

## **32. Europaministerkonferenz der Länder**

am 05./06. Juni 2002

in Hann.Münden

### **TOP 2 : Zukunft der Europäischen Union**

#### **Stellungnahme der Deutschen Länder zu den Themen des Konvents zur Zukunft der Europäischen Union**

#### **Beschluss**

1. Die Europaminister und -senatoren nehmen den Bericht Niedersachsens (EMK-Vorsitzland), Bremens (länderseitiges Vorsitzland der Bund-Länder-AG) und Baden-Württembergs (Land des vom Bundesrat benannten Konventsmitglieds) zum Fortgang der Debatte zur Zukunft der Europäischen Union zur Kenntnis. Sie beschließen die im Zusammenwirken mit den Fachministerkonferenzen erarbeitete, anliegende „Stellungnahme der Deutschen Länder zu den Themen des Konvents zur Zukunft der Europäischen Union“.
2. Sie bitten das Vorsitzland, der Ministerpräsidentenkonferenz entsprechend dem von dieser erteilten Auftrag zum Fortgang der Debatte zur Zukunft der Europäischen Union zu berichten und die oben genannte Stellungnahme zur Beratung vorzulegen.
3. Sie schlagen der Ministerpräsidentenkonferenz folgende Beschlussfassung vor:
  1. Die Regierungschefs der Länder nehmen den Bericht Niedersachsens (EMK- Vorsitzland), Bremens (länderseitiges Vorsitzland der Bund-Länder-AG) und Baden-Württembergs (Land des vom Bundesrat benannten Konventsmitglieds) zum Fortgang der Debatte zur Zukunft der Europäischen

Union zur Kenntnis. Sie nehmen die anliegende „Stellungnahme der Deutschen Länder zu den Themen des Konvents zur Zukunft der Europäischen Union“ zustimmend zur Kenntnis.

2. Sie bitten die Europaministerkonferenz unter Beteiligung der Fachministerkonferenzen die Beratungen des EU-Konvents zu begleiten, das vom Bundesrat benannte Konventsmitglied und seinen Vertreter bei ihren Arbeiten zu unterstützen und hierüber der MPK zu berichten.
3. Sie bitten die Ländervertreter unter Vorsitz Bremens in der Bund-Länder-Arbeitsgruppe, weiterhin mit dem Bund auf der Basis der Beschlusslage der Länder zu den Themen des Konvents gemeinsame Positionen abzustimmen.
4. Sie bitten das EMK-Vorsitzland, die oben genannte Stellungnahme als gemeinsamen Entschließungsantrag aller Länder in den Bundesrat einzubringen.

**Stellungnahme der Deutschen Länder zu den Themen des Konvents zur  
Zukunft der Europäischen Union**

*(Stand: 06.06.2002)*

Nachdem sich die Länder bereits zu den allgemeinen Fragen der Kompetenzabgrenzung zwischen der EU und den Mitgliedstaaten geäußert haben (BR-Drs.1081/01 Beschluss)<sup>[1]</sup>, nehmen sie nunmehr zu weiteren Themen Stellung, die in der Debatte zur Zukunft der Union im Konvent sowie in der nachfolgenden Regierungskonferenz 2004 zu behandeln sein werden. Die Fragen nach dem Status der Grundrechte-Charta, der Neuordnung der Kompetenzen in den Fachpolitiken, der Stellung der Regionen in der EU, der demokratischen Legitimation von EU-Entscheidungen und der Vertragsvereinfachung werden nur insoweit behandelt, wie sie von primärrechtlicher Relevanz sind.

**A.**

**I. Vertragsvereinfachung/Europäischer Verfassungsvertrag**

Vordringliche Aufgabe des Konvents zur Zukunft der EU ist die Ausarbeitung eines europäischen Verfassungsvertrages auf der Grundlage der bestehenden Verträge und der Grundrechte-Charta. Der neue, konsolidierte Vertragstext soll klar und verständlich aufgebaut sein und die konstitutiven Grundsätze, die Institutionen, Entscheidungsverfahren und Zuständigkeiten der Europäischen Union zusammenführen.

2. Die Europäische Union soll durch den Europäischen Verfassungsvertrag als eine bürgernahe politische Union ausgeformt werden. Die Bürgerinnen und Bürger müssen die Vorteile der Europäischen Union – ihre Bedeutung als Interessen- und Wertegemeinschaft - klar erkennen können. Ziel des Europäischen Verfassungsvertrages sollte es sein, die Handlungsfähigkeit der EU auch nach der Erweiterung zu wahren, die demokratische Legitimation von EU-Entscheidungen zu verbessern, die Aufgaben der EU auf Bereiche von europäischer Dimension auszurichten und politische Verantwortung klar zuzuweisen. Dazu gehört neben der Konzentration bestehender Kompetenzen auch die Übertragung neuer Zuständigkeiten z.B. in den Bereichen Außen-, Sicherheits- und Verteidigungspolitik sowie der Inneren Sicherheit, um die Union in die Lage zu versetzen, auch weiterhin strategische Lösungen für Probleme mit europäischer bzw. weltweiter Dimension zu finden.
3. Der künftige Vertrag sollte Europäische Union und Gemeinschaften zusammenführen und mit einer einheitlichen Rechtspersönlichkeit ausstatten. Unterschiedliche

Formen der Zusammenarbeit in der Europäischen Union können im Rahmen dieses Vertrages dabei erhalten bleiben.

4. Die Europäische Union muss auch weiterhin entwicklungsoffen und handlungsfähig bleiben. Für Änderungen des Verfassungsvertrages ist zu berücksichtigen, dass es auch künftig der Zustimmung und Ratifikation aller Mitgliedstaaten gemäß der jeweiligen Verfassungsordnung bedarf. Um eine Vertragsänderung zu beschleunigen, sollte allerdings die Vorbereitung einer Vertragsanpassung erleichtert werden. Eine förmliche Regierungskonferenz erscheint insbesondere bei Einzelanpassungen künftig nicht mehr erforderlich. Für solche Vertragsänderungen könnte beispielsweise ein einstimmiger Ratsbeschluss mit anschließender Ratifikation gemäß den jeweiligen innerstaatlichen Bestimmungen genügen.

Vertragliche Bestimmungen „technischen Charakters“, insbesondere Bestimmungen, die nicht die Übertragung von Hoheitsrechten der Mitgliedstaaten auf die EU betreffen, sollten entweder in das Sekundärrecht überführt oder im Vertrag stärker als bisher einem vereinfachten Anpassungsverfahren ohne Ratifikation unterworfen werden.

5. Das Verfahren zur Vorbereitung einer grundsätzlichen Reform des Verfassungsvertrages sollte mit Blick auf eine demokratisch legitimierte, aber gleichwohl effektive und handlungsfähige EU geändert werden. Da bei anstehenden Verfassungsänderungen auf europäischer Ebene in der Regel Kompetenzabgrenzungsfragen berührt werden, sollte die Mitwirkung mitgliedstaatlicher Parlamente und des Europäischen Parlaments in einem der Verfassungsänderung vorausgehenden Verfahren vorgesehen werden. Dadurch kann eine enge Rückkopplung zwischen europäischer und nationaler parlamentarischer Ebene gewährleistet und etwaigen Problemen bei der Ratifikation vorgebeugt werden.
6. Der Aufbau des künftigen Vertrages sollte sich an einer klaren Ordnung orientieren. Vorgeschlagen wird dies wie folgt:
  - a) Präambel und Grundlagen der Europäischen Union
  - b) Grundrechte und Unionsbürgerschaft
  - c) Grundprinzipien der Union und ihres Verhältnisses zu den Mitgliedstaaten
  - d) Kompetenzordnung
  - e) Institutionelle Ordnung (Organe und Verfahren)
  - f) Haushalt und Finanzen
  - g) Verstärkte Zusammenarbeit
  - h) Übergangs- und Schlussbestimmungen

## II. Grundprinzipien

Die bestehenden Grundprinzipien der Europäischen Union sind in das neue Vertragswerk zu überführen und in der erforderlichen Klarheit zu formulieren. Besondere Bedeutung kommt dabei den Prinzipien der Freiheit, Demokratie – einschließlich vertikaler und horizontaler Gewaltenteilung –, der Achtung der Menschenrechte und Grundfreiheiten sowie der Unionsbürgerrechte, der Rechtsstaatlichkeit, Bürgernähe, gegenseitigen Treue und Rücksichtnahme von Mitgliedstaaten und EU, Achtung der nationalen Identität der Mitgliedstaaten, Solidarität, Bewahrung der kulturellen Vielfalt, der begrenzten Einzelmächtigung, der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit des Handelns zu.

### **III. Der Status der Grundrechte-Charta**

1. Der mit der Erklärung von Laeken einberufene Konvent wird die Frage beantworten, „ob die Charta der Grundrechte in den Basisvertrag aufgenommen werden soll.“ Die Länder sehen in der am 7. Dezember 2000 in Nizza proklamierten Charta der Grundrechte den „Kern eines europäischen Verfassungsvertrages“ und unterstützen insoweit die Forderung, die Charta in Verbindung mit den verfassungsrelevanten Elementen der demokratischen Teilhaberechte und der Abgrenzung der Kompetenzen zwischen Europäischer Union und deren Mitgliedstaaten in der vorliegenden Fassung in einen europäischen Verfassungsvertrag zu integrieren.
2. Sie lehnen eine bloße Verweisung auf die Charta in Artikel 6 Absatz 2 des EU - Vertrages ab. Dies würde dem besonderen Geltungsrang und der grundsätzlichen normativen und integrationspolitischen Wirkung der Grundrechte-Charta nicht gerecht.
3. Die Länder weisen darauf hin, dass sich der aus der Grundrechte-Charta ergebende zusätzliche individuelle Grundrechtsschutz durch die mitgliedstaatlichen Gerichte und die Gerichte der EU gewährleistet sein muss.  
Nach einem angemessenen Zeitraum der rechtsverbindlichen Geltung der Grundrechte-Charta sollte überprüft werden, ob Lücken im Individualrechtsschutz bestehen.

### **IV. Zuständigkeitsordnung zwischen EU und Mitgliedstaaten**

1. Der Bundesrat hat bereits in seinem Beschluss vom 20. Dezember 2001 die Grundprinzipien und Kriterien formuliert, an denen sich eine klare und präzise Zuständigkeitsverteilung in Europa orientieren soll. Dieser Beschluss ist Bestandteil dieser Stellungnahme der Länder und wurde dem Konvent durch das vom Bundesrat benannte Konventsmitglied und seinen Vertreter übersandt. Bei der Ausformulierung im künftigen Vertragswerk sollen die Gesetzgebungszuständigkeiten von Rat und EP dementsprechend künftig an diesen Grundsätzen gemessen werden. In Ergänzung hierzu werden nunmehr (siehe B.) Empfehlun-

gen der deutschen Länder für eine Neuordnung der EU-Kompetenzen in den Fachpolitiken vorgelegt.

2. Im Lichte dieser Empfehlungen sind dementsprechend die Formen, in denen die EU ihre Ziele verfolgt (künftig begrenzt auf einige wenige wie Harmonisierung, gegenseitige Anerkennung, finanzielle Förderung, Ergänzung und Koordinierung) differenziert für die einzelnen Zuständigkeiten zu benennen. Dies gilt auch für die Arten der gemeinschaftlichen Rechtsakte (Verordnung, Richtlinie, Entscheidung).
3. Schließlich streben die Länder auch eine differenzierte Zuordnung von Einzelermächtigungen zu Kompetenzkategorien an. In den Fällen, in denen nur die EU handlungsbefugt sein soll, sind ausschließliche EU-Zuständigkeiten festzulegen. Bei Festlegung einer Grundsatzkompetenz macht die EU von einer Rahmengesetzgebungskompetenz unter strikter Wahrung des Subsidiaritätsprinzips Gebrauch. Die Mitgliedstaaten haben den Vorrang dieser Bestimmungen zu achten, behalten aber im übrigen ihre Gesetzgebungszuständigkeiten. Einige Zuständigkeiten sind als Ergänzungszuständigkeit einzustufen. Sie sollen der EU dort ein Handeln ermöglichen, wo eine Komplettierung mitgliedstaatlicher Rechtsetzung für transnationale Sachverhalte notwendig wird. Europäisches Recht ersetzt in diesem Bereich nicht die mitgliedstaatliche Regelungen, sondern ergänzt sie.

[2]

## V. Demokratie, Transparenz und Effizienz

1. Die Verbesserung der demokratischen Legitimation von EU-Entscheidungen sowie der Transparenz und Effizienz im europäischen Entscheidungsprozess ist für die Akzeptanz der Integration Europas bei den Bürgerinnen und Bürgern maßgebend. Die bevorstehende Reform des Vertragswerks muß diesem Ziel dienen.
2. Die EU beruht als Staatenverbund <sup>[3]</sup> auf zwei Legitimationsquellen, der mitgliedstaatlichen und der gemeinschaftlichen, wobei grundsätzlich gilt, dass die nationalen Parlamente die einzelstaatliche Ebene demokratisch legitimieren und kontrollieren, das Europäische Parlament und vermittelt durch die nationalen Parlamente auch der Rat die europäische Ebene. Die demokratische Mitwirkung verschiedener Ebenen darf nicht zur Vermischung der bestehenden politischen Verantwortlichkeiten und damit zu wachsender Intransparenz führen. Das Recht, an Wahlen teilzunehmen, beinhaltet den Anspruch der Bürger auf Klarheit darüber, wer welche Entscheidungen trifft und dafür die Verantwortung trägt. Eine klare Kompetenzabgrenzung zwischen der EU und den Mitgliedstaaten leistet daher einen bedeutenden Beitrag für die demokratische Legitimation. Sie steht nicht im Widerspruch zur Handlungsfähigkeit der EU.

3. Die demokratische Teilhabe der Unionsbürger an den Entscheidungsprozessen in der EU setzt deren Transparenz und Verständlichkeit voraus. Die Zahl und die Komplexität der Entscheidungsverfahren ist daher weiter zu reduzieren. Bei der Gesetzgebung soll das Mitentscheidungsrecht des Europäischen Parlaments als Regelverfahren installiert werden. Bei der Festlegung des Haushalts der EU sollte künftig das EP unabhängig von der Unterscheidung in obligatorische und nicht-obligatorische Ausgaben umfassend zuständig sein.
4. Wenn der Rat legislativ tätig wird, soll er künftig öffentlich tagen. Auf der Grundlage einer klaren Kompetenzordnung sollte die Beschlussfassung im Rat mit qualifizierter Mehrheit, mit der Ausnahme bestimmter konstitutioneller Entscheidungen, zum Regelfall werden. Entscheidungen sollten danach mit der Mehrheit der Staaten und der von ihnen repräsentierten Bevölkerungszahl getroffen werden. Zu prüfen sind längerfristige Regelungen für den Vorsitz der Ratsformationen. Überlegt werden sollte auch eine stärkere Koordinierung der Arbeit in den verschiedenen Räten.
5. Eine vom Konvent zu prüfende längerfristige Option ist auch die Weiterentwicklung des Rates zu einer Staatenkammer in seiner Funktion als Legislative.
6. Im Hinblick auf die politische Verantwortlichkeit der Europäischen Kommission sollte eine neue Regelung über die Wahl des Kommissionspräsidenten gefunden werden, die dessen demokratische Legitimation weiter erhöht. Zu bevorzugen wäre eine Wahl des Kommissionspräsidenten durch das Europäische Parlament, welche durch den Rat bestätigt werden müsste.
7. Maßgeblich für die Legitimation der parlamentarischen Vertretung der Unionsbürger ist deren Repräsentativität. Die Schaffung eines einheitlichen Wahlrechts für das EP ist daher eine vordringliche Aufgabe. Weiterhin sollte auch hinsichtlich des Zählwerts der Wahlstimmen für die Zusammensetzung des EP eine Verbesserung der Repräsentativität ausgehend von den Ergebnissen von Nizza herbeigeführt werden.
8. Den Gesetzgebungsorganen selbst steht gegenwärtig weitgehend kein Recht zu, die Initiative zu ergreifen. Grundsätzlich ist es Aufgabe der EU-Kommission, die Kohärenz des Rechts durch ihr Initiativmonopol zu wahren.

Jedoch sollte geprüft werden, ob dem Europäischen Parlament und dem Rat im Rahmen klarer vertraglicher Zuständigkeits- und Beteiligungsregelungen sowie unter Einholung der Stellungnahme der EU-Kommission künftig Initiativrechte in geeigneten Politikfeldern zugestanden werden und ob und unter welchen Bedingungen es dem Europäischen Parlament und dem Rat ermöglicht werden könnte, Initiativvorschläge der Kommission leichter zu ändern.

9. Auch künftig sollte die Möglichkeit erhalten bleiben, der Kommission die Befugnis zum Erlass allgemeingültiger Durchführungsbestimmungen zu legislativen

Akten durch Rat und Parlament zu übertragen. Entscheidungen im Rahmen solcher Kommissionsbefugnisse haben bedeutende Auswirkungen auf die konkrete Anwendung europäischen Rechts. Im Interesse von Effizienz und Effektivität muss daher die Koordination mit den vielfältig betroffenen Mitgliedstaaten gewährleistet sein und sind die Belange und Erfahrungen des Verwaltungsvollzugs ausreichend zu berücksichtigen. Die Beteiligung der Mitgliedstaaten in einer ausreichenden Frist und die Transparenz des entsprechenden Verfahrens (sogenanntes Komitologieverfahren) ist dabei sicherzustellen. Es sollte geprüft werden, inwieweit zu diesem Zweck und im Lichte der institutionellen Reformen im übrigen eine Änderung der vertraglichen Grundlage für dieses Verfahren erforderlich ist, etwa hinsichtlich der Beteiligung der Mitgliedstaaten. Klargestellt werden sollte dabei, dass der Übertragungsakt bezüglich seiner Reichweite hinreichend bestimmt sein muss. Entscheidungen mit wesentlicher Bedeutung für Grundrechte der Unionsbürger, die Wahrung des Subsidiaritätsprinzips oder mit erheblichen Belastungen für den mitgliedstaatlichen Vollzug können nicht auf die Kommission übertragen werden.

## **VI. Die Stellung der Regionen in der Europäischen Union**

1. Die Länder sind der Auffassung, dass bei dem vom Europäischen Rat in Laeken ins Auge gefassten Weg „zu einer Verfassung für die europäischen Bürger“ die Regionen stärkere Berücksichtigung finden müssen.
2. Die Länder unterstreichen, dass eine bessere Kompetenzordnung zwischen Europäischer Union und Mitgliedstaaten auch im Sinne der Regionen ist, deren innerstaatliche Handlungsmöglichkeiten dadurch geschützt werden. Wo europäisches Handeln in regionale Zuständigkeiten eingreift, ist die Mitwirkung der Regionen an den europäischen Entscheidungen innerstaatlich zu regeln. Dazu gehört ggf. auch die Teilnahme regionaler Minister im EU-Ministerrat gemäß Art. 203 EG-Vertrag.
3. Die Länder erinnern an die Forderung, im Ausschuss der Regionen die politische Repräsentativität dadurch zu erhöhen, dass die Sitzverteilung gem. Art. 263 EGV stärker entsprechend der Einwohnerzahl der Mitgliedstaaten erfolgt. Dies erscheint insbesondere für die Stärkung der demokratischen Legitimation dieses Gremiums unabdingbar.
4. Die Länder sprechen sich auch künftig für eine aktive Mitwirkung von Ländern und Regionen mit Gesetzgebungsbefugnis im Ausschuss der Regionen aus. In diesem Zusammenhang betonen sie die Notwendigkeit einer Weiterentwicklung dieser Institution durch folgende Maßnahmen:
  - Verleihung eines ausdrücklichen Organstatus im Sinne von Artikel 7 Abs. 1 EG-Vertrag

- Einräumung eines Klagerechts an den Ausschuss zur Wahrung seiner Rechte und zur Einhaltung des Subsidiaritätsprinzips durch Ergänzung von Artikel 230 EG-Vertrag.
  - Einräumung eines Fragerechts gegenüber der Kommission für den Ausschuss
  - regelmäßige Berichterstattung durch die EU-Kommission über die Berücksichtigung der Stellungnahmen des Ausschusses und Begründungspflicht bei Nichtberücksichtigung einer Stellungnahme in den Fällen, in denen der Ausschuss obligatorisch angehört werden muss.
5. Ebenfalls im Hinblick auf die Beratungen des Konvent sprechen sich die Länder für eine Aufnahme der Regionen in die europäischen Verträge und den zukünftigen europäischen Verfassungsvertrag aus.
- Es sollte z. B. - ähnlich wie bereits bisher im Kulturartikel des EG-Vertrages - festgehalten werden, dass die in Artikel 6 Abs. 3 EU-Vertrag verankerte Achtung der „nationalen Identität ihrer Mitgliedstaaten“ auch deren innerstaatlichen Aufbau, insbesondere die innerstaatliche Kompetenzverteilung, die regionale Gliederung, die kommunale Selbstverwaltung und die rechtliche Stellung der Kirchen umfasst.
  - Bei der Definition des Subsidiaritätsprinzips in Artikel 5 Abs. 2 EG-Vertrag sollte ein Hinweis aufgenommen werden, dass vor dem Erlass von EG-Regelungen die Möglichkeiten der Mitgliedstaaten einschließlich ihrer Regionen und Kommunen berücksichtigt werden müssen.
  - Weiter sprechen sich die Länder für ein Klagerecht der Regionen zur Wahrung ihrer Rechte und Zuständigkeiten aus.

## B.

### Empfehlungen zur Reform der Fachpolitiken

#### I. Fachpolitiken, die im EG-Vertrag in einem eigenen Titel geregelt sind

Dritter Teil. Titel II: Die Landwirtschaft (Art. 32ff. EGV)

Eine Gemeinsame Agrarpolitik muss im Hinblick auf die Weiterentwicklung des europäischen Landwirtschaftsmodells und die gesellschaftlichen Erwartungen daran sub-

stanziall erhalten bleiben. Es muss jedoch klargestellt werden, dass die in Artikel 33 EGV formulierten allgemeinen Ziele der Agrarpolitik für sich kein Tätigwerden der Gemeinschaft begründen können. Statt der bisherigen - potentiell allumfassenden - Zuständigkeit auf Gemeinschafts-ebene sind die Kompetenzen in den definierten Teilbereichen der Agrarpolitik im einzelnen und abschließend festzulegen:

Die Agrarmarktpolitik, d.h. die staatlichen Eingriffe in die Agrarmärkte und die Agraraußenhandelsfragen (WTO, OECD, bilaterale Handelsabkommen) sollten der ausschließlichen Kompetenz der Gemeinschaft zugeordnet werden. Die Gemeinschaft trägt für diesen Bereich der ausschließlichen Kompetenz die vollen finanziellen Lasten.

Für den Bereich der ländlichen Entwicklungspolitik, Agrarstruktur- und Agrarumweltpolitik ist eine geteilte Zuständigkeit der Gemeinschaft und der Mitgliedstaaten im Vertrag festzulegen.

Mit Bezug auf die Politikinhalte sollte sich die Kompetenz der Gemeinschaft auf die Festlegung des Rahmens beschränken. Eingriffe in die Verwaltungs- und Organisationshoheit müssen ausgeschlossen werden.

Der Gemeinschaft sollte in den genannten Bereichen auch weiterhin eine ergänzende Finanzierungskompetenz zukommen. Für den Bereich der marktordnungsgestützten direkten Transferzahlungen sollte eine verpflichtende nationale Kofinanzierung im Vertrag verankert werden. Nach Auffassung der Länder muss diese Kofinanzierung in Deutschland vollständig durch den Bund sichergestellt werden.

Im Hinblick auf eine europaweite Verbesserung des Tierschutzes sollte eine Bestimmung in den Agrartitel aufgenommen werden, nach der der Gemeinschaft im Bereich des Tierschutzes eine Harmonisierungskompetenz zugeordnet wird, um die hohen nationalen Tierschutzstandards zu sichern und die zunehmenden Wettbewerbsverzerrungen, die durch unterschiedliche Tierschutzbestimmungen in den Mitgliedstaaten verursacht werden, zu beseitigen.

### Titel III. Die Freizügigkeit, der freie Dienstleistungs- und Kapitalverkehr (Art. 39ff. EGV)

### Titel IV. Visa, Asyl, Einwanderung und andere Politiken betreffend den freien Personenverkehr (Art. 61ff. EGV)

Im Bereich des Privatrechtes sollten Harmonisierungskompetenzen für konkrete Rechtsbereiche mit typischerweise grenzüberschreitender Bedeutung (Vertragsrecht, Handels- und Gesellschaftsrecht, gemeinschaftsweiter gewerblicher Rechtsschutz, Urheberrecht) geschaffen werden.

Das internationale Arbeitsvertrags- und Arbeitsverfahrensrecht, welches typische transnationale Aspekte enthält, sollte einheitlich durch die Gemeinschaft geregelt werden.

Im übrigen Individualarbeitsrecht sollen EU-Vorgaben auf Mindeststandards konzentriert sein, die grundlegende Arbeitnehmerschutzregeln festlegen.

Die Wahrnehmung von Arbeitnehmerinteressen muss an die zunehmend transnational organisierten Formen unternehmerischer Tätigkeit angepasst werden.

Dementsprechend bedarf die Gemeinschaft – begrenzt auf transnationale Sachverhalte - einer Kompetenz<sup>[4]</sup> in Bezug auf Information, Konsultation, Mitbestimmung<sup>[5]</sup>.

Es sollte im Primärrecht klargestellt werden, dass der europäischen Ebene im Bereich Asyl, Flüchtlinge und Einwanderung eine Rahmenkompetenz zusteht, lediglich Mindeststandards festzulegen. Weitergehende Entscheidungen bleiben im Ermessen der Mitgliedstaaten.

Das Primärrecht sollte ausdrücklich die Zuständigkeit der Gemeinschaft ausschließen, den Zugang von Drittstaatsangehörigen zum Arbeitsmarkt der Mitgliedstaaten zu regeln.

## Titel VI. Gemeinsame Regeln betreffend Wettbewerb, Steuerfragen und Angleichung der Rechtsvorschriften (Art. 81ff. EGV)

### Kap. 1. Wettbewerbsregeln (Art. 81ff. EGV)

Die Ausgestaltung des Wettbewerbsrechts wird bislang vornehmlich durch die Kommission geprägt. Künftig sollte konsequenter zwischen deren exekutiven Aufgaben (Beihilfenaufsicht) und den legislativen Aufgaben von Rat und Parlament in diesem Bereich unterschieden werden. Dies kann durch eine Klarstellung im Vertrag und durch Ausführungen im Sekundärrecht erfolgen.

Es sollte eine unabhängige europäische Kartellbehörde geschaffen werden, der die alleinige Zuständigkeit zum Vollzug des europäischen Kartellrechts obliegt. Zugleich sollte die kartell-rechtliche EG - Gesetzgebungs- und Verwaltungszuständigkeit auf bedeutende grenzüberschreitende Sachverhalte eingegrenzt werden.

Für den Bereich der staatlichen Beihilfen sollte der bestehende Anwendungsbereich der Beihilfenkontrolle vertraglich klargestellt werden. Insbesondere sollte der Beihilfenbegriff im EG-Vertrag definiert werden und hierbei sollte unter anderem der Beihilfenbegriff insoweit präzisiert werden, als dass für das Vorliegen einer unzulässigen Beihilfe Wettbewerb und Handel in der EU spürbar beeinträchtigt sein müssen.

Des Weiteren sollte z.B. die Beihilfenkontrolle im Kulturbereich auf die Beihilfen zur Förderung der Kulturwirtschaft beschränkt werden.

In den EU-Beihilfenkontrollregeln (Art. 87 ff EGV) soll klargestellt werden, dass unfaire Steuerpraktiken wie beispielsweise die punktuelle Befreiung einzelner Unternehmen oder Unternehmenssektoren wettbewerbsrechtlich unzulässig sind; ggf. sollte eine Rechtsgrundlage zur Beurteilung steuerlicher Beihilfen geschaffen werden.

Ein Freiraum der Mitgliedstaaten und Regionen für eine eigenständigere Regionalpolitik muss gewährleistet werden.

Sofern der laufende Prozess im Bereich der Daseinsvorsorge keine ausreichende Rechtssicherheit im Sinne der nachstehenden Gewährleistungen ergibt, sind entsprechende vertragliche Anpassungen erforderlich.

Die vertragliche Regelung soll im Bereich der Daseinsvorsorge gewährleisten:

- Staatliche Leistungen, mit denen die Mehrkosten ausgeglichen werden sollen, die einem mit einer Dienstleistung von allgemeinem wirtschaftlichen Interesse betrauten Unternehmen durch die Erfüllung der ihm übertragenen gemeinwohlorientierten Aufgaben entstehen, sollten zulässig sein.
- Beihilfenvorschriften sollten auf „nicht wirtschaftliche“ Tätigkeiten keine Anwendung finden.
- Die von den Mitgliedstaaten vorgenommene Definition der Daseinsvorsorgeleistungen und die von ihnen zur Aufgabenerfüllung eingesetzten Mittel sollten nur einer Missbrauchkontrolle unterliegen.

### Kap. 2. Steuerliche Vorschriften (Art. 90ff. EGV)

Eine Harmonisierung des Steuerrechts soll nur erfolgen, soweit dies für die Vollendung des Binnenmarktes oder zur Verhinderung von Wettbewerbsverzerrungen nötig ist.

Eine Harmonisierung des Steuerrechts darf aber nicht dazu führen, dass das gemeinsame Ziel, eine möglichst niedrige Gesamtsteuerlastquote zu erreichen, verfehlt wird.

### Kap. 3. Angleichung der Rechtsvorschriften (Art. 94ff. EGV)

Zur zielgerichteten Konzentration der Binnenmarktkompetenz sollte der Anwendungsbereich von Art. 94, 95 EGV auf Vorhaben beschränkt werden, welche „primär und unmittelbar“ auf die Errichtung oder das Funktionieren des Gemeinsamen Marktes bzw. Binnenmarktes gerichtet und hierfür unbedingt erforderlich sind.

Ergänzend sollte eine Kollisionsklausel in den Vertrag aufgenommen werden, um den Vorrang einer speziellen Handlungsermächtigung zu wahren. Damit soll klargestellt werden, dass die Eröffnung des Anwendungsbereiches von Spezialnormen den Rückgriff auf Generalklauseln ausschließt. Darüber hinaus soll der Anwendungsbereiches der Binnenmarktkompetenz, neben den reformierten Generalklauseln der Art. 94, 95 EGV durch weitere ergänzende spezielle Einzelermächtigungen präzisiert werden, wie sie den Vorschlägen zu den Fachpolitiken zu entnehmen sind.

### Titel VIII. Beschäftigung (Art. 125ff. EGV)

Der Turnus für die Aufstellung der beschäftigungspolitischen Leitlinien und die Erarbeitung der nationalen Aktionspläne sollte auf mindestens zwei Jahre verlängert werden, um die Wirksamkeit der Europäischen Beschäftigungsstrategie zu erhöhen.

### Titel XI. Sozialpolitik, allgemeine und berufliche Bildung und Jugend (Art. 136ff. EGV)

#### Kap. 1. Sozialvorschriften

Bei einer engeren Kooperation in der Sozialpolitik auf europäischer Ebene geht es darum, Transparenz zu steigern, bewährte bzw. innovative Praktiken zu vergleichen,

Lernprozesse anzustoßen und die Leistungsfähigkeit des sozialen Sicherungssystems in den Ländervergleich einzubringen.

Es sollte klargestellt werden, dass die allgemeine Zuständigkeit für Organisation, Finanzierung und Leistungen des sozialen Schutzes, insbesondere in den Bereichen Kranken-, Renten-, Unfall-, Arbeitslosen- und Pflegeversicherung sowie der Sozialhilfe, den Mitgliedstaaten obliegt.

Die Regelungsgegenstände der Sozialpolitik (insbesondere des Art. 137 EGV) sollten definiert und abschließend aufgezählt werden. Art. 140 EGV sollte gestrichen werden, da dessen Anwendungsbereich vom Regelungsumfang des Art. 137 EGV (neu) nunmehr umfasst ist.

#### Titel XI. Kap. 3. Allgemeine und berufliche Bildung und Jugend (Art. 149f. EGV)

Da zahlreiche über den Regelungsrahmen der Art. 149 und 150 EGV hinausgehende, in die Zuständigkeiten der Länder in den Bereichen Bildung und Jugend eingreifende Handlungen der Gemeinschaft auf Einzelermächtigungen in anderen Politikbereichen oder auf Aktionen beruhen, die keine Grundlage im Primärrecht haben, ist im Vertrag an geeigneter Stelle festzuschreiben, dass die Kompetenzen der Gemeinschaft auf dem Gebiet der Bildung und der Jugend in den Art. 149 und 150 EGV abschließend geregelt und entsprechende Maßnahmen daher nur auf Grundlage dieser Normen zulässig sind. Art. 47 EGV sollte hiervon unberührt bleiben.

#### Titel XIII. Gesundheitswesen (Art. 152 EGV)

Die Regelung von Gegenstand, Erbringung und Finanzierung von Leistungen der gesundheitlichen Versorgung fällt wie bisher in die ausschließliche Zuständigkeit der Mitgliedstaaten. In der Gesundheitspolitik muss weiterhin eine Harmonisierung der Gesundheitssysteme durch die EU ausgeschlossen bleiben.

Im Zusammenhang mit der Präzisierung der Binnenmarkt-Generalklausel wird es für notwendig erachtet, dass die hiervon sowie von Art. 40 f. EGV erfassten Kompetenzen im Bereich der Gesundheitspolitik (Arzneimittel und Medizinprodukte, Gesundheitsberufe <sup>[6]</sup>) zukünftig in den Titel „Gesundheitswesen“ des EG-Vertrages überführt werden.

#### Titel XIV. Verbraucherschutz (Art. 153 EGV)

Die Harmonisierungskompetenz der Gemeinschaft im Bereich des gesundheitlichen Verbraucherschutzes muss erhalten bleiben. Dabei sollte die Anwendung des Vorsorgeprinzips im Artikel 153 EGV festgeschrieben werden.

Darüber hinausgehende Kompetenzen der Gemeinschaft auf der Grundlage des Art. 153 Abs. 3b EGV sind insbesondere im Hinblick auf Überwachungsbefugnisse zu präzisieren und explizit auf die Überprüfung der sachgerechten Umsetzung von EU – Rechtsakten durch die Mitgliedstaaten zu beschränken.

### Titel XVII. Wirtschaftlicher und sozialer Zusammenhalt (Art. 158ff. EGV)

Vor dem Hintergrund der erheblich größeren regionalen und sozialen Disparitäten in einer erweiterten Union gewinnt nach 2006 die Politik für die Stärkung des wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalts qualitativ an Bedeutung.

Im Primärrecht sollte noch deutlicher als bisher das Ziel einer wirksamen Kohäsionspolitik formuliert werden. Dabei ist sicherzustellen, dass Fördermaßnahmen im Rahmen der Kohäsionspolitik nicht zur Begründung von neuen Zuständigkeiten der EU oder zur Ausdehnung der Zuständigkeit auf andere Politikbereiche, z.B. die Bereiche Stadtentwicklung und Raumentwicklung, herangezogen werden. Bei der Umsetzung muss künftig das Subsidiaritätsprinzip stärker zur Anwendung kommen und ausreichender Entscheidungsspielraum vor Ort ermöglicht werden.

Im Hinblick auf die angestrebte Vereinfachung der Verträge sollten die auf die Instrumente der Kohäsionspolitik ausgerichteten Vertragsvorschriften so weit wie möglich in das Sekundärrecht überführt werden.

### Titel XVIII. Forschung und technologische Entwicklung (Art. 163ff. EGV)

Das Ziel der EU-Forschungspolitik muss wie bisher am Exzellenzkriterium ausgerichtet sein und ist zu unterscheiden von den Zielen der Kohäsionspolitik.

Die Regelungen über Forschung und technologische Entwicklung in den Art. 163 ff. EG-Vertrag sollten künftig die umfassende Grundlage der EG-Forschungsförderung darstellen. Zu diesem Zweck werden die die Forschung betreffenden Bestimmungen des Vertrages zur Gründung der Europäischen Atomgemeinschaft in den EGV überführt.

Im Hinblick auf die gewachsene Bedeutung der Regionen als eigenständige Partner bei der Errichtung des Europäischen Forschungsraumes sollte die Zusammenarbeit mit den Regionen bei der in Art. 165 EG-Vertrag vorgesehenen Koordinierung der Forschungspolitik Erwähnung finden.

### Titel XIX. Umwelt (Art. 174ff. EGV)

Zur Erhaltung der natürlichen Lebensgrundlagen und im Sinne einer nachhaltigen Entwicklung ist eine Fortentwicklung der Umweltpolitik notwendig. Dabei muss im Interesse des künftigen Übergangs zu qualifizierten Mehrheitsentscheidungen klarer differenziert werden, welche Bereiche der Umweltpolitik auf gemeinschaftlicher und welche auf mitgliedstaatlicher Ebene geregelt werden sollen.

Der Erlass von Verfahrensvorschriften durch die EU sollte allerdings nur insoweit möglich sein, als diese für die Anwendung und Einhaltung von gemeinschaftlichem Umweltrecht in allen Mitgliedstaaten unerlässlich sind.

## **II. Empfehlungen zu den Bereichen Tourismus, Justiz/Strafrecht/EUROPOL und Sport**

### **1. Tourismus**

Die Tourismuspolitik soll in der alleinigen Kompetenz der Mitgliedstaaten verbleiben. Daher muss auch das Wort „Fremdenverkehr“ in Art. 3 Abs. I lit. u EGV gestrichen werden.

### **2. Justizpolitik / Strafrecht; EUROPOL**

Im strafrechtlichen Bereich sollte die EU über wirksame Kompetenzen verfügen, um

- ihre finanziellen Interessen zu schützen sowie
- einen Beitrag zur Bekämpfung der organisierten Kriminalität und der internationalen Verbrechen, insbesondere des international operierenden Terrorismus, zu leisten (ggf. Ausbau der bestehenden Kompetenzen im Rahmen der Art. 29, 31, 34 EUV sowie Klarstellung in Art. 280 EGV).

Für Europol fehlen noch europaweit geltende Eingriffsermächtigungen, die Bestandteil eines gerichtsverfassungsrechtlichen und strafprozessualen Kontextes sind und Gegenstand parlamentarischer Kontrolle auf europäischer Ebene sein müssten.

Es sollte bereits jetzt die Möglichkeit verankert werden, EUROPOL<sup>[8]</sup> an gemeinsamen Ermittlungsgruppen unter nationaler Leitung und auf der Grundlage des nationalen Rechts zu beteiligen.

[9]

Es wird zu prüfen sein, durch welche Maßnahmen die notwendige justizielle Sachleitungsbefugnis sowie die Aufsicht über die verwaltungsrechtlichen und polizeilichen Einrichtungen bzw. Ämter auf europäischer Ebene, namentlich von EUROPOL und OLAF, sichergestellt werden kann, soweit deren Kompetenzen im Bereich von strafrechtlichen Ermittlungsverfahren ausgeweitet werden. Es scheint denkbar, dass EUROJUST in der weiteren Entwicklung diese Funktionen wahrnehmen und damit die „Keimzelle“ einer Europäischen Staatsanwaltschaft darstellen könnte.

### **3. Sport**

Die Sportpolitik fällt nicht in die Zuständigkeit der EU. Auch in Zukunft sollte der EU keine entsprechende Zuständigkeit übertragen werden. Allerdings betreffen Regelungen u.a. der Wirtschafts- und der Kulturpolitik den Sport, obwohl dieser sich im Hinblick auf seine Eigenständigkeit keinem dieser Politikbereiche vollständig zuordnen lässt. Da die Politiken der EU zwangsläufig auch den Sport betreffen, muss seine Eigenständigkeit und Bedeutung von ihr geachtet werden.<sup>[10] [11]</sup> Dabei ist, wie bereits durch die Erklärungen von Amsterdam und Nizza zum Sport anerkannt, der gesellschaftlichen Bedeutung des Sports, insbesondere seiner Rolle bei der Identitätsfindung

und Begegnung der Menschen, sowie den Besonderheiten des Amateursports Rechnung zu tragen.

### **III. Politikfelder ohne Änderungsbedarf**

In den Politikfeldern Allgemeine und berufliche Bildung und Jugend (Art. 149, 150 EGV), Kultur (Art. 151 EGV), Gesundheit (Art. 152 Abs. 1-4 EGV), Steuerharmonisierung, Verkehr, Industrie, Energie sprechen sich die Länder darüber hinaus ausdrücklich dafür aus, den gegenwärtigen Umfang der EU-Kompetenzen beizubehalten, um einer weiteren Ausdehnung der gemeinschaftlichen Handlungsbefugnisse entgegenzuwirken. Auch im Politikbereich Gleichstellung soll die bisherige Kompetenzverteilung erhalten bleiben.

Die Politikbereiche Gesundheitspolitik/Leistungen der gesundheitlichen Versorgung (Art. 152 Abs. 5 EGV), Bau- und Wohnungspolitik, Stadtentwicklung, Raumentwicklung, Kriminalprävention, in denen die Gemeinschaft bislang keine Kompetenzen besitzt, sollen nach dem Willen der Länder auch zukünftig der alleinigen Regelungsbefugnis der Mitgliedstaaten obliegen.

## **C.**

### **Verhandlungsführung im Konvent**

Die Länder bitten das vom Bundesrat benannte Konventsmitglied sowie dessen Vertreter, sich bei ihrer Verhandlungsführung im Konvent an diesem Beschluss sowie am Beschluss des Bundesrates vom 20.12.2001 (BR-Drs. 1081 /01) zu orientieren.

## **In der EMK abgegebene Protokollerklärungen zur „Stellungnahme der Deutschen Länder zu den Themen des Konvents zur Zukunft der Europäischen Union“**

(Die Ziffern beziehen sich auf die hochgestellten Ziffern im Text der „Stellungnahme“.)

1. (zu Seite 1 der Stellungnahme) HH Klarstellung: Eine klare Kompetenzverteilung soll Generalklauseln wie Art. 308 EGV entbehrlich machen. Derzeit kann auf Art. 308 EGV jedoch noch nicht verzichtet werden.
2. (zu Seite 4 der Stellungnahme) BW Einfügung als eigene Ziffer: *„Vor Verabschiedung eines Rechtsaktes soll ohne Verzögerung des Gesetzgebungsverfahrens durch eine Schiedsstelle gutachtlich und nicht bindend geprüft werden, ob die geplanten Regelungen von den vertraglichen Zuständigkeiten der EU abgedeckt sind und die Grundsätze der Subsidiarität und Verhältnismäßigkeit beachtet werden. Zur Überprüfung der Zuständigkeit der EU für den Erlass von Rechtsakten sollte auch die Anrufung eines Kompetenzsenats des EuGH ermöglicht werden, in dem auch eine Beteiligung nationaler Verfassungsrichter vorgesehen werden kann.“*
3. (zu Seite 4 der Stellungnahme) BE, HH Streichung der Worte *„als Staatenverbund“*

### Begründung:

Die Bezeichnung der EU als Staatenverbund ist eine rückblickend zutreffende rechtliche Beschreibung der Union. Als Zielvorstellung für die künftige europäische Verfassung ist sie angesichts der großen Herausforderungen für Europa unzureichend.

4. (zu Seite 9 der Stellungnahme) Einfügung BE, HB, MV, NI, NW, RP, SH *„insbesondere“*,
5. (zu Seite 9 der Stellungnahme) Einfügung BE, HB, MV, NI, NW, RP, SH *„und Koalitionsrecht“*,
6. (zu Seite 11 der Stellungnahme) BE, HB, MV, NI, RP, SH Streichung des Wortes *„Gesundheitsberufe“*

### Begründung:

Die Anerkennung der Berufsabschlüsse ist wesentlicher Bestandteil des Binnenmarktes. Aus Gründen der Kohärenz und Transparenz der Verträge sollte diese Querschnittsmaterie übergreifend im Binnenmarktkapitel behandelt werden.

7. (zu Seite 12 der Stellungnahme) BB, BW, BY, HE, TH Einfügung von:  
„Fünfter Teil. Titel II. Finanzvorschriften (Art. 268ff. EGV)  
*Die Einführung einer eigenen EU-Steuer als Alternative oder Ergänzung zum gegenwärtigen EU-Eigenmittelsystem wird abgelehnt.“*

Begründung:

Die Finanzierung der EU erfolgt im wesentlichen durch Mittelzuweisungen der Mitgliedstaaten an den EU-Haushalt, die sogenannten EU-Eigenmittel. Die EU verfügt über kein eigenes Steuererhebungsrecht und ist dadurch für den Umfang ihrer Einnahmen politisch nicht verantwortlich.

Mit Hilfe einer EU-Steuer könnte versucht werden, die Transparenz der Eigenmittelquelle der EU zu verbessern und die parlamentarische Verantwortung des EP für die EU-Mittelvereinnahmung herzustellen.

Das Steuererhebungsrecht ist jedoch ein Kernelement staatlicher Souveränität. Eine (teilweise) Übertragung auf die EU würde die steuerpolitischen Lenkungsmöglichkeiten der Mitgliedstaaten empfindlich einschränken. Eine EU-Steuer würde die Haushaltsdisziplin auf EU-Ebene schwächen und letztlich zu einer Erhöhung der Gesamtbelastung der Bürger führen.

8. (zu Seite 13 der Stellungnahme) BE, BW, HE, HH, HB, MV, NI, RP, SL, ST Einfügung  
*„- einschließlich der Wahrnehmung hoheitlicher Befugnisse –“*
9. (zu Seite 13 der Stellungnahme) BB, BW, HB, HH, NI, NW, MV, SH Einfügung: *“Auch sollte mit dem Ziel einer gemeinsamen „Europäischen Grenzpolizei“ ein Mechanismus oder gemeinsame Dienststellen für die Kontrolle der Außengrenzen geschaffen werden.“*
10. (zu Seite 13 der Stellungnahme) BE, BW, HB, HE, HH, MV, NI, NW, RP, SH, SL, ST Einfügung: *„Dieses sollte auf Vertragsebene sichergestellt werden.“*
11. (zu Seite 13 der Stellungnahme) BB, BY, TH Einfügung: *„Dieses sollte bei den entsprechenden Einzelermächtigungen sichergestellt werden.“*

## **32. Europaministerkonferenz der Länder**

am 05./06. Juni 2002  
in Hann.Münden

### **TOP 3 : Offene Diskussion des Zwischenberichts zur EU-Strukturpolitik nach 2006**

**Berichterstatter:** Niedersachsen

### **Beschluss**

1. Die Europaminister und -senatoren nehmen den Zwischenbericht der EMK-Arbeitsgruppe „EU-Strukturpolitik nach 2006“ zur Kenntnis.
2. Sie bitten das Vorsitzland, den Zwischenbericht dem Vorsitzland der MPK zuzuleiten.
3. Sie beauftragen die EMK-Arbeitsgruppe bis zur Europaministerkonferenz am 25./26.09.2002 Orientierungspunkte für eine gemeinsame inhaltliche Position der Länder zur EU-Strukturpolitik nach 2006 im Hinblick auf die Jahreskonferenz der Ministerpräsidenten der Länder vom 23. – 25.10.2002 zu erarbeiten.

## **32. Europaministerkonferenz der Länder**

am 5./6. Juni 2002  
in Hann.Münden

### **TOP 3 : Offene Diskussion des Zwischenberichts zur EU-Strukturpolitik nach 2006**

**Berichterstatter:** Niedersachsen

#### **Zwischenbericht der UAG „EU-Strukturpolitik nach 2006“**

##### **1. Einleitung**

Die Europäische Kommission hat mit der Vorlage des 2. Kohäsionsberichts im Januar 2001 die Diskussion um die künftige EU-Strukturpolitik offiziell eröffnet. Dies nahm die Ständige Arbeitsgruppe der EMK zum Anlass, mit Beschluss vom 31.01.2001 die Unterarbeitsgruppe „EU-Strukturpolitik nach 2006“ einzusetzen. Die UAG nahm am 21.02.2001 unter dem Vorsitz von Mecklenburg-Vorpommern die Beratung auf und veranlasste zunächst eine Sachstandsanhörung bei den Fachministerkonferenzen.

Auf der Jahreskonferenz der Ministerpräsidenten der Länder vom 24.10. bis 26.10.2001 in Saarbrücken wurde die EMK unter anderem gebeten, die Problematik der Kompetenzabgrenzung bei der Vergabe von Europäischen Strukturfondsmitteln im Rahmen der weiteren Begleitung des Post-Nizza-Prozesses besonders zu berücksichtigen.

Unter dem Vorsitz von Niedersachsen wurde im Januar 2002 nach Vorlage des Zwischenberichts der Kommission mit der Aktualisierung der Daten des 2. Kohäsionsberichts der Zeit- und Arbeitsplan festgelegt mit der terminlichen Zielrichtung, bis Ende 2002 eine deutsche Länderposition für die bevorstehenden Verhandlungen zu erarbeiten. Dazu soll für die in der EMK am 05.06. und 06.06.2002 vorgesehene politische Diskussion zur Vorbereitung ein Zwischenbericht mit entsprechenden Prämissen, Eckpunkten und Leitfragen für die weitere Debatte vorgelegt werden. Der vorliegende Bericht gibt einen Überblick über die Strukturfondsförderung in der aktuellen Förderperiode bis 2006 und erörtert die Folgen der Erweiterung für die künftige Strukturpolitik. Anschließend wird der aktuelle Reformbedarf aufgezeigt. Die Darstellung der einzelnen Modelle/Optionen und Szenarien wird ergänzt um mögliche Eckpunkte der künftigen Reform der Kohäsions- und Strukturpolitik aus Sicht der deutschen Länder.

## 2. Aktuelle Förderperiode 2000 - 2006

Die Aufgaben der Gemeinschaft zur Förderung des wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalts sowie der Solidarität zwischen den Mitgliedstaaten sind in der Präambel, in den Artikeln 2 und 3 sowie insbesondere in Artikel 158 des **EG-Vertrags** verankert. In weiteren Artikeln sind eine Vielzahl von Bestimmungen zu den einzelnen Strukturfonds und Entscheidungsverfahren niedergelegt. Darunter sieht Artikel 161 EG-Vertrag die Möglichkeit der Neuordnung der Strukturfonds ausdrücklich vor.

Sekundärrechtlich untersetzt werden die einzelnen Bestimmungen in den sogenannten Fondsverordnungen, deren Überarbeitung vor Beginn jeder Förderperiode seit 1989 Praxis geworden ist. Die Rahmen- und Koordinierungsverordnung der Strukturfonds sowie die Verordnung über den Kohäsionsfonds sind nach geltendem Vertragsrecht ebenso wie die Neuordnung der Fonds vom Rat einstimmig und mit Zustimmung des Europäischen Parlaments zu beschließen (Art. 161 EGV). Nach Inkrafttreten des Vertrages von Nizza käme der Beschluss mit qualifizierter Mehrheit zustande, falls die ab dem 1. Januar 2007 geltende mehrjährige finanzielle Vorausschau und die dazugehörige interinstitutionelle Vereinbarung bis zu diesem Zeitpunkt angenommen sind. Demnach wird auch bei der Förderperiode 2007 – 2013 die Einstimmigkeit erforderlich sein.

Die Strukturfonds sind auf drei **vorrangige Ziele ausgerichtet**:

- **Ziel 1:** Förderung der Entwicklung und der strukturellen Anpassung der Regionen mit Entwicklungsrückstand (70% der Mittel, 22% der EU-Bevölkerung);
- **Ziel 2:** Unterstützung der wirtschaftlichen und sozialen Umstellung der Gebiete mit Strukturproblemen (11,5% der Mittel, 18% der Bevölkerung);
- **Ziel 3:** Unterstützung der Anpassung und Modernisierung der Bildungs-, Ausbildungs- und Beschäftigungspolitiken und -systeme (12,3% der Mittel, außerhalb der Ziel-1-Regionen).

Außerdem sollen vier **Gemeinschaftsinitiativen (Interreg III, URBAN II, Leader+, EQUAL)** zu gemeinschaftsweiten Lösungen für spezielle Probleme beitragen. Sie erhalten 5,35% der Mittel aus den Strukturfonds.

Die Politik des wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalts wird über die **Strukturfonds** und den Kohäsionsfonds finanziert. Für den Zeitraum 2000-2006 steht dafür ein Drittel des Gemeinschaftshaushalts zur Verfügung, insgesamt 213 Milliarden €:

- 195 Milliarden € aus den Strukturfonds (Europäischer Fonds für regionale Entwicklung, Europäischer Sozialfonds, Finanzinstrument für die Ausrichtung der Fischerei, Abteilung „Ausrichtung“ Europäischer Ausrichtungs- und Garantiefonds für die Landwirtschaft);
- 18 Milliarden € aus dem Kohäsionsfonds (für Verkehrsinfrastruktur- und Umweltprojekte in den sogenannten Kohäsionsländern Griechenland, Irland, Portugal, Spanien, deren Bruttoinlandsprodukt 1999 unter 90% des EU-Durchschnitts lag).

Die **Verteilung der Mittel** nach Mitgliedstaaten stellt sich für die Förderperiode 2000 bis 2006 wie folgt dar (Einzelheiten - auch zur Finanzierungsseite - vgl. Tabellen - Anlagen 1 und 2):

Mitgliedstaat	Strukturfondsmittel Insgesamt (Preisbasis 1999, Mio. €)	Anteil
Belgien	2.038	0,96%
Dänemark	828	0,39%
<b>Deutschland</b>	<b>29.764</b>	<b>14,05%</b>
Griechenland	24.883	11,75%
Spanien	56.205	26,53%
Frankreich	15.666	7,39%
Irland	3.974	1,88%
Italien	29.656	14,00%
Luxemburg	91	0,04%
Niederlande	3.286	1,55%
Österreich	1.831	0,86%
Portugal	22.760	10,74%
Finnland	2.090	0,99%
Schweden	2.186	1,03%
Großbritannien	16.596	7,83%
<b>EU-15</b>	<b>211.854<sup>1</sup></b>	<b>100,00%</b>

Die in Deutschland überwiegend auf die Ziele 1,2 und 3 entfallenden Mittel verteilen sich auf die Länder wie folgt ( Einzelheiten vgl. Anlage 3):

	Strukturfondsmittel insgesamt (Preisbasis 1999, Mio. €)
<b>Ziel 1</b>	
Berlin	729,00
Thüringen	2.886,14
Sachsen-Anhalt	3.354,45
Mecklenburg-Vorpommern	2.455,75
Brandenburg	3.090,22
Sachsen	4.858,61
Bundesprogramm ESF Ziel 1	1.677,00
Verkehrsinfrastruktur Ziel 1	1.592,00
<b>Ziel 2 und 3</b>	
Berlin	384,45
Rheinland-Pfalz	170,68
Saarland	171,09
Nordrhein-Westfalen	970,36
Hessen	183,52
Schleswig-Holstein	258,32
Bayern	536,64
Baden-Württemberg	97,77
Bremen	113,03
Niedersachsen	733,95
Hamburg	6,19
Bundesprogramm ESF Ziel 3	4.756,13
<b>Deutschland gesamt</b>	<b>29.025,29</b>

<sup>1</sup> Die Differenz zu 213 Mrd. € ergibt sich aufgrund nicht mitgliedstaatlich aufteilbarer Ausgaben für innovative Maßnahmen, Netzwerke u. dgl.

### 3. Die EU-Strukturpolitik vor dem Hintergrund der Erweiterung

Mit der Erweiterung um bis zu 12 Beitrittsländer werden Bevölkerung und Fläche der Europäischen Union um ca. ein Drittel zunehmen. Das Bruttoinlandsprodukt wird allerdings nur um etwa 5% ansteigen. Damit wird die Kohäsionspolitik vor neue Herausforderungen gestellt. Am 30. Januar 2002 hat die Europäische Kommission den „Ersten Zwischenbericht über den wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalt“ vorgelegt (KOM (2002) 46 endg.) Vor dem Hintergrund der statistischen Daten für das Jahr 1999 analysiert der Zwischenbericht erstmalig die bestehenden Disparitäten innerhalb einer Union mit 25 Mitgliedstaaten. Daten über die Einordnung der deutschen Regionen (NUTS II) sind als Anlage 4 beigefügt.

Mit der Erweiterung der EU werden sich die bestehenden regionalen und territorialen Unterschiede im Entwicklungsstand innerhalb der Union vergrößern - und zwar in einem bisher nicht gekannten Maße. Zwar lag die Wachstumsrate des Bruttoinlandsproduktes pro Kopf (in Kaufkraftstandards) in den Beitrittsländern mit durchschnittlich 3,2 % im Zeitraum 1995-1999 höher als in der EU-15 (2,4%), die Wirkungen im Hinblick auf die wirtschaftliche Konvergenz bleiben aber dennoch beschränkt. Für die derzeitige EU wird ein Rückgang der sozioökonomischen Disparitäten auf mitgliedstaatlicher Ebene seit 1988 konstatiert - bei Fortbestand der bestehenden Ungleichgewichte auf regionaler Ebene.

Sofern die ersten Beitrittskandidaten wie geplant ab dem Jahr 2004 der EU beitreten, werden sie auch an der europäischen Strukturpolitik im **gegenwärtigen Programmplanungszeitraum** bis 2006 teilhaben. Da die Beitrittsverhandlungen mit dem Ziel der Übernahme des geltenden Acquis geführt werden, wird Basis der Beteiligung der Beitrittsländer an der Kohäsionspolitik im Zeitraum bis 2006 das geltende Gemeinschaftsrecht sein. Dies schließt die Feststellung der Förderfähigkeit der Beitrittsländer im Sinne der drei Ziele der Strukturfonds bzw. des Kohäsionsfonds, die Festlegung der Ziel 1-Fördergebiete sowie die Erstellung von Programmplanungsdokumenten und die Schaffung entsprechender institutioneller Kapazitäten in den Beitrittsländern ein. Bis Ende 2006 wird dies jedoch noch keine Auswirkungen auf die Strukturfondsförderung in der EU – 15 haben.

Die Kommission hat am 30. Januar 2002 einen Informationsvermerk zur Finanzierung der Kosten der Erweiterung im Rahmen der Vorgaben der Agenda 2000 vorgelegt. Für die strukturpolitischen Maßnahmen schlägt die Kommission einen Kompromiss vor, der zwischen der begrenzten Absorptionsfähigkeit der Beitrittsländer und ihrem Interesse, möglichst schnell an einer umfangreichen Förderung teilhaben zu können, einen Ausgleich schaffen soll. Durch die Steigerung der für sie vorgesehenen Kohäsionsfondsmittel, für die geringere nationale Kofinanzierungsmittel vorgehalten werden müssen (85 % einer Maßnahme werden von der EU finanziert), soll die Belastung für die Haushalte der Beitrittsländer gesenkt werden. Im Jahr 2006 würden die Beitrittsländer durchschnittlich eine Unterstützung für Strukturaufgaben von 137 € pro Kopf oder 2,5 % des gesamten BIP dieser Länder erhalten (zum Vergleich: Die jetzigen Kohäsionsländer erhalten gegenwärtig im Durchschnitt 231 € oder 1,4 % ihres BIP).

Spätestens zu Beginn des Jahres 2006 wird hinsichtlich der Festlegung der Liste der Regionen mit Entwicklungsrückstand eine Entscheidung auf der Basis der dann geltenden Strukturfondsverordnungen sowie anhand des Durchschnitts derjenigen Länder getroffen werden, die zum Zeitpunkt dieser Entscheidung Mitglieder der EU sind.

Im Falle einer EU-25 würden auf der Basis der derzeit verfügbaren Daten und des geltenden Rechts (1997, 1998, 1999) die Regionen, die das Pro-Kopf-BIP von 75 % des Gemeinschaftsdurchschnitts unterschreiten, einen Anteil von 25 % an der Gesamtbevölkerung ausmachen, wovon jedoch nur 40% in den Staaten der heutigen EU-15 leben würden. Damit verschiebt sich der Schwerpunkt der künftigen Kohäsionspolitik in Richtung der Beitrittsländer. Von den derzeit 58 Ziel 1-Regionen in der heutigen EU würden 13 aus der Förderung herausfallen, weil sie die 75%-Schwelle des EU-15-BIP bereits überschritten und damit das Förderziel erreicht haben. 16 Regionen würden allein durch den statistischen Effekt, der sich aus der Absenkung des Gemeinschaftsdurchschnitts ergibt, nicht mehr unter das 75%-Kriterium fallen. Das verbleibende Drittel der heutigen Ziel-1-Gebiete wird voraussichtlich aufgrund des fortbestehenden wirtschaftlichen Rückstandes auch die 75%-Marke der EU-25 nicht überschreiten (Einzelheiten vgl. Anlage 5).

Damit weist der Zwischenbericht auf ein besonderes Problem der Ziel-1-Regionen der heutigen EU hin. Er macht deutlich, dass einige Regionen allein aufgrund des statistischen Effekts der Erweiterung ihren Förderstatus verlieren würden, ohne die Ziele der laufenden Programmperiode tatsächlich erreicht zu haben.

Mit der bevorstehenden Erweiterung werden die Anforderungen an aktiver Kohäsionspolitik erheblich wachsen:

- Alle Beitrittskandidaten bis auf Zypern, Malta, Slowenien und die Tschechische Republik weisen ein Bruttoinlandsprodukt pro Kopf von weniger als 50% des EU-Durchschnitts auf;
- Zudem ändert die rein statistische Absenkung des EU-Durchschnitts nichts am Fortbestehen der Disparitäten im Innern der heutigen EU;
- Kohäsionspolitik erhält sogar eine zusätzliche Aufgabe, weil verhindert werden muss, dass die sich im Erweiterungsprozess verändernden Rahmenbedingungen die Fortschritte in den schwächsten Regionen der heutigen Mitgliedstaaten wieder zunichte machen.

Daraus folgt, dass sowohl der Erweiterungsprozess als auch die Situation in den heutigen Mitgliedstaaten und Regionen bei der künftigen Ausgestaltung der Kohäsionspolitik berücksichtigt werden müssen.

#### **4. Aktueller Reformbedarf**

##### **4.1 Erweiterungsbedingter Reformbedarf**

Mit dem Beitritt von zunächst zehn und später zwei weiteren osteuropäischen Staaten wird die Anzahl der Regionen und die Heterogenität in Europa zunehmen. Dieser Heterogenität muss die künftige Europäische Strukturpolitik Rechnung tragen.

Daneben besteht auch aus finanziellen Gründen erweiterungsbedingter Reformbedarf. Eine Anwendung der derzeit geltenden Regeln zur Bestimmung des Mittelbedarfs ergäbe ohne Berücksichtigung der Absorptionsgrenze für die meisten Beitrittsländer Strukturhilfen in Höhe von bis zu 15 bis 20 % ihres Bruttoinlandsproduktes.

Die derzeit geltende und aus volkswirtschaftlichen Gründen (fehlendes Produktionspotential, Verzerrung der Produktionsstrukturen, Inflationsgefahr) beizubehaltende Absorptionsgrenze beträgt aber 4 % des Bruttoinlandsproduktes. Das sich daraus

ergebende anfängliche Mittelvolumen von etwa 15 Mrd. Euro im Jahre 2007 würde mit 10,4 Mrd. Euro für die Beitrittsländer zu zwei Dritteln 2006 innerhalb der Agenda 2000 erreicht. Der unter Berücksichtigung der Absorptionsgrenze sich ergebende Finanzbedarf der Beitrittsländer wird nicht in Frage gestellt. Eine grundlegende Reform der EU-Agrar- und Strukturpolitik ist erforderlich, um in der Zukunft eine für die Bundesrepublik Deutschland finanziell tragfähige Belastung zu erreichen.

Die Absorptionsgrenze könnte dazu führen, dass die Beitrittsländer bei der Zuteilung der Mittel pro Kopf schlechter gestellt werden als die bisherigen Zielgebiete mit den gravierendsten Entwicklungsproblemen.

Unabhängig von der anstehenden EU-Erweiterung besteht aktueller Reformbedarf für die EU-Struktur- und Regionalpolitik. Trotz mehrfacher Reformversuche ist es bisher nicht gelungen, schlanke Verfahren einzuführen, Verletzungen des Subsidiaritätsprinzips auszuschließen, eine effiziente Mittelverteilung auf gesamteuropäischer Ebene zu gewährleisten und die Transparenz des Systems zu verbessern.

#### **4.2 Verwaltungs- und Kontrollaufwand**

Der Verwaltungs- und Kontrollaufwand der europäischen Strukturpolitik geht über das notwendige Maß hinaus. Er widerspricht dem Gebot rationeller Verwaltungsführung und den aktuellen Bemühungen um schlanke, effiziente Verwaltungsabläufe im Rahmen der Verwaltungsreformen der Länder. Trotz mehrfacher Nachbesserungsversuche der Kommission führen detaillierte europäische Vorgaben sowohl auf der europäischen Ebene als auch in den Mitgliedstaaten in einem hohen Umfang dazu, dass personelle und administrative Ressourcen unnötig gebunden werden.

So hat die Finanzkontrollverordnung (Verordnung EG Nr. 438/2001) die Anforderungen an die Verwaltungs- und Kontrollsysteme bei Strukturfondsinterventionen in sachlicher und organisatorischer Hinsicht erheblich verschärft. Sie brachte zusätzliche Anforderungen und neue Aufgaben mit drei voneinander unabhängigen Kontrollbereichen (Eigenkontrollen, Stichprobenkontrollen, Funktionsfähigkeitskontrollen) mit voneinander getrennten Prüfstellen (Zahlstellen, unabhängige Stellen). Das hat die Mitgliedstaaten und Regionen in personeller, organisatorischer und finanzieller Hinsicht vor erhebliche Probleme gestellt.

Die mangelnde Verständlichkeit der EU-Verordnungen bzw. der Vergabebestimmungen erschwert wegen zeitaufwendiger Klärungsprozesse die Umsetzung der Programmein einem hohen Maße. Gleichzeitig steigt das Risiko für pauschale Nettofinanzkorrekturen.

Es sollten schlankere Kontrollstrukturen geschaffen werden, um die zweckgebundene Verwendung der Mittel sicherzustellen und um Betrug auszuschließen. So ist die parallele Existenz nationaler und europäischer Kontrollstrukturen nicht erforderlich, um dem berechtigten Kontrollinteresse der europäischen Organe Rechnung zu tragen. Weniger aufwendig wäre es, wenn sich die Europäische Kommission und der Europäische Rechnungshof darauf beschränken würden, sich von der Effektivität nationaler Kontrollstrukturen zu überzeugen und ggfs. darauf hinzuwirken, diese sicherzustellen sowie durch Stichproben zu überprüfen, dass die nationalen Kontrollen ordnungsgemäß entsprechend der nationalen Vorschriften ausgeübt werden.

### **4.3 Konzentrationserfordernis**

Das Bestreben auf europäischer Ebene, eine breite Unterstützung für die europäische Regionalpolitik zu organisieren sowie die durch Konsens- und Einstimmigkeitserfordernisse geprägte Entscheidungspraxis im Europäischen Rat und Ministerrat dürfen nicht zu einer unsachgemäßen Ausdehnung der europäischen Fördergebietenkulisse führen. In der EU-15 leben derzeit etwa 40 Prozent der europäischen Bevölkerung in Förderregionen.

Angesichts der zunehmenden Heterogenität der erweiterten Union wächst die Notwendigkeit der Konzentration der EU-Strukturpolitik auf die dringendsten gemeinschaftsweiten Entwicklungserfordernisse sowie auf die Mitgliedstaaten und Regionen mit den größten wirtschaftlichen Anpassungsproblemen. Nicht alle Gebiete oder Regionen mit besonderen geographischen Merkmalen oder Problemen (z.B. Inseln, Bergregionen, dünnbesiedelte Gebiete) müssen in Zukunft von der EU gefördert werden.

Durch zu umfangreiche europäische Fördertatbestände stehen Effektivität und Effizienz der Förderung in Frage. Je mehr Gebiete in den Genuss der Förderung kommen, desto geringer sind die damit verbundenen relativen Entwicklungsvorteile der einzelnen Regionen. Der temporäre Charakter von Transferzahlungen und ihr Wesen als „Hilfe zur Selbsthilfe“ kommen so nicht zum Ausdruck.

### **4.4 Kohäsionsfonds**

Der Kohäsionsfonds ist Ergebnis der fachpolitischen und integrationspolitischen Funktion der europäischen Strukturpolitik. Er sollte den Weg der Kohäsionsländer in die Wirtschafts- und Währungsunion ebnen und einen Beitrag zur Erreichung der Konvergenzziele leisten. Er steht dadurch, dass er seine Fördervoraussetzungen an nationalstaatlichen Daten festmacht, quer zum regionalen Ansatz der Strukturfonds. Der Kohäsionsfonds kann aber - eventuell mit erweitertem Inhalt - wegen seines Projektansatzes und der Förderung kapitalintensiver Vorhaben im Umwelt- und Verkehrsbereich sowie aufgrund vereinfachter Verwaltungsverfahren auch für die Beitrittsländer in Betracht kommen. Der Kohäsionsfonds muss in die Reformüberlegungen einbezogen werden.

### **4.5 Subsidiaritätsprinzip**

Die Europäische Strukturpolitik muss das Subsidiaritätsprinzip stärker als bisher beachten und sich auf die Aufgaben konzentrieren, die ihr im Vertrag zugewiesen sind. Dazu zählen insbesondere gravierende Entwicklungsprobleme, sowie die Aufgaben, die aufgrund ihres grenzüberschreitenden Charakters ein gemeinschaftliches Handeln erfordern.

Die künftige Ausgestaltung der EU-Strukturpolitik darf insbesondere keine kompetenzerweiternde Wirkung entfalten. Sie muss den Mitgliedstaaten und Regionen genügend Spielraum zur Bewältigung spezifischer Entwicklungsprobleme lassen.

## 5. Modelldarstellung

### 5.1. Für die Reform der Strukturfonds nach 2006 werden folgende Szenarien/Optionen diskutiert:

- **Status-Quo-Szenario:** Die aktuellen Fördermodalitäten (Kriterien und Schwellenwerte für die Gebietsfestlegungen, Förderintensität incl. der Elemente phasing out und Sicherheitsnetz) würden unter Einbeziehung der Beitrittsländer fortgeschrieben werden. Die durch die statistische Absenkung des EU-Durchschnitts bedingten Verluste an Transfers wären in diesem Szenario durch angemessene Regelungen abzufedern. Dies träfe insbesondere die Regionen der ostdeutschen Länder. Aber auch entsprechenden Rückgängen in der Ziel-2-Förderung wäre angemessen zu begegnen.  
In einer weiteren Variante dieses Modells („**Status-Quo-Plus-Szenario**“) werden die erweiterungsbedingten Verluste an Transfers durch eine Anhebung der Schwellenwerte "neutralisiert". Ein Schwellenwert von 75 % des Europäischen Bruttoinlandsproduktes in einer EU-15 entspricht beispielsweise zurzeit einem Schwellenwert von 83 % in einer EU-25. Zusätzlich wird diskutiert, den inhaltlichen Anwendungsbereich der Strukturfonds stärker in die Bereiche Raumordnung und Stadtentwicklung zu verschieben und geografische Kriterien noch stärker als bisher zu berücksichtigen (Inseln, Bergregionen, Gebiete in extremer Randlage).
- **Konzentrations-Szenario:** Das Ziel der Konzentration wird in diesem Modell der regionenzentrierten Reform durch den Verzicht auf eine europäische Förderung in den Zielen 2 und 3 erreicht. Die Kriterien für die heutige Ziel-1-Förderung werden im Grundsatz beibehalten. Die Kontrolle der Mittelverwendung erfolgt weiterhin durch die Kommission. Eine nationale Kompensation für die entfallende EU-Förderung und mehr Spielraum für eine nationale Förderung außerhalb der Ziel – 1 – Gebiete wären erforderlich.
- **sog. Nettofonds- oder Solidaritätsfonds-Szenario:** Dieses Szenario beinhaltet eine Abkehr vom regionalen Ansatz der europäischen Strukturpolitik und die Zuteilung der Mittel nach der Bedürftigkeit der Mitgliedstaaten. Wirtschaftlich stärkere Mitgliedstaaten würden wegen der Berücksichtigung des nationalen Wohlstandsniveaus auf Rückflüsse aus den EU-Strukturfonds verzichten. Im Gegenzug sollen sie die Möglichkeit erhalten, ihre schwächsten Regionen aus eigener Kraft nach abgestimmten Regeln (EU-Beihilferecht) zu fördern. Dieses Szenario wird demnach in der Regel verbunden mit der Forderung nach größeren beihilferechtlichen Spielräumen für die nationale Strukturpolitik sowie deren finanzielle Aufstockung um die entfallene EU – Förderung zu kompensieren. Für Netzwerke, innovative Maßnahmen, best practice, Modellprojekte sowie grenzüberschreitende, transnationale und interregionale Zusammenarbeit sollten weiterhin EU – Mittel vorgesehen werden.

**5.2 Aus Ländersicht haben die Modelle sowohl Vorteile als auch Nachteile. Eine abschließende Bewertung und Gewichtung der einzelnen Szenarien/Optionen ist nach dem derzeitigen Beratungsstand nicht möglich.**

- Das **Status-Quo-Szenario** führt zu erweiterungsbedingten Verlusten an strukturpolitischen Transfers nach Deutschland.  
Ohne Kompensationsregelungen würde dieses Szenario den Mittelzufluss aus den EU – Strukturfonds für die deutschen Länder drastisch reduzieren, während der Bundeshaushalt relativ entlastet würde. Dieses Szenario wäre aus den vorgenannten Gründen nur mit einer nationalen Kompensationsregelung für die von den Kürzungen betroffenen Regionen akzeptabel.
- Das Szenario einer Konzentration auf die Ziel-1-Förderung und des Verzichts auf die Ziel-2 und Ziel-3-Förderung entspräche ebenfalls der kohäsionspolitischen Zielstellung des Artikel 158 EG-Vertrages. Analog zum Status-Quo-Szenario muss bei der Bewertung in besonderem Maße berücksichtigt werden, dass dieses Szenario nur mit Kompensationsregelungen für die aus der Förderung fallenden Regionen akzeptabel wäre.
- Der Vorschlag, das bisherige System der EU-Strukturförderung mit Hilfe eines „Solidaritätsfonds“ durch direkte Transferzahlungen an die schwächeren Mitgliedstaaten zu ersetzen und damit die EU-Strukturfondsmittel auf diese Staaten zu konzentrieren, weist ebenfalls sowohl Vor- als auch Nachteile auf. Von Vorteil ist, dass der **Solidaritätsfonds** dazu beiträgt, die Verwaltung der Strukturmittel zu vereinfachen, die Eigenverantwortung der Mitgliedstaaten für die Überwindung regionaler Strukturprobleme zu fördern, den EU-Haushaltspfad von 1,27 % des EU-BSP zu unterschreiten und einen beitriffsbedingten Anstieg des deutschen Beitrags zum EU-Haushalt zu verhindern. Von Nachteil ist dagegen, dass die deutschen Länder künftig keine Rückflüsse aus EU-Strukturfondsmitteln mehr erhalten würden, obwohl die regional- und strukturpolitischen Probleme durch den Systemwechsel nicht aufgehoben werden. Einer finanziellen Entlastung des Bundes stünde eine stärkere Belastung der Länder gegenüber. Offen bleibt in diesem mitgliedstaatlichen Szenario auch, wie die Gleichbehandlung der Regionen gewährleistet werden kann. Eine Verständigung von Bund und Ländern auf dieses Szenario wäre somit nur durch entsprechende Kompensation durch den Bund denkbar, die die Höhe der entgehenden EU-Mittel an die Länder und die potentiellen Ersparnisse des Bundes berücksichtigt. Die mit der Ausweitung der nationalen Förderung verbundenen beihilferechtlichen Probleme sind vorab zu klären. Dies betrifft insbesondere auch das Beihilfenregime gemäß Artikel 87 Absatz 3 (lit. a und c ) EG-Vertrag.
- Wie sich die einzelnen Varianten auf die Nettozahlerposition Deutschlands auswirken, kann derzeit noch nicht beurteilt werden.

## **6. Strukturpolitische Bezüge der Wettbewerbspolitik**

Die Wirtschaftsministerkonferenz hat einen Beschluss zur Sicherung und Erweiterung des Gestaltungsspielraumes der Länder im Bereich der regionalen Wirtschaftsförderung gefasst.

Wesentliche Kernaussagen sind:

Angesichts der bevorstehenden EU-Erweiterung ist darauf hinzuwirken, dass die Länder ein ausreichendes Mass an eigenen Kompetenzen und Gestaltungsspielraum im Bereich ihrer Regional-, Mittelstands- und Forschungspolitik erhalten. Durch zunehmend stärkere Beihilfenkontrolle schränkt die Europäische Kommission den Handlungsspielraum für die deutsche Regionalpolitik erheblich ein und betreibt de facto mit der Beihilfenkontrolle Regionalpolitik.

Unabdingbare Voraussetzung aber für einen eigenen Gestaltungsrahmen ist, dass Regelungen für einen fairen Wettbewerb getroffen werden.

Zukünftig sollte der verbindliche Handlungsrahmen für die Mitgliedstaaten stärker an den Erfordernissen der Länder und Regionen ausgerichtet werden. Dies erfordert einen eigenständigen Handlungs- und Gestaltungsspielraum zur Ermöglichung einer effektiven und berechenbaren Strukturpolitik.

Der verbindliche Handlungsrahmen für die Mitgliedstaaten muss so ausgestaltet und angewendet werden, dass er einerseits Subventionswettbewerb zwischen den Mitgliedstaaten und subventionsbedingte Wettbewerbsverzerrung verhindert, andererseits die Mitgliedstaaten aber auch ausreichend Spielraum belässt, um ihre Regionalprobleme selbst zu identifizieren und mit eigenen Mitteln selbst zu lösen.

Die gegenwärtige Praxis der Beihilfenkontrolle entspricht nicht mehr den Anforderungen an eine eigenständige Regional- und Strukturpolitik der Mitgliedstaaten. Dabei ist insbesondere die fast vollständige Abdeckung der Regionalfördergebiete gemäß Artikel 87 Absatz 3 lit. a) und c) durch die Zielgebiete der EU-Strukturfonds zu überdenken. Die Leitlinien der Kommission für staatliche Beihilfen mit regionaler Zielsetzung sollten daher grundlegend überarbeitet und als echte Rahmenregelung ausgestaltet und von Detailregelungen befreit werden. Die Europäische Kommission muss ihre Praxis der restriktiven Auslegung des bestehenden Sekundärrechts aufgeben und stattdessen zulassen, dass die dort vorhandenen Interpretationsspielräume und Flexibilitäten einschließlich der de-minimis-Regelung von den Mitgliedstaaten für eine vernünftige Regionalförderung genutzt werden können. Es sollte den Mitgliedstaaten überlassen bleiben, wie weit sie den gesetzten Rahmen nutzen wollen, wobei die Gleichbehandlung der Mitgliedstaaten gewährleistet werden muss.

Der multisektorale Rahmen muss in Zukunft vom Erfordernis der Einzelfallnotifizierung und der Entscheidung der Europäischen Kommission über die Beihilfenintensität im Einzelfall Abstand nehmen und Einschränkungen der Förderung von Großvorhaben einfach und transparent vornehmen.

## 7. Eckpunkte der Reformdebatte

- **Solidarität**

Angesichts der ausgeprägten regionalen Disparitäten in Europa, die durch die EU-Erweiterung noch zunehmen werden, kommt einer europäischen Strukturpolitik auch in Zukunft eine große Bedeutung zu. Diese Politik ist auch wegen der mit dem europäischen Binnenmarkt weit vorangetriebenen wirtschaftlichen europäischen Integration erforderlich. Sie sichert die Teilhabe von strukturschwächeren Mitgliedstaaten und Regionen an den positiven Effekten des Binnenmarktes.

Europäische Solidarität mit der Umverteilung von Finanzmitteln kann auf europäischer Ebene aber nur Hilfe zur Selbsthilfe sein: jeder Mitgliedstaat ist zunächst aufgefordert, in nationaler bzw. regionaler Verantwortung innerhalb seines Territoriums seine Problemregionen zu unterstützen. Europäische Transferzahlungen im Rahmen der Strukturpolitik als Ausdruck der europäischen Solidarität sollten solchen Mitgliedstaaten und Regionen vorbehalten bleiben, die aufgrund ihrer Leistungsfähigkeit diese Aufgabe nicht in angemessener Zeit mit eigenen Mitteln erledigen können. In die Konzentration der Strukturförderung müssen die EU-15 angemessen einbezogen werden. Vergleichbare Regionen müssen gleichbehandelt werden. Durch eine strikte Anwendung der Förderkriterien wird sicher gestellt, dass bei Erreichen der Förderziele die Unterstützung ausläuft.

- **Begrenzung**

An der mit den Berliner Beschlüssen von 1999 eingeführten Begrenzung der europäischen Fördermittel in Höhe von vier Prozent des Bruttoinlandsproduktes ist festzuhalten. Das ist vor allem aus Gründen der realwirtschaftlichen Absorption (fehlendes Produktpotential, Verzerrung der Produktionsstrukturen, Inflationsgefahr) erforderlich. Darüber hinaus können sich Grenzen wegen unzureichender administrativer Umsetzungsfähigkeiten ergeben.

- **Finanzrahmen**

Die derzeitige Obergrenze für den EU-Haushalt von 1,27 % des Gemeinschafts-BSP muss auch nach den Beitritten eingehalten und nach Möglichkeit unterschritten werden. Die bloße Ausweitung des aktuellen Fördersystems auf die Beitrittsländer unter weitgehender Besitzstandswahrung für die bisherigen Empfänger würde die bisherigen Nettozahler zusätzlich weiter belasten. Die Mehrausgaben für die Kohäsionspolitik in den Beitrittsländern nach 2006 müssen weitgehend durch eine stärkere Konzentration der Strukturpolitik bei den EU-15 aufgebracht werden.

- **Handlungsspielraum in finanzieller, wettbewerbsrechtlicher und instrumenteller Hinsicht**

Die deutschen Länder müssen in Zukunft verstärkt zu einer eigenständigen Regionalpolitik in der Lage sein. Dazu muss der erforderliche finanzielle, instrumentelle und wettbewerbsrechtliche Spielraum gegeben sein. Eine – national finanzierte – Regionalpolitik mit einem notwendigen beihilferechtlichen Spielraum unter Wahrung des Beihilferechtes muss gewährleistet bleiben. Hier ist auch an eine Flexibilisierung der bisherigen Instrumente wie etwa die de-minimis-Regelung zu denken. Die Möglichkeit der Länder,

innovative und auf ihre eigenen Bedürfnisse zugeschnittene Instrumente unter Wahrung des Wettbewerbsrechts zu entwickeln und einzusetzen, darf weder durch europäische noch durch Vorgaben des Bundes eingeschränkt werden.

- **Europäischer Mehrwert**

Bei der Strukturpolitik muss in Zukunft verstärkt der europäische Mehrwert beachtet werden. Allein das Bereitstellen von mehr Geld schafft im Hinblick auf die leistungsfähigen Mitgliedstaaten noch keinen europäischen Mehrwert. Maßnahmen mit spezifisch europäischer Ausrichtung sind insbesondere die Überwindung von Entwicklungsrückständen in den problembeladensten Mitgliedstaaten und Regionen, die grenzüberschreitende, interregionale und transnationale Zusammenarbeit sowie die Bildung von Netzwerken.

- **Besondere Entwicklungsprobleme in Deutschland**

Deutschland gehört heute zu den europäischen Staaten mit den größten internen sozioökonomischen Disparitäten. Sie belaufen sich laut dem Kohäsionsbericht 2001 – gemessen am EU-Durchschnitt des BIP pro Kopf - bis zu 120 % - Punkte. Außerdem verläuft das Wirtschaftswachstum in Ostdeutschland seit 1998 niedriger als im EU-Durchschnitt. Dadurch ist der Rückstand Ostdeutschlands zum EU-Durchschnitt nicht geringer sondern größer geworden. Die Strukturreform und die damit verbundenen Ausgaben, die Deutschland für mehr Wachstum benötigt, wird noch viele Jahre in Anspruch nehmen.

Die ostdeutschen Länder sind als heutige Ziel-1-Gebiete aufgrund des hohen Anteils der EU-Förderung an der Stärkung der Wirtschaftskraft, einschließlich der Schaffung und Sicherung von Arbeitsplätzen, von eventuellen Änderungen der europäischen Strukturpolitik besonders betroffen. Unter Zugrundelegung der jetzigen Förderkriterien würden Regionen der ostdeutschen Länder nach dem Jahr 2006 voraussichtlich allein aufgrund des statistischen Effektes der EU-Erweiterung die Grenze von 75 v.H. des BIP/Kopf in der erweiterten EU überschreiten und somit den jetzigen Ziel-1-Status verlieren, ohne dass die bestehenden Disparitäten beseitigt sind. Zudem besteht die Gefahr, dass die Länder damit den bisherigen Spielraum für die Gewährung von Beihilfen an Unternehmen weitgehend einbüßen.

Durch die Erweiterung dürfen sich die Bedingungen nicht so verändern, dass die bisher erreichten Fortschritte in den schwächsten Regionen der heutigen Mitgliedstaaten gefährdet werden. Dies betrifft Ostdeutschland als Region mit Entwicklungsrückstand in der Nähe der heutigen EU-Außengrenze besonders. Eine Förderung der durch den statistischen Effekt betroffenen Regionen muss sich von der Übergangsunterstützung für jene Regionen, die das Förderziel bereits erreicht haben, qualitativ unterscheiden. Dies bedeutet, dass die ostdeutschen Länder im Hinblick auf die ihnen zur Verfügung stehenden Förderinstrumente, die Mittelausstattung und das damit verbundene Beihilferegime auch nach 2006 nicht schlechter gestellt werden dürfen als vergleichbare Regionen in Westeuropa.

Auch die derzeitigen Ziel-2-Gebiete in Deutschland werden sich nicht alle bis 2006 so positiv entwickelt haben, dass sie nicht länger als förderbedürftig angesehen werden müssten. Soweit in diesen Regionen also der struk-

turpolitische Umstrukturierungsprozess noch nicht abgeschlossen ist, muss es für diese eine Fortsetzung der Förderung geben.

Mit diesen Forderungen ist jedoch keine Vorfestlegung auf ein bestimmtes Modell verbunden.

## **8. Ausblick und weiteres Vorgehen**

### EU-Ebene

- Im Laufe des Jahres 2002 wird die Generaldirektion für Regionalpolitik verschiedene Seminare zu den im 2. Kohäsionsbericht nach ihrer Auffassung geltenden territorialen und horizontalen Schwerpunkten der Kohäsionspolitik durchführen.
- Im Januar 2003 wird die Kommission einen weiteren Zwischenbericht vorlegen.
- Spätestens Ende 2003 wird dann der 3. Kohäsionsbericht mit konkreten Vorschlägen der GD Regionalpolitik zur Zukunft der EU- Regional- und Strukturpolitik erwartet.

### Bundesebene

Auf der Grundlage eines Beschlusses der Jahreskonferenz der Ministerpräsidenten am 23. – 25. Oktober 2002 sollen die Verhandlungen mit dem Bund auf politischer Ebene aufgenommen werden mit dem Ziel, anlässlich des Gesprächs der Ministerpräsidenten mit dem Bundeskanzler am 19. Dezember 2002 eine gemeinsame Bund-Länder-Position zu erreichen.

### Länderebene (soweit bislang bekannt)

5./6. Juni 2002	voraussichtlich Beschlussfassung der EMK zur künftigen Kompetenzordnung in der EU sowie politischer Meinungs austausch zum Thema Zukunft der EU-Strukturpolitik nach 2006 In der laufenden Kompetenzdebatte ist darauf zu achten, dass für die Reform der Kohäsionspolitik keine unerwünschten präjudizierenden Vorgaben ausgehen.
13. Juni 2002	Zwischenbericht der länderoffenen Arbeitsgruppe der MPK an die Regierungschefs zu einer gemeinsamen Position der Länder zur Struktur- und Wettbewerbspolitik in der Europäischen Union nach 2006 (Beschluss der MPK vom 8. März 2002 TOP 7.5)
Herbst 2002	erneuter Befassung der MPK-Ost, der EMK am 25./ 26. September 2002 und der WiMiKO mit der Thematik
23./25. Okt. 2002	Jahres MPK

Angesichts der oben dargestellten Zeitkulisse sollte es den Ländern gelingen, sich bis zum Spätherbst dieses Jahres auf erste gemeinsame Eckpunkte zur Zukunft der EU-Strukturpolitik nach 2006 zu verständigen. Der ständige Dialog mit der Bundesregierung wird hierzu fortgeführt und intensiviert werden, damit die wesentlichen Länderinteressen rechtzeitig und mit Nachdruck Eingang in die Diskussion auf europäischer Ebene finden.

Der für den 5./6. Juni 2002 geplante politische Meinungsaustausch der Europaminister der Länder stellt hierbei einen Beitrag zur Verdichtung der Debatte zur Zukunft der EU-Strukturpolitik nach 2006 dar.

**Aufteilung der Zahlungen aus den EU-Strukturfonds auf die Ziele und Mitgliedstaaten**  
**(in Mio. Euro, Preise von 1999)**

Mitgliedstaat	Ziel 1	Übergangs- unterstützung ehemaliges Ziel 1	Ziel 2	Übergangs- unterstützung ehemalige Ziele 2 und 5b	Ziel 3	FI AF (ohne Ziel 1)	Gemein- schafts- initiativen	Kohäsions- fonds	Insgesamt (Mio. €) (3)	Anteil Insgesamt
Belgien	0	625	368	65	737	34	209		<b>2.038</b>	0,96%
Dänemark	0	0	156	27	365	197	83		<b>828</b>	0,39%
<b>Deutschland</b>	<b>19.229</b>	<b>729</b>	<b>2.984</b>	<b>526</b>	<b>4.581</b>	<b>107</b>	<b>1.608</b>		<b>29.764</b>	<b>14,05%</b>
Griechenland	20.961	0	0	0	0	0	862	3.060	<b>24.883</b>	11,75%
Spanien	37.744	352	2.553	98	2.140	200	1.958	11.160	<b>56.205</b>	26,53%
Frankreich	3.254	551	5.437	613	4.540	225	1.046		<b>15.666</b>	7,39%
Irland (1)	1.315	1.773	0	0	0	0	166	720	<b>3.974</b>	1,88%
Italien	21.935	187	2.145	377	3.744	96	1.172		<b>29.656</b>	14,00%
Luxemburg	0	0	34	6	38	0	13		<b>91</b>	0,04%
Niederlande	0	123	676	119	1.686	31	651		<b>3.286</b>	1,55%
Österreich	261	0	578	102	528	4	358		<b>1.831</b>	0,86%
Portugal	16.124	2.905	0	0	0	0	671	3.060	<b>22.760</b>	10,74%
Finnland	913	0	459	30	403	31	254		<b>2.090</b>	0,99%
Schweden (2)	722	0	354	52	720	60	278		<b>2.186</b>	1,03%
Großbritannien (1)	5.085	1.166	3.989	706	4.568	121	961		<b>16.596</b>	7,83%
<b>EU-15</b>	<b>127.543</b>	<b>8.411</b>	<b>19.733</b>	<b>2.721</b>	<b>24.050</b>	<b>1.106</b>	<b>10.290</b>	<b>18.000</b>	<b>211.854</b>	<b>100,00%</b>

(1) Einschließlich PEACE-Mittel (2000-2004)

(2) Einschließlich Spezielle Programme für schwedische Küstenregionen

(3) Dieser Gesamtbetrag ist niedriger als 213 Milliarden EUR, da die Mittel für die Netzwerke im Rahmen der Gemeinschaftsinitiativen und für innovative Maßnahmen nicht enthalten sind.

Quelle: Zweiter Bericht über den wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalt der Europäischen Kommission, Januar 2001