

05.03.21

Beschluss des Bundesrates

Entwurf des Deutschen Aufbau- und Resilienzplans (DARP)

Der Bundesrat hat in seiner 1001. Sitzung am 5. März 2021 die folgende Stellungnahme beschlossen:

Allgemeines

1. Der Bundesrat begrüßt den Einstieg in die Umsetzung des Aufbauinstruments „Next Generation EU“, mit dem die EU auf die enormen wirtschaftlichen, gesellschaftlichen und gesundheitlichen Folgen der COVID-19-Pandemie reagiert. Der Aufbau- und Resilienzfazilität (ARF), dem mit einem Gesamtvolumen von 672,5 Milliarden Euro größten Ausgabenprogramm, kommt dabei eine besondere Bedeutung zu.
2. Zur Beantragung von Zuschüssen aus der ARF hat die Bundesregierung den Entwurf eines Deutschen Aufbau- und Resilienzplans (DARP) erstellt. Der Bundesrat stellt fest, dass die ARF und der DARP sämtliche Politikbereiche umfassen und daher neben konkurrierenden auch ausschließliche Kompetenzen der Länder betreffen sind.
3. Der Bundesrat begrüßt die Bemühungen der Bundesregierung, anknüpfend an die gemeinschaftlichen Anstrengungen auf europäischer Ebene mit einem DARP auf die Herausforderungen der Corona-Krise zu reagieren, in dem die europäischen Aufbauinstrumente und die zentralen nationalen Schwerpunktthemen gleichermaßen abgebildet und aufeinander abgestimmt werden sollen.

4. Der Bundesrat begrüßt daher grundsätzlich den vorgelegten Entwurf des DARP. Er stellt insbesondere fest, dass der Entwurf des DARP grundsätzlich einem richtigen Ansatz folgt – der Erhöhung der privaten und öffentlichen Investitionen. Dies stärkt kurzfristig die Gesamtnachfrage sowie mittel- und langfristig die Wachstumskräfte. Auch die geforderte Stärkung der Arbeitsanreize, die nachhaltige Finanzierung der Sozialversicherungen und die Sicherung der Schuldenragfähigkeit sind wichtige Ziele.
5. Der Bundesrat weist jedoch mit Nachdruck darauf hin, dass die Länder bereits frühzeitig um Einbindung durch die Bundesregierung in die Erstellung des DARP gebeten haben. Entgegen den Ausführungen der Bundesregierung im vorliegenden DARP-Entwurf ist die Einbindung der Länder indes nicht erfolgt. Vielmehr wurden die Länder im Rahmen der Finanzministerkonferenz am 3. Dezember 2020 erstmalig darüber informiert, dass bereits ein vollständiger Entwurf des DARP existiere. Der nachfolgenden Bitte der Finanzministerinnen und Finanzminister, die Länder entsprechend der Intention der Kommission einzubeziehen, kam die Bundesregierung nicht nach, sondern sandte den Entwurf am 23. Dezember 2020 an die Kommission.
6. Er stellt insofern mit Bedauern fest, dass die Länder in die Erarbeitung des Entwurfs für den DARP nicht frühzeitig eingebunden wurden und die regionalen Perspektiven der tiefgreifenden wirtschaftlichen Transformationsprozesse deshalb nur bedingt abgebildet werden.
7. Der Bundesrat weist vor diesem Hintergrund darauf hin, dass in der EU-Verordnung zur Einrichtung einer ARF die Einbeziehung regionaler Gebietskörperschaften in die Erstellung des Plans vorgesehen ist. Auch der Entwurf der Bundesregierung verweist in diesem Zusammenhang im Entwurf des DARP auf die Rolle der Länder als „wichtiger Akteur und Multiplikator“. Beides spricht zusätzlich für einen engen Einbezug der Länder.
8. Insbesondere ist keine Abstimmung zu den möglichen inhaltlichen Überschneidungen mit den EU-kofinanzierten Programmen der Länder erfolgt. Zur Vermeidung von Doppelförderungen ist jedoch ein abgestimmtes Vorgehen zwischen Bund und Ländern in Bezug auf den Einsatz von EU-Kohäsionsmitteln in Deutschland unabdingbar.

9. Der Bundesrat ist der Ansicht, dass die geplanten Ausgaben für Investitionen und Förderungen eine wichtige Rolle zur Bewältigung der wirtschaftspolitischen Herausforderungen spielen. Er merkt jedoch kritisch an, dass die Verbesserung der Rahmenbedingungen von Unternehmen dabei nur eine untergeordnete Rolle spielt. Die Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit deutscher Unternehmen sollte nach Auffassung des Bundesrates stärker in den Fokus gerückt werden.
10. Die Mittel der ARF sollten nach Ansicht des Bundesrates nicht nur bereits bestehende Projekte und Programme refinanzieren, sondern zusätzliche innovative Impulse generieren.
11. Der Bundesrat weist darauf hin, dass neben den notwendigen Investitionen langfristig tragfähige öffentliche Finanzen zur nachhaltigen Überwindung der Krise zwingend erforderlich sind. Entsprechend der Vorgaben des Stabilitäts- und Wachstumspakts sind daher EU-weit wieder ausgeglichene Haushalte anzustreben und die aufgenommenen Kredite konjunkturgerecht zu tilgen, sobald die wirtschaftliche Situation es zulässt. Eine dauerhaft angemessene finanzielle Ausstattung aller staatlichen Ebenen ist zudem Voraussetzung dafür, dass die notwendigen Investitionen gezielt dort ankommen, wo sie benötigt werden, und der Neustart nach der Krise gelingen kann.
12. Er weist ferner in diesem Zusammenhang darauf hin, dass weitere Schritte der Bundesregierung zur Stabilisierung der Kommunalfinanzen und damit die Sicherstellung der kommunalen Investitionstätigkeit notwendig sind. Dies gilt sowohl für die Einnahmeausfälle auch im Jahr 2021 durch den neuerlichen Lockdown als auch mittelfristig für Kommunen mit einer besonders hohen Schuldenlast.

Zu den einzelnen Schwerpunkten des DARF

13. Der Bundesrat begrüßt, dass die Schwerpunktsetzung des Entwurfs grundsätzlich die auf europäischer Ebene vereinbarten zentralen Anforderungen an die nationalen Aufbau- und Resilienzpläne etwa im Bereich der Bekämpfung des Klimawandels sowie der digitalen Transformation widerspiegelt.

Er begrüßt daher außerdem, dass die Bundesregierung in ihrem Entwurf des DARP Mittel für die Bewältigung der digitalen und ökologischen Transformation vorsieht und damit auch die Anregungen der Länder aufgreift.

14. Der Bundesrat weist jedoch darauf hin, dass neben den Herausforderungen des Klimaschutzes auch die Anpassung an die nicht mehr abwendbaren negativen Folgen des Klimawandels von enormer Bedeutung für die Steigerung der Resilienzfähigkeit von Wirtschaft und Gesellschaft ist. Sowohl im internationalen Klimaabkommen von Paris aus dem Jahr 2015 als auch in den aktuellen Bestrebungen der Kommission ist die Klimaanpassung zentraler Bestandteil klimapolitischer Strategien. Auch die deutsche Anpassungsstrategie macht auf Bundesebene deutlich, dass es nicht mehr ausreichend ist, die Ursachen der Klimakrise zu bekämpfen. Stattdessen besteht die Notwendigkeit, den bereits heute spürbaren Symptomen, wie unter anderem häufigeren Dürrephasen und Hitzewellen oder Extremwetterereignissen wie Starkregen, stärker vorzubeugen.

Er bittet daher die Bundesregierung, das Feld „Anpassung an die Folgen des Klimawandels“ auch im Rahmen des DARP aufzugreifen.

15. Der Bundesrat weist ferner darauf hin, dass grüne Infrastruktur von großer Bedeutung zur Abmilderung des fortschreitenden Verlusts der Biodiversität und zur Stärkung der Resilienz der Ökosysteme ist. Die Umsetzung von Maßnahmen der grünen Infrastruktur ist daher zentrales Ziel der EU-Biodiversitätsstrategie als Teil des europäischen Grünen Deals. Die Nationale Strategie zur biologischen Vielfalt auf Bundesebene verfolgt ebenfalls diese Ziele für verschiedene Landschaftstypen im ländlichen und urbanen Raum und sieht Erhalt, Vernetzung und Ausbau nach den Prinzipien der grünen Infrastruktur vor. Grüne Infrastruktur leistet aber auch einen wichtigen Beitrag zur Anpassung an den Klimawandel, schafft naturnahe Erholungsmöglichkeiten, sorgt für Wohlbefinden und generiert wichtige ökonomische Effekte, zum Beispiel in den Bereichen Tourismus oder Bildung. Grüne Infrastruktur hat damit eine große Bedeutung für die Resilienz von Städten und Regionen sowie die physische und psychische Gesundheit ihrer Bewohnerinnen und Bewohner, was zuletzt insbesondere im Rahmen der Corona-Pandemie deutlich wurde. Daher sollte grüne Infrastruktur im Rahmen des DARP Berücksichtigung finden.

Er bittet daher die Bundesregierung, auch das Feld „Grüne Infrastruktur“ in den DARP aufzunehmen.

16. Der Bundesrat erkennt in der Komponente „Klimafreundliche Mobilität“ geeignete Ansätze zur Unterstützung des Aufbaus einer Infrastruktur für alternative Antriebe zur Umsetzung der mobilitätsbezogenen Punkte der Nationalen Wasserstoffstrategie sowie des „Gesamtkonzeptes klimafreundliche Nutzfahrzeuge“. Teile davon können in länderspezifischen Innovationsclustern markt- und anwendungsnäher umgesetzt werden. Der Bundesrat bittet daher die Bundesregierung, in diesem Sinne den Ländern einen finanziellen und programmatischen Rahmen zu geben, entsprechende Innovationscluster ambitioniert umzusetzen.

17. Die Bundesregierung wird außerdem gebeten, die Komponente 1.2 „Klimafreundliche Mobilität“ des DARP um folgenden Punkt zu ergänzen:

Ausrüstungsförderung des Bundes für Eisenbahnverkehrsunternehmen zur Aus- und Nachrüstung von Schienenfahrzeugen mit ETCS- und ATO-Fahrzeugausrüstung in Höhe von vier Milliarden Euro.

18. Der Bundesrat unterstützt die Feststellung in der Kommissionsmitteilung zur Renovierungswelle für Europa (vergleiche BR-Drucksache 628/20), dass bei Wohngebäuden ein unzureichendes Verständnis des Energieverbrauchs und der Energieeinsparungsmöglichkeiten als ein wichtiges Hindernis zur Steigerung von Renovierungs- und Modernisierungsbereitschaft zu sehen ist. Demzufolge regt der Bundesrat an, den Schwerpunkt „Klimapolitik und Energiewende“ unter der Komponente „Klimagerechtes Bauen und Sanieren“ um Aspekte der Informationsbereitstellung sowie Anreizschaffung für Verbraucherinnen und Verbraucher zu erweitern, um Bürgerinnen und Bürger über die Energieeffizienz-, Erneuerbare-Energien-, Nutzungs- sowie Digitalisierungspotenziale im Wohnbereich und damit verbundene Investitionsmöglichkeiten verlässlich aufzuklären, gezielte Renovierungsanreize zur Verfügung zu stellen und jene als gleichwertige Akteure aktiv in den Prozess des klimagerechten Bauens und Sanierens miteinzubinden.

19. Er weist darauf hin, dass die Renovierungswelle für Europa Renovierungen als Maßnahmen zur Bekämpfung von Energiearmut und zum Zugang zu gesundem Wohnraum für alle Haushalte, auch für Menschen mit Behinderungen und ältere Menschen, als einen entscheidenden Interventionsbereich eingestuft hat, und

stellt fest, dass dieser Aspekt im vorliegenden DARP bislang keine Berücksichtigung findet. Der Bundesrat bittet daher die Bundesregierung zu prüfen, wie der DARP unter dem Schwerpunkt „Klimapolitik und Energiewende“ dahin gehend ergänzt werden kann, dass sozial benachteiligten Bürgerinnen und Bürgern der Zugang zu bezahlbarer Energieversorgung und Energieeffizienz im Wohnbereich sichergestellt wird.

20. Der Bundesrat begrüßt, dass bei Neubauten im Sinne des Lebenszyklusansatzes des nachhaltigen Bauens auch die sogenannten grauen Emissionen mitbetrachtet werden sollen.
21. Er stellt aber fest, dass die novellierte Richtlinie für die Bundesförderung für effiziente Gebäude (BEG) aktuell noch nicht ausreichend Möglichkeit für die Förderung von ressourceneffizientem und kreislaufgerechtem Bauen entlang des gesamten Lebenszyklus bietet, um hierfür als alleiniger Referenzpunkt im Rahmen des DARP herangezogen zu werden.
22. Der Bundesrat regt deswegen an, im DARP zusätzlich die Aspekte des ressourcenschonenden und kreislaufgerechten Bauens als eigenständiges Ziel zu benennen.
23. Der Bundesrat ist weiterhin der Ansicht, dass die Mittel der Aufbau- und Resilienzfazilität auch stärker für zukunftsfähige Energieerzeugungs- und -versorgungsstrukturen sowie zum Ausbau der Energieinfrastruktur genutzt werden sollten, die durch den notwendigen massiven Ausbau erneuerbarer Energien und Ausstieg aus der Kohleverstromung vor enormen Herausforderungen steht. Die zuverlässige Verfügbarkeit sauberer, bezahlbarer Energie ist dabei für deutsche Unternehmen ein essenzieller Wettbewerbsfaktor. Die Mittel sollten dabei auch für grenzüberschreitende Projekte für zukunftsfähige Energieerzeugungs- und -versorgungsstrukturen zur Verfügung stehen.
24. Er begrüßt, dass die Infrastruktur, die über den IPCEI „Cloud und Datenverarbeitung“ gefördert werden soll, auf den von GAIA-X zusammengestellten Regeln und Standards basieren wird. Die Länder werden die Initiative GAIA-X bei ihren länderspezifischen Vorhaben ebenfalls berücksichtigen und nach Möglichkeit unterstützen.

25. Der Bundesrat fordert die Bundesregierung dazu auf, die Länder eng in die weitere Ausgestaltung der Komponente 2.1 „Daten als Rohstoff der Zukunft“ mit einzubeziehen. Insbesondere vor dem Hintergrund, dass Dateninfrastrukturen in Form von Rechenzentren immer auch räumlich verortet sind, spielen physische Standorte und Anbindungen von Dateninfrastrukturen an Strom- und Glasfaserleitungen eine wichtige Rolle. Ein Einbezug der Länder ist demnach unbedingt notwendig. Auch sollte die Förderung der Bereitstellung und Nutzung von offenen Verwaltungsdaten (Open Data) umfassender betrachtet und konkrete Fördermaßnahmen entwickelt werden, zum Beispiel auch die Förderung von Data Literacy bei Beschäftigten des öffentlichen Sektors.
26. Er fordert die Bundesregierung ferner auf, bestehende Planungen und Studien aus den Ländern bei der Erstellung der „Gesamtstrategie Rechen-Infrastruktur“ zu berücksichtigen.
27. Der Bundesrat fordert die Bundesregierung zudem auf, die Komponente 2.2 „Digitalisierung der Wirtschaft“ umfassender zu betrachten und unter dem Stichwort Industrie 4.0 mehr als nur die Fahrzeughersteller und Zulieferindustrie in den Blick zu nehmen. Eine angemessene Berücksichtigung von Start-ups aus dem Bereich Industrial Tech als Innovationsbeschleuniger ist anzustreben.
28. Er begrüßt, dass die digitale Bildungsoffensive auch einen Beitrag dazu leisten soll, die Digitalisierung der Verwaltung zu fördern. Dabei sollte aber noch stärker in den Blick genommen werden, mit welchen Maßnahmen digitale Kompetenzen der Beschäftigten des öffentlichen Sektors zum Beispiel im Rahmen der Aus- und Weiterbildung gefördert werden können.
29. Der Bundesrat weist darauf hin, dass im Bereich des öffentlichen Sektors die Kommunen einen Großteil der Lasten bei der Bewältigung der Herausforderungen der Pandemie zu tragen haben. Er ist deshalb der Auffassung, dass im Zuge einer Analyse struktureller Optimierungsmöglichkeiten die Stärkung der kommunalen Gebietskörperschaften als grundlegender Bestandteil in dem DARF zu verankern ist. Dies betrifft im besonderen Maße den konsequenten Ausbau der digitalen Infrastrukturen und Fachkompetenzen des kommunalen Sektors als einem zentralen Erfolgsfaktor für die Stabilität der sozioökonomischen Versorgungssysteme, insbesondere in den Bereichen Gesundheit, Schule und Bildung.

30. Damit einhergehend bittet der Bundesrat die Bundesregierung um Prüfung, inwieweit auch bei der Kostenplanung für die im Rahmen der ARF zur Verfügung gestellten EU-Finanzmittel noch stärkeres Gewicht auf eine Digitaloffensive des öffentlichen Sektors, insbesondere im Bereich der Kommunen, gelegt werden kann und hierzu entsprechende Kernaussagen im DARP getroffen werden können.
31. Der Bundesrat weist darauf hin, dass die Gesundheitsämter in Deutschland zeitnah dazu befähigt werden sollen, die Infektionsausbreitung im Rahmen der Corona-Pandemie besser zu verstehen, um mit gezielteren Maßnahmen gegen das Infektionsgeschehen vorgehen zu können. Hierzu steht die vom Helmholtz-Institut für Infektionsforschung entwickelte Pandemiemanagement-Software SORMAS (Surveillance Outbreak Response Management and Analysis System) zur Verfügung. Im Gegensatz zu allen bisher in den Gesundheitsämtern eingesetzten IT-Systemen zur Kontaktnachverfolgung hat SORMAS bei einem flächendeckenden Einsatz das Potenzial zur kreisübergreifenden Darstellung von Infektionsketten auf individueller Basis. Insofern fordert der Bundesrat, diesen Aspekt in den DARP mit aufzunehmen.
32. Eine Überarbeitung entsprechend der Vorgaben und Leitlinien der Kommission vom 22. Januar 2021 ist unabdingbar. Angesichts dieser Umstände fordert der Bundesrat die Bundesregierung mit Nachdruck dazu auf, die Länder im Zuge der weiteren Überarbeitung und Finalisierung des – dann den Vorgaben der Kommission genügenden – DARP umfassend einzubeziehen.

Der Bundesrat geht davon aus, dass die Beteiligung der Länder am DARP-Entwurf nunmehr zeitnah erfolgen wird.