

**13.03.20**

**Beschluss**  
des Bundesrates

---

**Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und  
des Rates zur Einrichtung des Fonds für einen gerechten  
Übergang**

**COM(2020) 22 final; Ratsdok. 5256/20**

Drucksache: 29/20 und zu 29/20

in Verbindung mit

**Geänderter Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen  
Parlaments und des Rates mit gemeinsamen Bestimmungen für  
den Europäischen Fonds für regionale Entwicklung, den  
Europäischen Sozialfonds Plus, den Kohäsionsfonds und den  
Europäischen Meeres- und Fischereifonds sowie mit  
Haushaltsvorschriften für diese Fonds und für den Asyl- und  
Migrationsfonds, den Fonds für die innere Sicherheit und das  
Instrument für Grenzmanagement und Visa**

**COM(2020) 23 final; Ratsdok. 5259/20**

Drucksache: 36/20 und zu 36/20

Der Bundesrat hat in seiner 986. Sitzung am 13. März 2020 gemäß §§ 3 und 5  
EUZBLG die folgende Stellungnahme beschlossen:

I. Zu BR-Drucksachen 29/20 und 36/20

1. Der Bundesrat begrüßt die Initiative der Kommission, die vom Übergang zu einer klimaneutralen Wirtschaft bis 2050 am stärksten betroffenen Gebiete der EU bei der Bewältigung der schwerwiegenden sozioökonomischen Herausforderungen zusätzlich finanziell zu unterstützen.
2. Er weist darauf hin, dass die deutschen Kohleregionen bereits einen großen Beitrag zur Reduzierung der Treibhausgasemissionen sowie zur Erfüllung nationaler und europäischer Klimaschutzziele geleistet haben. So erbrachte beispielsweise Ostdeutschland im Zeitraum von 1990 bis 2016 rund 40 Prozent der gesamtdeutschen CO<sub>2</sub>-Reduzierung (123 Millionen Tonnen).
3. Der Bundesrat begrüßt die Zielsetzung der Kommission, verstärkt die Gebiete zu unterstützen, die am stärksten von den wirtschaftlichen und sozialen Begleiterscheinungen des Übergangs betroffen sein werden. Infolge des beschlossenen Kohleausstiegs sind dies in Deutschland insbesondere die Kohleregionen. Im Sinne einer präventiven Strukturpolitik bittet der Bundesrat die Bundesregierung, sich dafür einzusetzen, dass sowohl die ostdeutschen Braunkohlereviere als auch das Rheinische Revier förderfähig sind.
4. Er bekräftigt, dass der Strukturwandel in den deutschen Kohleregionen infolge der klimapolitischen Vereinbarungen von Paris 2015 und erhöhten europäischen Emissionsreduktionsziele ein zentraler Pfeiler beim Umbau des Energiesystems auf dem Weg in ein postfossiles Zeitalter ist. Dies geht mit erheblichen strategischen Herausforderungen einher. Maßnahmen zur Anpassung an den Klimawandel, zur Erhöhung der Energie- und Ressourceneffizienz, zur Förderung der Kreislaufwirtschaft sowie zur Stärkung der Biodiversität sind dabei wesentliche Erfolgskriterien im komplexen Prozess der Strukturentwicklung.
5. Der Bundesrat bittet die Bundesregierung, sich in den Verhandlungen zwischen der Kommission, dem Rat und dem Europäischen Parlament dafür einzusetzen, dass die Mittel des Just Transition Fund (JTF) nicht aus dem Budget der Strukturfonds gespeist, sondern zusätzlich bereitgestellt werden.

Er sieht die Notwendigkeit, dass die Finanzierung des JTF nicht zu Lasten anderer bewährter Instrumente der EU-Förderung – insbesondere der EU-Strukturfonds – gehen darf. Diese dürfen durch den JTF weder im Volumen noch in ihren Zielen und Einsatzmöglichkeiten beeinträchtigt werden.

6. Der Bundesrat begrüßt den Ansatz der Kommission, die Mittel des JTF im Wege der geteilten Mittelverwaltung in enger Zusammenarbeit mit nationalen, regionalen und lokalen Behörden und Interessenträgern umzusetzen.
7. Er weist auf mögliche Inkohärenzen bei der Implementierung hin, da die Strukturfonds im Rahmen der Operationellen Programme auf der NUTS-2-Ebene, der JTF hingegen auf der NUTS-3-Ebene umgesetzt werden soll. Eine derart kleinteilige Abgrenzung der Fördergebiete wird den komplexen strukturpolitischen Erfordernissen des Transformationsprozesses und den regionalwirtschaftlichen Zusammenhängen nicht gerecht und sollte deshalb überdacht werden.
8. Der Bundesrat setzt sich dafür ein, dass in den Gebieten, in denen der JTF zum Einsatz kommen wird, keine neuen Förderkonzepte erstellt werden sollen, sofern bereits welche existieren. Es sollte Aufgabe des JTF sein, bestehende Konzepte komplementär aufzugreifen, gegebenenfalls punktuell zu ergänzen und somit die Wirkung der Strukturförderung in den Transformationsgebieten zu verbessern.
9. Er setzt sich darüber hinaus dafür ein, dass neben der Ausrichtung auf wirtschaftsnahe investive Verwendungszwecke auch ein starker Fokus auf konsumtive sozialpartnerschaftliche Ansätze (Beratung, Begleitung von Beschäftigten in Veränderungsprozessen) gelegt wird. Der Bundesrat gibt in diesem Zusammenhang zu bedenken, dass der Europäische Sozialfonds Plus (ESF+) vor dem Hintergrund des breiten gesetzlichen Leistungsspektrums der Bundesagentur für Arbeit für diese Ansätze nur nachrangig und sehr eingeschränkt eingesetzt werden kann.

### Zeitpunkt der Vorlage

10. Der Bundesrat gibt zu bedenken, dass der Verordnungsvorschlag zu einem Zeitpunkt vorgelegt wird, zu dem sowohl die Verhandlungen über den Mehrjährigen Finanzrahmen (MFR) 2021 bis 2027 als auch die Vorbereitung der Operationellen Programme bereits relativ weit fortgeschritten sind. Zusätzliche Anforderungen an die Programme tragen nicht zu Fortschritten bei der Programmierung und dem angestrebten pünktlichen Start der Förderperiode ab dem Jahr 2021 bei und stellen bisherige Arbeitsschritte in dieser Hinsicht sogar in Frage. Daher ist es erforderlich, dass die Verhandlungen zum JTF mit hoher Priorität geführt und schnellstmöglich, jedenfalls rechtzeitig vor dem Beginn der neuen Förderperiode, zum Abschluss gebracht werden.

Der Bundesrat sieht deshalb die Notwendigkeit eines klaren und einfachen Rechtsrahmens, der eine zügige weitere Programmierung und eine kohärente Umsetzung der verschiedenen Fondsmittel gewährleistet.

### Steuerung

11. Der Bundesrat begrüßt, dass für den JTF ein eigenes spezifisches Ziel „Regionen und Menschen in die Lage zu versetzen, die sozialen, wirtschaftlichen und ökologischen Auswirkungen des Übergangs zu einer klimaneutralen Wirtschaft zu bewältigen“ formuliert wurde, welches in Operationellen Programmen als Element einer separaten Priorität dargestellt werden kann. Er erachtet dies als wichtige Voraussetzung dafür, dass die Länder in ihren Operationellen Programmen regional identifizierte strukturpolitische Handlungsbedarfe mit JTF-Mitteln adressieren können.
12. Er sieht allerdings mit Sorge, dass die inhaltliche Ausgestaltung der Förderung durch den angekündigten JTF-Anhang des Länderberichts seitens der Kommission durch weitere Investitionsempfehlungen eingeschränkt werden könnte. Er fordert daher den Erhalt der notwendigen Spielräume für die Entwicklung der passfähigsten Lösungen vor Ort bei der Ausgestaltung der Programme.
13. Der Bundesrat betont erneut, dass die Konsultation im Rahmen des Europäischen Semesters ausreichend Zeit für die erforderliche innerstaatliche Abstimmung

mung vorsehen muss, und bittet die Bundesregierung um eine enge Einbeziehung der betroffenen Länder in allen Verhandlungsphasen. Er verweist insoweit auf seine Stellungnahme vom 15. Februar 2019 (vergleiche BR-Drucksache 167/18 (Beschluss)).

#### Programmierung, Territorialer Plan für einen gerechten Übergang

14. Der Bundesrat sieht in den Operationellen Programmen die zentralen Strategiedokumente für die einzelnen Fördergebiete. Sie müssen auch der maßgebliche Rahmen für den Beitrag des JTF zum Ziel „Investitionen in Beschäftigung und Wachstum“ sein. Für den Erfolg des JTF ist das reibungslose Zusammenspiel mit den Strukturfonds Europäischer Fonds für regionale Entwicklung (EFRE) und ESF+ entscheidend.
15. Mit dem Territorialen Plan, den die Mitgliedstaaten erstellen und der von der Kommission genehmigt werden muss, stellt die Kommission eine zusätzliche administrative Hürde auf, die dem oben genannten selbst erklärten Ziel der Entbürokratisierung nicht gerecht wird.

Der Bundesrat bewertet deshalb die Erstellung zusätzlicher Territorialer Pläne für jede Region als Grundlage für die Programmierung des JTF und die Genehmigungsentscheidung der Kommission zu den Operationellen Programmen kritisch. Er erachtet die in Artikel 7 Absatz 2 Buchstabe h des Verordnungsvorschlags enthaltene Forderung nach Erstellung einer erschöpfenden Liste von Vorhaben und Unternehmen bereits im Territorialen Plan weder als sachgerecht noch als praktikabel. Er weist zudem darauf hin, dass an die Pläne Kohärenzanforderungen gestellt werden, die in der Kürze der verbleibenden Zeit realistischweise nicht mehr erfüllt werden können.

16. Er spricht sich stattdessen für die Erstellung eines Territorialen Plans als strategischen nationalen Rahmen für alle betroffenen Gebiete aus. Auf dessen Grundlage können die jeweiligen Regionen die spezifischen Schwerpunkte und Maßnahmen in ihre Operationellen Programme integrieren.

### Mittelübertragung, Kofinanzierung und thematische Konzentration

17. Der Bundesrat verweist darauf, dass der JTF so konstruiert ist, dass mit seiner Inanspruchnahme eine Pflicht zu einer Kofinanzierung aus den Strukturfonds EFRE und ESF+ verbunden ist. Es besteht insofern eine Verknüpfung von JTF mit EFRE und ESF+.
18. Der Bundesrat kritisiert die in Artikel 6 Absatz 2 des Verordnungsvorschlags vorgesehene obligatorische und einseitige Mittelübertragung aus den Fonds EFRE und ESF+ auf den JTF. Diese Verpflichtung reduziert die Flexibilität im Rahmen der Finanzplanung für die neuen Programme in einem erheblichen Umfang und geht insbesondere zulasten anderer strukturschwacher Räume, die nicht durch den JTF adressiert werden. Er spricht sich deshalb für die Freiwilligkeit der Mittelübertragung aus den Fonds innerhalb des bereits bestehenden Rechtsrahmens aus. Keinesfalls jedoch dürfen die aus dem EFRE und ESF+ auf freiwilliger Basis übertragbaren Mittel 20 Prozent der Zuweisung aus dem jeweiligen regionalen Operationellen Programm übersteigen. Der von der Kommission vorgesehene Artikel 21a im Vorschlag zur neuen Dachverordnung ist entsprechend zu ändern.

In keinem Fall sollte die Zuteilung von Mitteln aus dem JTF zu Lasten von Regionen und Programmen gehen, die davon nicht profitieren.
19. Die von der Kommission vorgeschlagene Aufstockung der JTF-Mittel durch EFRE- oder ESF+-Mittel (Hebel-Faktor 1:1,5-3) sieht der Bundesrat kritisch und bittet die Bundesregierung, sich zumindest dafür einzusetzen, dass die Höhe der erforderlichen Aufstockung deutlich gesenkt wird.
20. In diesem Zusammenhang regt der Bundesrat an, dass auch Bundesmittel, mit denen ebenso die Herausforderungen des Strukturwandels in den betroffenen Regionen adressiert werden sollen, für die Mittelübertragung und die Kofinanzierung eingesetzt werden können.

21. Mit Blick auf die Kofinanzierung des JTF mit nationalen Mitteln verweist der Bundesrat auf die Ziffern 17 und 18 seiner Stellungnahme zum Mehrjährigen Finanzrahmen 2021 bis 2027 vom 12. April 2019 (BR-Drucksache 167/18 (Beschluss) (2)) und lehnt die vorgeschlagene Absenkung der EU-Kofinanzierungssätze weiterhin ab.
22. Er sieht diese Übertragung beim EFRE auch mit Blick auf die in der MFR-Verhandlungsbox vom Dezember 2019 vorgeschlagene Mindestquote von 30 Prozent für das Politische Ziel „Für ein grüneres Europa“ (Ziel 2) mit großer Sorge. Die Kombination dieser Quotierung mit dem verpflichtenden JTF-Hebel schränkt den flexiblen und individuellen regionalen Bedarfen entsprechenden Mitteleinsatz weiter ein. Sie dürfte insbesondere deutlich zulasten der Förderung im Rahmen des Politischen Ziels „Für ein intelligenteres Europa“ (Ziel 1) und damit der Kontinuität der EFRE-Förderung gehen. Der Bundesrat erinnert daran, dass die Kommission in ihrem ursprünglichen Vorschlag für die EFRE-Verordnung für Mitgliedstaaten mit einem Bruttonationaleinkommen von mehr als 100 Prozent des EU-Durchschnitts selbst eine Mindestzuweisung von 60 Prozent für das Politische Ziel 1 vorgeschlagen hatte.
23. Der Bundesrat ist zudem der Auffassung, dass die vorgesehenen Förderbereiche im JTF notwendige Maßnahmen zur Förderung einer nachhaltigen Wasserbewirtschaftung in den Kohleregionen nicht hinreichend berücksichtigen. Das nachhaltige Wassermanagement zur Herstellung und Erhaltung eines funktionierenden Wasserhaushalts für die Bewirtschaftung der Oberflächengewässer und des Grundwassers sollte immer dann förderfähig sein, wenn hierfür keine bergrechtlichen Sanierungsverpflichtungen Dritter bestehen.

#### Methode für die Zuweisung von Mitteln

24. Der Bundesrat fordert eine transparente Darstellung der gemäß Anhang I des Verordnungsvorschlags für die Berechnung der Mittelallokationen zu Grunde liegenden Daten und der Methodologie zur Identifikation der zu fördernden Regionen.

## Komplexität

25. Der Bundesrat kritisiert, dass die hohen Anforderungen an die Programmierung, die Verwaltungs- und Kontrollsysteme sowie Monitoring- und Berichtspflichten in keinem angemessenen Verhältnis zur Mittelausstattung stehen.

Er befürchtet, dass diese Anforderungen zu zusätzlich benötigten Verwaltungsstrukturen und zu einem erheblichen zeitlichen Verzug bei der Umsetzung der Programme führen.

26. Sofern sich Regionen dafür entscheiden, die zusätzlichen Mittel aus dem JTF als eigene Prioritäten im Rahmen des EFRE oder des ESF+ zuzuweisen, dürfen ihnen keine Nachteile durch zeitliche Verzögerungen bei diesen Programmen entstehen. Auf die gesonderte Ausweisung, Verwaltung und Abrechnung der JTF-Mittel (kein eigenes Programm oder Priorität) sollte im Hinblick auf die von der Kommission propagierten Bestrebungen zur Entbürokratisierung in EFRE und ESF+ verzichtet werden.

27. Der Bundesrat regt an, dass bei einer Umsetzung der JTF-Mittel über die Operationellen Programme EFRE und ESF+ die Verwaltung, Berichterstattung und Kontrolle ausschließlich über die hierfür vorhandenen Systeme für die Begleitung und das Monitoring erfolgen sollte. Dies bedeutet auch, dass die Laufzeiten an den EFRE und ESF+ angepasst werden müssen und dass kein separates Jahrestreffen mit der Kommission zur JTF-Umsetzung erforderlich ist.

## Beihilfe

28. Mit dem Fonds sollten beihilferechtliche Regelungen verbunden sein, die den Strukturwandel in den deutschen Kohleregionen wirkungsvoll begleiten. Der Bundesrat begrüßt, dass der Verordnungsvorschlag der Notwendigkeit eines kohärenten Rechtsrahmens für die Erschließung zusätzlicher öffentlicher und privater Mittel ausdrücklich Rechnung trägt.

29. Er betont aber, dass eine Beschränkung „insbesondere“ auf sektorspezifische Vorschriften für staatliche Beihilfen zu kurz greift.

30. Der Bundesrat bittet die Bundesregierung, für Klarstellungen der Kommission hinsichtlich der konkreten Berücksichtigung der JTF-Interventionen im Beihilferahmen zu sorgen.
31. Er hält es in diesem Zusammenhang für erforderlich, bei der Anpassung des Beihilferahmens die regionale Komponente des Kohleausstiegs adäquat zu berücksichtigen.
32. Die vom Übergang zu einer klimaneutralen Wirtschaft am stärksten betroffenen Gebiete sollten die Möglichkeit erhalten, dem damit verbundenen Strukturwandel möglichst frühzeitig aktiv zu begegnen. Vor diesem Hintergrund spricht sich der Bundesrat dafür aus, dass bei der zukünftigen Ausgestaltung des Beihilferechts, zum Beispiel durch eine neue Leitlinie der Kommission gestützt auf Artikel 107 Absatz 3 Buchstaben b oder c AEUV, dafür Sorge getragen wird, dass Hilfen unabhängig vom Fördergebietsstatus möglich sind.
33. Der Bundesrat betont, dass die Unionsvorschriften für staatliche Beihilfen in den Artikeln 107 und 108 AEUV entgegen Artikel 7 des Verordnungsvorschlags nicht verlangen, diese Unterstützung von der Vorlage eines detaillierten Plans mit einer erschöpfenden Liste von Investitionsvorhaben ex ante abhängig zu machen.
34. Er erinnert in diesem Zusammenhang daran, dass die Kommission zuletzt in den Leitlinien für Regionalbeihilfen 2014 bis 2020 eine unter anderem von Deutschland geforderte Öffnung für Erweiterungsinvestitionen großer Unternehmen mit so hohen Anforderungen versehen hat, dass diese Regelung nahezu keine praktische Wirkung entfalten kann.
35. Der Bundesrat mahnt deshalb nachdrücklich, eine Öffnung der Vorschriften für staatliche Beihilfen zugunsten großer Unternehmen nicht erneut an den Erfordernissen der Praxis vorbei so auszugestalten, dass sie ohne relevanten Anwendungsbereich bleiben und im Vollzug leerlaufen.

## II. Zu BR-Drucksache 29/20

36. Der Bundesrat begrüßt die Bekräftigung des Ziels, den Verpflichtungen der EU zur Umsetzung des Übereinkommens von Paris und den Zielen der Vereinten

- Nationen für nachhaltige Entwicklung im Rahmen der Kohäsionspolitik nachzukommen, indem die Finanzmittel der EU auf grüne Ziele konzentriert werden.
37. Er stimmt zu, dass die hohe Gewichtung einer klimaneutralen Kreislaufwirtschaft eines der wichtigsten Ziele der EU ist, um eine klimaneutrale Union zu erreichen.
  38. Der Bundesrat begrüßt die von der Kommission vorgeschlagene Einrichtung des JTF. Die Konzentration von zusätzlichen Investitionsmitteln auf Regionen, welche die höchsten industriellen CO<sub>2</sub>-Emissionen aufweisen und in denen gleichzeitig die höchsten Hürden für den Wandel hin zu einer kohlenstoffarmen Wirtschaft bestehen, ist sinnvoll, um das Ziel der Klimaneutralität bis 2050 sicher, sozialverträglich und kosteneffizient zu erreichen. Damit können auch soziale Härten, die sich durch die notwendige Transformation der Wirtschaftsstruktur ergeben, vermieden werden.
  39. Im Sinne einer ausgleichenden Strukturförderung bittet der Bundesrat die Bundesregierung, sich dafür einzusetzen, dass die besonderen Herausforderungen für eine zu transformierende Wirtschaft in Nicht-Kohleregionen nicht außer Acht gelassen werden dürfen.
  40. Der Bundesrat spricht sich für eine Klarstellung in Artikel 7 des Verordnungsvorschlags dahin gehend aus, dass für ein zusammenhängendes Gebiet nur ein entsprechender Territorialer Plan notwendig ist und eine Erstellung nicht auf NUTS-3-Ebene erfolgen muss.
  41. Weiterhin bittet er im weiteren Verfahren um Prüfung, ob Artikel 5 des Verordnungsvorschlags („Ausschluss vom Anwendungsbereich“) auch Investitionen in den Abbau fossiler Brennstoffe abdecken kann.
  42. Der Bundesrat bittet dahin gehend um Prüfung der unter Anhang III des Verordnungsvorschlags gelisteten Indikatoren, ob eine Weitung des RCO 11 um „unterstützte Einrichtungen zum Wissenstransfer an die Gesellschaft“ und der RCO 38 und RCR 52 um „erhaltene Flächen“ möglich ist.

43. Weiterhin ist er der Auffassung, dass die Verhandlungen zum JTF nicht zu Verzögerungen der laufenden Verhandlungen zum Mehrjährigen Finanzrahmen der EU und den anderen Strukturfondsverordnungen führen dürfen.

### III. Zu BR-Drucksache 36/20

44. Der Bundesrat weist hierzu insbesondere auf die Bestimmungen zur Partnerschaftsvereinbarung hin. Sie ist seitens des Mitgliedstaats gemäß dem Kommissionsvorschlag für eine Dachverordnung vor oder gleichzeitig mit der Einreichung des ersten Programms an die Kommission zu übermitteln. Eine eingereichte Partnerschaftsvereinbarung ist damit Voraussetzung dafür, dass Fondsprogramme eingereicht werden können. Gemäß dem nunmehr geänderten Kommissionsvorschlag soll auch der JTF Teil der Partnerschaftsvereinbarung werden. Der Bundesrat betont, dass die Einrichtung des JTF keinesfalls zu Verzögerungen beim Start anderer Fonds und Programme, die ebenfalls der Partnerschaftsvereinbarung unterliegen, führen darf. Die Einrichtung des JTF darf insbesondere nicht zu Verzögerungen beim Start von Fonds und Programmen führen, die am JTF gar nicht partizipieren. Der Bundesrat fordert daher, dass Partnerschaftsvereinbarungen für die anderen Strukturfonds-Programme auch ohne abgeschlossene Prozesse betreffend den JTF eingereicht und von der Kommission genehmigt werden können.

### IV. Zu BR-Drucksachen 29/20 und 36/20

#### Direktzuleitung

45. Der Bundesrat übermittelt diese Stellungnahme direkt an die Kommission.