelle jedoch die "einzelstaatlichen strategischen Rahmenpläne", die von den Mitgliedstaaten vorzulegen sind. In der Detailtiefe weist dieses Dokument Charakteristika der bisherigen Programmplanungsdokumente aus, so dass eine Reduzierung des Programmierungsaufwandes in der Praxis nicht zu erwarten ist.

35. In den Rahmenplänen sollen nur die grundlegenden strategischen Leitlinien aufgeführt werden. Einzelheiten wie quantifizierte Indikatoren sind keine Bestandteile von strategischen Leitpapieren. Unter Wahrung des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit ist sicherzustellen, dass die strategischen Rahmenpläne kein Hindernis für eigenständige Schwerpunkte der Länder von substanzieller Bedeutung und für die Erstellung und Umsetzung der einzelnen operationellen Programme darstellen.
36. Die von der Kommission geforderte Integration aller Operationellen Programme der Ziele "Konvergenz" und "Regionale Wettbewerbsfähigkeit und Beschäftigung" in einen einzigen Rahmenplan sowie die zusätzliche Abstimmung mit dem Fonds für Landwirtschaft und ländliche Entwicklung sowie mit den jährlich zu erstellenden nationalen Aktionsplänen für die Beschäftigung führt zu einem zusätzlichen, ungerechtfertigten Koordinierungsaufwand, der die Erarbeitung der Programmdokumente nur verzögert. Der Bundesrat schlägt vor, die einzelstaatlichen Strategischen Rahmenpläne für die beiden Ziele getrennt zu erarbeiten und auf ein Mindestmaß der für die Darstellung der gewählten Strategie erforderlichen Angaben zu beschränken. Die strategischen Rahmenpläne dürfen Änderungen in den operationellen Programmen nach den hierfür in den Verordnungsvorschlägen vorgesehenen Mechanismen nicht entgegenstehen.
37. Mit den jährlichen Durchführungsberichten der Mitgliedstaaten, dem Jahresbericht der Kommission und der jährlichen Überprüfung durch den Rat dürfen keine zusätzlichen Berichts- und Evaluierungspflichten für die Fördergebiete einhergehen. Jährliche Anpassungen der Operationellen Programme, die aus den Ratsbefassungen, den beschäftigungspolitischen Leitlinien der Kommission und den ebenfalls jährlichen einzelstaatlichen Aktionsplänen für Beschäftigung resultieren könnten, lehnt der Bundesrat nachdrücklich ab. Hierdurch würde der Verwaltungsaufwand unverhältnismäßig erhöht und die mehrjährige Planungssicherheit, die für die effiziente Programmdurchführung Voraussetzung ist, ginge verloren. Der Bundesrat weist zusätzlich darauf hin, dass ausreichend aktuelle Daten für eine jährliche Überprüfung der Strukturfonds - Interventionen nicht vorliegen können. Die Überprüfung durch den Rat sollte daher mit dem Kohäsionsbericht und der Halbzeit-Evaluierung verbunden werden.

Der Bundesrat schlägt daher vor, von der jährlichen Berichterstattung abzusehen.

38. Es muss sichergestellt werden, dass das Verfahren zum strategischen Kohäsionskonzept innerhalb einer engen Frist erfolgt und dass dadurch nicht die Genehmigung und der Start der operationellen Programme verzögert wird. Von der Kommission verursachte Verzögerungen dürfen nicht zu Nachteilen für die Mitgliedstaaten führen.
39. Der Bundesrat begrüßt die Reduzierung der Zahl der Dokumente und die Nutzung der Operationellen Programme als zentrales Programmplanungsdokument. Er geht davon aus, dass die Länder auf ihrer Ebene für die Konsultation der betroffenen staatlichen und nichtstaatlichen Partner Sorge tragen. Er bittet die Bundesregierung, sich im Interesse der Erhöhung der Planungssicherheit dafür einzusetzen, dass die Frist für die Genehmigung der Operationellen Programme und späterer Programmänderungen auf drei Monate begrenzt und dies in die Verordnungsvorschläge aufgenommen wird. Das Verfahren und die inhaltlichen Anforderungen an die Programme sind konsequent zu straffen mit dem Ziel, dass die Kommission gesetzte Fristen, anders als in der aktuellen Förderperiode, einhalten kann. Eine Pflicht zur Änderung der Operationellen Programme auf Initiative der Kommission lehnt der Bundesrat unter Verweis auf das Subsidiaritätsprinzip ab.
40. Auf Ebene der Programmdokumente muss im Interesse einer effektiven Programmumsetzung und gemäß dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit ein größerer Spielraum für Mittelverschiebungen zwischen Schwerpunkten ohne Genehmigung durch die Kommission eingeräumt werden.
41. Die Kommission schlägt in Artikel 33 vor, dass unter Vorbehalt der in den für die Fonds spezifischen Verordnungen festgelegten Ausnahmen der EFRE und der ESF ergänzend und in Höhe von 5 % jedes Schwerpunkts eines Operationellen Programms Maßnahmen finanzieren können, die in den Interventionsbereich des anderen Fonds fallen. Aus Sicht des Bundesrates sollte hier ein höherer Prozentsatz (bis zu 15 %) bezogen auf das Gesamtvolumen des jeweiligen Operationellen Programms angewendet werden können.
42. Der Bundesrat begrüßt die Möglichkeit, in die EFRE- und ESF-Programme auch Maßnahmen der interregionalen bzw. transnationalen Zusammenarbeit zu integrieren. Dies darf aber nur eine Option und keine Verpflichtung darstellen.

43. In den Regelungen zu den Durchführungs- und Kontrollsystemen wird die Beschreibung der Verwaltungs- und Kontrollsysteme festgelegt, die innerhalb von drei Monaten nach der Genehmigung der Operationellen Programme vorzulegen ist. Es sollte auch geregelt werden, dass die Kommission ihrerseits formal und innerhalb einer festgesetzten Frist die Verwaltungs- und Kontrollsysteme bestätigt. Außerdem sind die Voraussetzungen und Kriterien, in welchen Fällen die Kommission der Prüfbehörde gestattet, als Prüfstelle zu fungieren, klar zu regeln.
44. Der Bundesrat fordert die Beibehaltung einer einheitlichen Schwelle für Großprojekte von 50 Mio. Euro. Aus praktischen Gründen ist es nicht möglich, am Beginn der Programmperiode eine indikative Liste von Großprojekten aufzustellen. Die vorgeschlagene Bestimmung sollte daher entfallen. Die Entscheidungsfrist, innerhalb derer die Kommission über Anträge zu Großprojekten entscheidet, sollte, so wie bisher, bei zwei Monaten liegen und in den Verordnungstext aufgenommen werden.
45. Der Bundesrat weist darauf hin, dass sich die Anforderungen zur Evaluierung der Pläne und Programme strikt an den Grundsätzen von Subsidiarität und Verhältnismäßigkeit orientieren müssen. Insbesondere die Ex-ante-Evaluierungen sollten auf ein Mindestmaß beschränkt werden. Über die methodischen Einzelheiten und die Evaluierungsstandards sollte rechtzeitig vor Beginn der neuen Programmperiode die Kommission im Benehmen mit den Mitgliedstaaten und den betroffenen Fördergebieten entscheiden.

Das System der Evaluierungen hat sich in der gegenwärtigen Förderperiode bewährt. Eine Ausdehnung hinsichtlich der Einführung von Ad-hoc-Evaluierungen als Voraussetzung für Programmänderungen sowie von Ad-hoc-Evaluierungen auf Initiative der Kommission ist zu unbestimmt und wird abgelehnt.

Der Zeitpunkt der Zwischenevaluierung ist vor dem Hintergrund der Erfahrungen in der aktuellen Förderperiode dem tatsächlichen Verlauf der Programmumsetzung anzupassen. Er sollte etwa zur Mitte der jeweiligen tatsächlichen Programmdurchführung vom Begleitausschuss festgesetzt werden.

46. Der Bundesrat ist der Auffassung, dass sich das Instrument der Leistungsreserve in der laufenden Förderperiode als untauglich erwiesen hat. Hinzu

kommt, dass die qualitative Bewertung und die Aufteilung der Reserve auf Programmebene anhand makroökonomischer Daten erfolgen sollen, die mit Hilfe der Programme nur begrenzt beeinflussbar bzw. nicht messbar sind und in der erforderlichen Aktualität zum Zeitpunkt der Bewertung überhaupt nicht vorliegen. Die Bestimmungen über eine Reserve für Leistung und Qualität sollten daher aus den Verordnungsvorschlägen gestrichen werden.

47. Die von der Kommission vorgeschlagene einzelstaatliche Reserve für Unvorhergesehenes kann ebenfalls entfallen. Stattdessen sollten bei unvorhergesehenen wirtschaftlichen und sozialen Umstrukturierungen die Operationellen Programme für die betroffenen Fördergebiete und Fonds kurzfristig angepasst werden können. Der Aufwand hierfür wird in der Praxis geringer sein als die Aufstellung der von der Kommission vorgeschlagenen spezifischen Operationellen Programme.
48. Die Kommission schlägt vor, von der bisherigen Kofinanzierung der zuschussfähigen Gesamtkosten durch die europäischen Fonds zu einer Beteiligung der Fonds ausschließlich an den kofinanzierten öffentlichen Ausgaben überzugehen. Dieser Vorschlag wird vom Bundesrat nachdrücklich abgelehnt. Eine solche Regelung würde den Kofinanzierungsbedarf in den Fördergebieten im Vergleich zur laufenden Programmperiode erhöhen und damit die Haushalte zusätzlich belasten. Es bestünde die Gefahr, dass Strukturfondsmittel nicht zum Einsatz kommen, weil die Kofinanzierung durch die öffentlichen Haushalte nicht aufgebracht werden kann. Der Vorschlag widerspricht im Übrigen der Orientierung der Kommission zur Mobilisierung privatwirtschaftlicher Mittel, insbesondere im Rahmen von öffentlich-privaten Partnerschaften. Er widerspricht auch der Absicht der Kommission, die Beteiligung der Fonds auch vom Ausmaß der Mobilisierung von privatwirtschaftlichen Mitteln abhängig zu machen. Der Bundesrat schlägt vor, die in der laufenden Förderperiode geltenden Bestimmungen für die Beteiligung der Fonds beizubehalten.
49. Laut Verordnungsvorschlag soll die Beteiligung der Fonds auf der Ebene der einzelnen Schwerpunkte unter Angabe von Höchstsatz (%-Beteiligung) und Höchstbetrag festgeschrieben werden. Aus Sicht des Bundesrates führt die Vereinbarung eines Interventionssatzes auf Ebene der gesamten Intervention oder die Zulassung von Flexibilität zwischen den Schwerpunkten zu sachgerechteren Ergebnissen.

50. Der Bundesrat begrüßt, dass die Regeln für die Zuschussfähigkeit der Ausgaben auf nationaler Ebene festgelegt werden.

Dabei sollten jedoch auch größere Spielräume im Wettbewerbsrecht eingeräumt werden. In erster Linie sind Erleichterungen und Erweiterungen bei den bisher nach dem EU-Beihilfenrecht zulässigen Freistellungen erforderlich, um den Ländern eine eigenständige Wirtschafts- und Regionalpolitik zu ermöglichen. Insbesondere eine Erhöhung der De-minimis-Schwelle wäre sachgerecht und würde zu weiteren Vereinfachungen führen.

51. Der Bundesrat fordert, dass unter bestimmten Voraussetzungen auch Pauschalen als zuschussfähige Ausgaben eindeutig anerkannt werden. Dies gilt insbesondere für die Fälle, in denen die Ermittlung der tatsächlichen Kosten nur mit einem unverhältnismäßigen Aufwand möglich wäre und sich die Verwaltungsbehörde davon überzeugt hat, dass die angewandten Pauschalen sachgerecht sind.

Als zuschussfähige Ausgabe ist analog zum Entwurf der ESF-Verordnung auch im Rahmen des EFRE die nicht erstattungsfähige Mehrwertsteuer beizubehalten.

52. Der Bundesrat geht davon aus, dass unter Beständigkeit der von den Strukturfonds kofinanzierten Projekten insbesondere die Vermeidung von Wechsel der Besitzverhältnisse bei Infrastrukturen, Produktionsverlagerungen und diesbezüglichen Mitnahmeeffekten entsprechend den deutschen haushaltsrechtlichen Zweckbindungsfristen verstanden wird. Nicht eintreibbare Forderungen wie beispielsweise im Falle von Insolvenzen sind auch bei Finanzkorrekturen der Kommission anders zu behandeln als die übrigen Änderungen.

53. Der Bundesrat begrüßt, dass versucht wird, die Verwaltungs- und Kontrollsysteme für die Strukturförderung und für die Förderung der Entwicklung des ländlichen Raums in Teilen analog zu gestalten. Es ist notwendig, dies noch zu verbessern, damit entweder einheitliche Systeme geschaffen werden oder aber klar differenziert wird (Beispiel: Bescheinigende Stelle und Bescheinigungsbehörde mit unterschiedlichen Funktionen). Gleiche Begriffe müssen über die Verordnungen hinweg die gleichen Inhalte haben.

54. Der Bundesrat begrüßt die Absicht der Kommission, Kontrollfunktionen an die Mitgliedstaaten zu delegieren. Gleichzeitig hat sich die Kommission aber einen großen Spielraum für eigene Vor-Ort-Kontrollen bewahrt. Bei der Ausübung dieser Befugnisse muss wie bei allen Kontrollen das Prinzip der Verhältnismäßigkeit gewahrt werden.
55. Der Bundesrat begrüßt auch, dass die Interventionen weiterhin durch einen Begleitausschuss begleitet werden sollen, bedauert jedoch, dass entgegen den Vereinfachungsvorschlägen der Kommission vom 25. April 2003 die Kommission zukünftig nur noch auf eigenen Wunsch mit beratender Stimme im Begleitausschuss vertreten sein wird. Die bisherige Regelung hat sich bewährt und sollte beibehalten werden.
56. Auf Grund der Vielzahl der beteiligten Stellen mit sich teils überschneidenden Aufgaben werden die Kontrollstrukturen nicht einfacher, sondern sogar komplexer als in der Vergangenheit. Dies ist aus Sicht des Bundesrates einer effizienten Strukturförderung abträglich. Vor diesem Hintergrund ist es zu begrüßen, dass bestimmte Kontrollaufgaben von einer einzigen Stelle übernommen werden können. Ungeachtet dessen sollten noch eine eindeutige Begriffsdefinition der an der Umsetzung beteiligten Stellen sowie eine klare Aufgabenbeschreibung und -abgrenzung im Verordnungstext aufgenommen werden. Das Schaffen von zusätzlichen Verwaltungseinheiten über das Maß der jetzigen Förderperiode hinaus wird mit Verweis auf das Vereinfachungsgebot abgelehnt.
57. Die Zielsetzung, pragmatische und möglichst einfache Abwicklungsstrukturen zu nutzen, sollte konsequent weiterverfolgt werden und sich auf alle Förderinstrumente einschließlich des ELER beziehen.
58. Die zusätzlichen Durchführungsbestimmungen, die die Kommission beabsichtigt herauszugeben, sollten auf ein notwendiges Maß beschränkt werden.
59. Die gegenüber der derzeitigen Förderperiode verschärften Bedingungen bei der finanziellen Abwicklung, insbesondere die Festlegungen zur Unterbrechung, Zurückhaltung und Einstellung von Zahlungen, erhöhen den Verwaltungsaufwand und bergen die Gefahr erheblicher Verzögerungen bei der Programm-

- umsetzung. Der Bundesrat sieht daher die Notwendigkeit, den Regelungsgehalt dieser Bestimmungen nochmals zu überprüfen und auf ein dem partnerschaftlichen Gedanken entsprechendes Maß zurückzuführen.
60. Die Allgemeine Verordnung sieht für Rückforderungen von Gemeinschaftsmitteln eine Verantwortlichkeit des Mitgliedstaates vor. Sofern die Beitreibung der zu Unrecht gezahlten Gemeinschaftsmitteln nicht möglich ist, wird dem Mitgliedstaat zusätzlich auferlegt, der Gemeinschaft gegenüber nachzuweisen, dass der entstandene Verlust an Gemeinschaftsmitteln nicht durch Unregelmäßigkeiten im System des Mitgliedstaates oder durch Nachlässigkeit entstanden ist. Der Mitgliedstaat wird somit für beweispflichtig erklärt. Die nationalen Haushaltsvorschriften enthalten klare Rechtsgrundlagen, zu welchem Zeitpunkt Forderungen niedergeschlagen oder erlassen werden können. Diese Rechtsgrundlagen sollten anwendbar sein und als Grundlage für die Nichteinziehung der Gemeinschaftsmittel anerkannt werden. Eine darüber hinausgehende Beweisspflicht wird abgelehnt. Zudem muss in den einzelnen Bestimmungen der Verordnung eine Klarstellung des Begriffs "Unregelmäßigkeiten" erfolgen.
61. Die in der Ausgabenerklärung aufzuführenden Ausgaben werden nach Ausgaben, die keine Beihilfen darstellen, und Ausgaben, die Beihilfen im Sinne von Artikel 87 EGV sind, unterschieden. Diese Abgrenzung ist unklar und muss konkretisiert werden. Eine Ausweitung der Ausgabenbescheinigung gegenüber der gegenwärtigen Förderperiode wird abgelehnt.
62. Der Bundesrat weist darauf hin, dass vor Einleitung eines Finanzkorrekturverfahrens die Verantwortung für die jeweilige Unregelmäßigkeit zweifelsfrei geklärt sein muss. Pauschale oder extrapolierte Finanzkorrekturen, die eine von der Verantwortung des jeweiligen Landes unabhängige Haftung begründen, lehnt der Bundesrat ab. Sie widersprechen dem nationalen Haushaltsrecht, zumal für länderübergreifende Anlastungen entsprechend der jeweiligen Verursacherbeiträge bisher keine Rechtsgrundlage existiert. Es wird die Einrichtung einer unabhängigen Schiedsstelle vorgeschlagen, die bei streitigen Finanzkorrekturen eingeschaltet wird.
63. Der Bundesrat erkennt an, dass die automatische Aufhebung von Mittelbindungen nach der so genannten n+2-Regelung zur Verbesserung der finanziellen Abwicklung der Operationellen Programme führen soll. Die Umsetzung

qualitativ hochwertiger innovativer Projekte gemäß den Zielen von Lissabon einschließlich transnationaler Maßnahmen kann in begründeten Fällen Ausnahmen bei der Fristsetzung für die Aufhebung der Mittelbindungen erfordern, da erfahrungsgemäß gerade solche Maßnahmen eine längere Vorlaufzeit benötigen.

64. Der Bundesrat regt an, für Programme im Rahmen des neuen Ziels "Europäische territoriale Zusammenarbeit" diese Regelung um ein Jahr zu verlängern (n+3), da durch die Einbeziehung weiterer europäischer Partner und den erhöhten Abstimmungsaufwand Verzögerungen im Programmanlauf auftreten können.
65. Die Fristen zum Start der Programme sind zeitlich sehr eng gefasst. Daher sollten Fristen auch für die Kommission festgeschrieben werden, insbesondere dort wo ihre Entscheidungen Voraussetzung für Zahlungen an den Mitgliedstaat oder Voraussetzung für ein weiteres Handeln des Mitgliedstaates sind. Ebenso sollte der Fristbeginn für die Bewahrung von Belegen konkretisiert werden.
66. Bei höherer Gewalt sieht die Kommission Ausnahmen von der automatischen Aufhebung von Mittelbindungen vor. Darunter sind nach Auffassung des Bundesrates auch erhebliche Änderungen von wichtigen Rahmenbedingungen der Programmumsetzung, die von den Mitgliedstaaten und Regionen nicht selbst beeinflusst werden können, wie auch konjunkturelle oder sektorale Veränderungen oder erhebliche Verzögerungen im Genehmigungsprozess der Programme zu fassen.
67. Der Bundesrat befürwortet außerdem eine Anpassung der jährlichen Mittelaufteilung entsprechend des tatsächlichen Mittelbedarfs bei der Programmumsetzung.
68. Die in Artikel 87 des Grundverordnungsvorschlags vorgesehene Frist für den Schlussauszahlungsantrag ist auf den 31. Dezember 2016 festzulegen.  
  
Wie die Erfahrung mit bisherigen Programmabschlüssen zeigt, ist die im Verordnungsvorschlag vorgesehene Frist zwischen dem Ende der Bewilligungs- und Auszahlungsphase (31. Dezember 2015) und der Einreichung der Schluszahlungsanträge (30. Juni 2016) mit sechs Monaten zu kurz bemessen.

Hierfür sollten in Artikel 87 der vorgeschlagenen Verordnung zwölf Monate vorgesehen werden.

69. Der Abschluss der laufenden Förderperiode muss nach den derzeit geltenden Verordnungen erfolgen. Zur Klarstellung sollte daher folgender Absatz angefügt werden: "Die aufgehobene Verordnung gilt weiterhin für Maßnahmen, die von der Kommission vor dem 1. Januar 2007 auf der Grundlage der genannten Verordnung genehmigt sein werden."
70. Die vorgeschlagene Verfahrensweise bei Einnahmen schaffenden Projekten bewirkt eine reduzierte Förderung der abgabenrefinanzierten Infrastruktur wie Wasserversorgung, Abwasserbeseitigung und Abfallwirtschaft sowie in der Konsequenz höhere Benutzungsentgelte für die betreffende Infrastruktur zu Lasten von Wirtschaft und Bevölkerung. Der Bundesrat sieht daher die Notwendigkeit, den Regelungsgehalt dieser Bestimmungen nochmals zu überprüfen.
71. Die Stellungnahme des Bundesrates ist von der Bundesregierung gemäss § 5 Abs. 2 EUZBLG maßgeblich zu berücksichtigen, da die Verordnung im Schwerpunkt die regionale Wirtschaftspolitik und die Verwaltungsverfahren der Länder berührt.

Begründung:

Ganz überwiegend werden - bereits ausweislich des Titels der Verordnung - Regelungen zur Regional- und Strukturpolitik getroffen, die nach den Artikeln 30 und 70 Abs. 1 des Grundgesetzes Aufgaben der Länder sind. Die Verordnung regelt detailliert die verfahrensrechtliche Durchführung der Strukturpolitik auf regionaler Ebene und greift damit im Schwerpunkt in die Verwaltungsverfahren der Länder ein.

Zwar sind in der Verordnung auch Finanzfragen geregelt. Soweit diese jedoch die Finanzierung des Vorhabens insgesamt und damit den Bundeshaushalt betreffen, werden hier nur die in Zusammenhang mit der Finanziellen Vorschau und dem Eigenmittelbeschluss bereits getroffenen Entscheidungen nachvollzogen.

Was die Subventionsregelungen als Teilaspekte der Finanzfragen betrifft, so geht es wiederum um Mittel zur Erreichung der Ziele der Strukturpolitik und damit die Kompetenzen der Länder.

Bei einer qualitativen Betrachtung sind im Schwerpunkt die Gesetzgebungskompetenzen und Verwaltungsverfahren der Länder betroffen.