

§16 Die Kohäsionspolitik der Union

Matthias Rossi

Angaben zur Veröffentlichung / Publication details:

Rossi, Matthias. 2014. "§16 Die Kohäsionspolitik der Union." In *Europarecht - Politiken der Union*, edited by Matthias Niedobitek, 641–707. Berlin: De Gruyter.

Nutzungsbedingungen / Terms of use:

licgercopyright

Dieses Dokument wird unter folgenden Bedingungen zur Verfügung gestellt: / This document is made available under these conditions:

Deutsches Urheberrecht

Weitere Informationen finden Sie unter: / For more information see:

<https://www.uni-augsburg.de/de/organisation/bibliothek/publizieren-zitieren-archivieren/publiz/>



Europarecht – Politiken der Union

Herausgegeben von
Matthias Niedobitek

Mit Beiträgen von
Hermann-Josef Blanke
Robert Böttner
Hans-Joachim Cremer
Ulrike Davy
Astrid Epiney
Ludwig Gramlich
Peter Hilpold

Stephanie Jungheim
José Martinez
Kerstin Odendahl
Eckhard Pache
Matthias Rossi
Wolfgang Weiß

DE GRUYTER

§ 5 Die Kohäsionspolitik der Union

Matthias Rossi

Gliederungsübersicht	Rn
I. Allgemeines zur Kohäsionspolitik	1
1. Begriff der Kohäsionspolitik	1
2. Entwicklung der Kohäsionspolitik	4
a) Gründungsverträge	5
b) Landwirtschaftsfonds	6
c) Regionalfonds	8
d) Einheitliche Europäische Akte	10
e) Vertrag von Maastricht	12
f) Reform von 1999	14
g) Vertrag von Lissabon	19
3. Funktionen der Kohäsionspolitik	21
a) Entwicklungsfunktion	22
b) Sozialpolitische Funktion	25
c) Finanzausgleichsfunktion	27
d) Machtpolitische Funktion	28
e) Einfluss sichernde Funktion	29
f) Kohäsionspolitik als Wachstumsinstrument	31
4. Kohäsionspolitik und Solidarität	32
II. Das Recht der Kohäsionspolitik	35
1. Rechtliche Grundlagen im Überblick	36
a) Primärrecht	37
aa) Kohäsion als Ziel, Kohäsionspolitik als Querschnittsaufgabe	37
bb) Strukturpolitische Generalklausel	39
cc) Mitwirkung der Mitgliedstaaten	43
dd) Ermächtigungen für Strukturfonds und Durchführungsverordnungen	47
b) Sekundärrecht	48
aa) Allgemeine Verordnung	53
bb) Fondsspezifische Verordnungen	55
cc) Durchführungsverordnungen	57
dd) Mehrjähriger Finanzrahmen und Haushaltspläne	58
c) Soft Law	60
d) Nationales Recht	63
2. Charakter des Rechts der Kohäsionspolitik	64
a) Mehrebenenbinnenrecht	65
b) Leistungsverwaltungsrecht	66
c) Planungsrecht	67
d) Verwaltungskooperationsrecht	69
e) Verfahrensrecht	70
f) Kohäsionspolitik als Meta-Governance-Instrument	71

3.	Grundbegriffe der Kohäsionspolitik	72
4.	Grundsätze der Kohäsionspolitik	74
a)	Grundsatz der Konzentration	76
b)	Grundsatz der Programmplanung	80
c)	Grundsatz der Partnerschaft	82
d)	Grundsatz der Zusätzlichkeit	84
e)	Grundsatz der Wirksamkeit	85
III.	Verfahren der Kohäsionspolitik	86
1.	Politische und finanzielle Vorentscheidungen	87
a)	Mittelfristige politische Zielsetzungen	88
b)	Mittelfristige finanzielle Rahmenbedingungen	90
c)	Haushaltsplan	96
2.	Planungsphase	99
3.	Vollzugsphase	103
4.	Kontrollphase	105
IV.	Die fünf Europäischen Struktur- und Investitionsfonds (ESI)	108
1.	Europäischer Fonds für regionale Entwicklung (EFRE)	109
a)	Rechtsgrundlage und Überblick	109
b)	EFRE-Verordnung	112
aa)	Allgemeiner Teil	114
bb)	Besonderer Teil	119
cc)	Schlussbestimmungen	121
c)	Würdigung	122
2.	Europäischer Sozialfonds (ESF)	124
a)	Rechtsgrundlage und Überblick	124
b)	Sekundärrechtliche Ausgestaltung	127
c)	Umsetzung	130
3.	Der Kohäsionsfonds (KF)	133
a)	Rechtsgrundlage und Überblick	133
b)	Förderung durch den Kohäsionsfonds	135
4.	Europäischer Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raumes (ELER)	137
5.	Europäischer Meeres- und Fischereifonds (EMFF)	140
V.	Weitere Fonds und Unterstützungsprogramme	142
1.	JASPERS	144
2.	Instrument für Heranführungshilfe (IPA)	148
3.	Der Solidaritätsfonds der Europäischen Union (EUSF)	150
4.	Europäischer Fonds für die Anpassung an die Globalisierung (EGF)	155
5.	Territoriale Zusammenarbeit	159
a)	Europäische territoriale Zusammenarbeit (ETZ)	160
b)	Europäischer Verbund für territoriale Zusammenarbeit (EVTZ)	163
VI.	Flankierung der Kohäsionspolitik durch die EIB	164
VII.	Kohäsionspolitik und Beihilfenaufsicht	169

Spezialschrifttum

Bache, Ian Europeanisation and multilevel Governance, 2008; *Bachtler, John/Mendez, Carlos/Wishlade, Fiona* EU Cohesion Policy and European Integration: The dynamics of EU budget and regional policy reforms, 2013; *Battis, Ulrich/Kersten, Jens* Europäische Politik des territorialen Zusammenhalts. Europäischer Rechtsrahmen und nationale Umsetzung, 2008; *Becker, Peter* Die europäische Kohäsionspolitik und ihre Modernisierung, SWP-Studie, 2009; *Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung* (Hrsg) Territorialer Zusammenhalt in der künftigen Kohäsionspolitik: Endbericht im Rahmen des Ressortforschungsprojektes „Die territoriale Dimension in der zukünftigen EU-Kohäsionspolitik“, 2012; *Europäische Kommission* (Hrsg) Kohäsionspolitik 2014–2020: Investieren in Wachstum und Beschäftigung, 2011; *Hartwig, Ines/Petzold, Wolfgang* Solidarität und Beitragsgerechtigkeit – Die Reform der EU-Strukturfonds und die finanzielle Vorausschau, 2005; *Heinelt, Hubert* (Hrsg) Politiknetzwerke und europäische Strukturfondsförderung. Ein Vergleich zwischen EU-Mitgliedstaaten, 1996; *Heinemann, Friedrich/Hagen, Tobias/Mohl, Philipp/Osterloh, Steffen/Sellenthin, Marc O* Die Zukunft der EU-Strukturpolitik, 2010; *Holzward, Holger* Der rechtliche Rahmen für die Verwaltung und Finanzierung der gemeinschaftlichen Strukturfonds am Beispiel des EFRE, 2003; *Kaßmann, Anna F* Beitragsgerechtigkeit bei der Finanzierung der Europäischen Union, 2012; *Löwe, Andreas* Die künftige Kohäsionspolitik der EU 2014–2020 im Lichte des Subsidiaritätsprinzips, 2012; *Ribhegge, Hermann* Europäische Wirtschafts- und Sozialpolitik, 2011; *Rudzio, Kolja* Funktionswandel der Kohäsionspolitik unter dem Einfluß des Europäischen Parlaments, 2000; *Schöndorf-Haubold, Bettina* Die Strukturfonds der Europäischen Gemeinschaft: Rechtsformen und Verfahren europäischer Verbundverwaltung, 2005.

I. Allgemeines zur Kohäsionspolitik

1. Begriff der Kohäsionspolitik

Der **Begriff der Kohäsionspolitik** beschreibt die Politikbereiche der Europäischen Union zur Förderung des wirtschaftlichen, sozialen und territorialen Zusammenhalts.

Bei streng an den vertraglichen Begrifflichkeiten ausgerichtetem Sprachgebrauch ist ein solch weites Verständnis von Kohäsionspolitik freilich unzutreffend. Denn Art 3 III 3 UAbs 3 AEUV spricht vom „**wirtschaftlichen, sozialen und territorialen Zusammenhalt**“, und diese Begrifflichkeit verwendet sowohl der gesamte Titel XVIII im Dritten Teil des AEUV als insbesondere auch die „strukturpolitische Generalklausel“ des Art 174 I AEUV. Für die Politik zur Förderung des „wirtschaftlichen, sozialen und territorialen Zusammenhalts“ hat sich in Deutschland deshalb zunächst der Begriff der **Strukturpolitik** – oder differenzierter im Plural: Strukturpolitiken – durchgesetzt. Dieser Oberbegriff trug dem Umstand Rechnung, dass der Begriff der Kohäsion nur in Bezug auf den Kohäsionsfonds von Art 177 II AEUV verwendet wird. Der Kohäsionsfonds ist streng genommen aber auf die finanzielle Förderung von Vorhaben in den Bereichen Umwelt und transeuropäische Netze auf dem Gebiet der Verkehrsinfrastruktur

beschränkt. Doch von dieser inhaltlichen Beschränkung hat sich der Begriff der Kohäsionspolitik unter dem Einfluss der englischen (*cohesion*) und französischen (*cohésion*) Begrifflichkeiten zum Synonym für Strukturpolitik gewandelt und diesen aus dem Sprachgebrauch weitgehend verdrängt.

- 3 Er ist jedoch alles andere als scharf. Begriffliche Abgrenzungen – etwa zur **Regionalpolitik**, die zT synonym, zT auch enger verstanden wird – sind angesichts der politisch gewollten und auch schon weitgehend verwirklichten Kohärenz der nur normativ trennbaren Politikbereiche kaum leistbar. Zudem hängt seine Bedeutung mehr als die anderer Begriffe von zahlreichen Vorverständnissen ab, die in den einzelnen Staaten ebenso wie in den verschiedenen Wissenschaftsdisziplinen deutlich voneinander abweichen können. Kohäsionspolitik mag marktunterstützend oder marktintervenierend empfunden werden, mag effektivitätssteigernd oder doch nur gleichmacherisch wahrgenommen werden, mag als mikroökonomisches Initiativbündel oder als makroökonomisches Instrument eingestuft werden.¹ Welche politischen Maßnahmen und Zielsetzungen entsprechend solch unterschiedlicher Vorverständnisse begrifflich unter die Kohäsionspolitik fallen sollen und welche nicht, steht nicht eindeutig fest. Die Kohäsionspolitik lässt sich angesichts dieses Befunds nicht simplifizierend definieren, sondern in ihrer Komplexität nur beschreiben. Maßgebliche Bedeutung kommt dabei ihrer Entwicklung zu.

2. Entwicklung der Kohäsionspolitik

- 4 Die Entwicklung der Kohäsionspolitik ist von **ständigen Reformen** und von Neuordnungen gekennzeichnet. Keine Förderperiode vergeht, ohne dass nicht Modifikationen für die nächste vorgenommen werden.² Dieser Umstand mag dem planenden Charakter der Kohäsionspolitik entsprechen, dem irrige Annahmen immanent sind. So verwundert mitunter der Optimismus, mit dem trotz ex-post erkannter Fehlentwicklungen stets auf die Effizienz künftiger kohäsionspolitischer Maßnahmen vertraut wird. Die permanenten Reformen und Reförmchen der Kohäsionspolitik spiegeln sich vor allem in den jeweiligen mehrjährigen Finanzrahmen sowie in den sekundärrechtlichen Fondsverordnungen, weniger hingegen in der Entwicklung des Primärrechts wider. Gleichwohl indiziert die Genese der primärrechtlichen Grundlagen die zunehmende Bedeutung der Kohäsionspolitik für die Europäische Integration.

¹ Vgl zum Ganzen *Bachtler/Mendez/Wishlade* S 11.

² Vgl *Weise* S 50 ff u S 168 ff; *Becker* S 5.

a) Gründungsverträge

Der EWGV enthielt keine expliziten rechtlichen Grundlagen für eine Kohäsions- 5 politik. Immerhin drückten die Mitgliedstaaten in der **Präambel** aber das Bestreben aus, „ihre Volkswirtschaften zu einigen und deren harmonische Entwicklung zu fördern, indem sie den Abstand zwischen einzelnen Gebieten und den Rückstand weniger begünstigter Gebiete verringern.“ Darüber hinaus sah Art 123 EWGV schon einen **Europäischen Sozialfonds (ESF)** vor, dessen Mittel zur Förderung der räumlichen und beruflichen Freizügigkeit der Arbeitskräfte gedacht waren und dementsprechend zur Umschulung und zur Umsiedlung von Arbeitslosen verwendet wurden. Ebenso erlaubte Art 40 IV EWGV die Errichtung eines oder mehrerer Ausrichtungs- und Garantiefonds für die Landwirtschaft.

b) Landwirtschaftsfonds

Ein solcher **Europäischer Ausgleichs- und Garantiefonds für die Landwirt- 6 schaft (EAGFL)** wurde 1962 eingerichtet.³ Er war ein wichtiges Instrument zur Finanzierung der gemeinsamen Agrarpolitik der EU-Mitgliedstaaten, diente aber nicht primär zur Förderung landwirtschaftlicher Umstrukturierungen (Abteilung „Ausgleich“), sondern vor allem auch zur „Marktstützung“ (Abteilung „Garantie“) – ein euphemistischer Begriff für einen planwirtschaftlichen Eingriff in den Weltmarkt.

Weder der EAGFL noch der ESF sind ursprünglich als **Instrumente einer 7 Regionalpolitik** oder gar einer Kohäsionspolitik eingesetzt worden. Vielmehr verfolgten sie bestimmte sozialpolitische Ziele – die Integration von Arbeitslosen in den Arbeitsmarkt dort, die Sicherung des Einkommens der Landwirte hier. Dementsprechend verfügten die Fonds auch nur über vergleichsweise geringe Mittel. Ein größeres Finanzvolumen wurde angesichts der damaligen hohen Wachstumsraten der Volkswirtschaften und vor dem Hintergrund einer weitgehenden Vollbeschäftigung nicht für erforderlich gehalten.

c) Regionalfonds

Die Initialzündung zu einer Kohäsionspolitik im heutigen, in einem weiten Sinne 8 erfolgte auf dem Pariser Gipfeltreffen 1972. Angesichts der bevorstehenden ersten Erweiterung der Europäischen Gemeinschaften um Irland, Großbritannien und Dänemark war es der Wille der Staats- und Regierungschefs, die durch die intendierte Wirtschafts- und Währungsunion zu erwartende Vergrößerung regionaler

³ VO 25, ABl 1962 P 30/991 f.

Unterschiede wenn auch nicht bekämpfen, so doch abmildern zu können. So wurden etwa die Mittel des ESF zu 60 % für die Bekämpfung der Arbeitslosigkeit in Problemregionen reserviert und insofern erstmals regionale Präferenzen festgelegt. Zusätzlich wurde der **Europäische Fonds für regionale Entwicklung** (EFRE) gegründet, der explizit als regionalpolitisches Instrument vorgesehen war. Er wurde 1976 durch eine auf Art 235 EWGV, dem jetzigen Art 352 I AEUV vergleichbare, gestützte Verordnung gegründet, bevor er durch die EEA zunächst in Art 130c EWGV und sodann in Art 160 EGV eine eigenständige Rechtsgrundlage erhalten hat, die sich seit dem Vertrag von Lissabon in Art 175 AEUV wiederfindet.

- 9 Neben ökonomischen Argumenten war maßgebend auch das politisch verwendete **Nettozahlerargument**: Das Vereinigte Königreich, das in Beitrittsverhandlungen mit den Gemeinschaften stand, verfügte über ein überdurchschnittliches Pro-Kopf-BIP, würde aber aufgrund seiner vergleichsweise geringen Landwirtschaft nicht von den Agrarhilfen profitieren. Mit dem EFRE wurde den Briten insofern die Möglichkeit eines „juste retour“ eröffnet.⁴ Aus wirtschaftswissenschaftlicher ebenso wie aus rechtlicher Perspektive erscheint es freilich verfehlt, die Einzahlungen eines jeden Mitgliedstaates seinen Nutzungen aus den Kohäsionsfonds gegenüberzustellen. Nur aus politischer Perspektive ist eine solche Gegenüberstellung verständlich. Insofern wird Deutschland nicht müde zu betonen, dass es für die Förderperiode 2014–2020 insgesamt 19,2 Mrd Euro aus dem EFRE sowie dem ESF erhalten wird, wobei rund 9,7 Mrd Euro für Übergangsregionen und rund 8,5 Mrd Euro für entwickelte Regionen zur Verfügung stehen. Weitere 965 Mio Euro werden in Deutschland für die europäische territoriale Zusammenarbeit in Anspruch genommen werden können.

d) Einheitliche Europäische Akte

- 10 Nach verschiedenen kleineren Reformen, namentlich des EFRE in den Jahren 1979 und 1984, war insbesondere das Inkrafttreten der Einheitlichen Europäischen Akte im Jahr 1987 für die Entwicklung und Reform der Strukturpolitik von entscheidender Bedeutung. Durch sie fand ein neuer Titel V („Wirtschaftlicher und sozialer Zusammenhalt“) Eingang in den EWG-Vertrag (Art 130a bis 130e EWGV). Nunmehr existierte eine **eigenständige Rechtsgrundlage** für den **EFRE**. Daneben erteilte Art 130d EWGV dem Rat einen Rechtsetzungsauftrag zur „Präzisierung und Rationalisierung der Aufgaben“ der Strukturfonds.

⁴ Rudzio S 112 mwN.

Auf dieser Rechtsgrundlage wurde mit der VO 2052/88 über „Aufgaben und 11 Effizienz der Strukturfonds“⁵ ein Rechtsrahmen initiiert, der zugleich deren Koordinierung bezweckte.⁶ Der Sekundärrechtsakt legte vorrangige Förderziele und -grundsätze fest. Außerdem wurde die Tätigkeit der **EIB** auf die Ziele und Instrumente der Strukturfonds abgestimmt. Dieser Ansatz der Reform von 1988, mittels einer übergreifenden Verordnung grundlegende Bestimmungen für die verschiedenen Fonds bereitzustellen, wird bis heute verfolgt und spiegelt sich in der in Kraft befindlichen sog Allgemeinen Verordnung wider. Daneben bestanden drei Durchführungsverordnungen für den EFRE, den ESF und den EAGFL.⁷ Erstmals erfolgte eine mehrjährige Programmplanung, nämlich für den Zeitraum 1989–1993. Zugleich wurde der Strukturpolitik im Haushalt ein deutlich größeres Gewicht eingeräumt – ihr Anteil wuchs von rund 5 % in den siebziger Jahren auf nun rund 15 %. Eine Ursache für den Bedeutungszuwachs der Strukturpolitik in den achtziger Jahren war der Beitritt Griechenlands, Spaniens und Portugals, deren im Vergleich zu den damaligen Mitgliedstaaten deutlich unterschiedliche Wirtschaftskraft die Beseitigung von Ungleichheiten zunehmend auf die politische Agenda brachte.⁸

e) Vertrag von Maastricht

Der Vertrag von Maastricht führte auf primärrechtlicher Ebene zu einer noch 12 stärkeren Herausbildung der Strukturpolitik. Der wirtschaftliche und soziale Zusammenhalt wurde an prominenter Stelle, nämlich in Art B EUV, als ein Ziel der Union benannt. Des Weiteren wurde die Strukturpolitik in den Aufgaben (Art 2 EGV) und im Tätigkeitsbereich der Gemeinschaft (Art 3 lit j EGV) verankert. Zudem wurde mit Art 130d EGV eine **Rechtsgrundlage** für die Schaffung eines **Kohäsionsfonds** (KF) aufgenommen. Das „Protokoll über den wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalt“ bekräftigte die Bedeutung der Strukturpolitik „für die umfassende Entwicklung und den dauerhaften Erfolg der Gemeinschaft“. Auch die „Erklärung zu den Gebieten in äußerster Randlage“ machte die zunehmende strukturpolitische Ausrichtung der Gemeinschaft deutlich.

Die **Reform der Strukturpolitik** im Jahr 1993 spielte sich innerhalb des im 13 Jahr 1988 kreierte Rechtsrahmens ab und sollte für den Zeitraum 1994–1999

⁵ VO 2052/88, ABl 1988 L 185/9.

⁶ Die Koordinierung war vornehmlich in der Durchführungsverordnung zur VO 2052/88 geregelt: VO 4253/88, ABl 1988 L 374/1.

⁷ VO 4254/88, VO 4255/88, VO 4253/88, ABl 1988 L 374/15.

⁸ Grabitz/Hilf/Nettesheim/Eggers Art 174 AEUV Rn 18.

insbesondere Verfahrensoptimierungen bewirken.⁹ Des Weiteren wurden die Grundsätze der Zusätzlichkeit und der Partnerschaft forciert.¹⁰ Infolgedessen wurden sämtliche Strukturfondsverordnungen überarbeitet. In finanzieller Hinsicht wurde nun rund ein Drittel der Haushaltsmittel für die Strukturpolitik veranschlagt. Basierend auf der Rechtsgrundlage des Art 130d II EGV wurde 1994 zudem der KF ins Leben gerufen.¹¹

f) Reform von 1999

- 14 Der 1999 in Kraft getretene Vertrag von Amsterdam war für die Entwicklung der Strukturpolitik nur **von geringer Bedeutung**. Immerhin wurden die „benachteiligten Inseln“ in die strukturpolitische Generalklausel des Art 158 II EGV aufgenommen.
- 15 Auf sekundärrechtlicher Ebene kam es für den Planungszeitraum 2000–2006 hingegen zu einer neuerlichen Reform, welche sowohl vom „Lissabon-Prozess“¹² als auch von dem geplanten Beitritt der mittel- und osteuropäischen Staaten beeinflusst wurde.¹³ Den schwächsten Regionen wurde eine noch größere Aufmerksamkeit zuteil. Des Weiteren sollten erneut Verbesserungen auf der Verfahrensebene erreicht werden. Im Vordergrund der Reform stand aber eine **effizientere Verwendung der Mittel**. Deshalb wurde eine „Verordnung mit allgemeinen Bestimmungen über die Strukturfonds“¹⁴ geschaffen, welche die Koordinierungsverordnung (VO 2052/88) und deren Durchführungsverordnung (VO 4253/88) ablöste und sich funktional heute in der Allgemeinen Verordnung wiederfindet. Daneben wurden fünf neue fondsspezifische Verordnungen für den EFRE, den ESF, den EAGFL, den FIAF¹⁵ und den KF verabschiedet. Außerdem wurden finanzielle Instrumente zur Heranführung von möglichen Beitrittskandidaten an den Standard der Mitgliedstaaten ins Leben gerufen.
- 16 Die rechtliche Ausgestaltung der Förderperiode 2007–2013 entsprach in ihrer Systematik bereits der legislativen Architektur des gegenwärtigen Förderzeitraums 2014–2020. Neben einer Allgemeinen Verordnung¹⁶ existierten fonds-

⁹ Schöndorf-Haubold S 59.

¹⁰ Schöndorf-Haubold S 59.

¹¹ VO 1164/94, ABl 1994 L 130/1.

¹² Grabitz/Hilf/Nettesheim/Eggers Art 174 AEUV Rn 20.

¹³ Schöndorf-Haubold S 61.

¹⁴ VO 1260/1999, ABl 1999 L 161/1.

¹⁵ Finanzinstrument für die Ausrichtung der Fischerei, heute EMFF.

¹⁶ VO 1083/2006, ABl 2006 L 210/25.

spezifische Verordnungen für den EFRE,¹⁷ den ESF,¹⁸ den KF¹⁹ und den EVTZ.²⁰ Zielsetzung dieser Reform war es, **Synergien** zu anderen Tätigkeitsbereichen der Gemeinschaft herzustellen. Zudem sollte eine einfache und dezentrale Fondsverwaltung gewährleistet werden.²¹

In diese Förderperiode fiel auch die **Aufteilung des EAGFL**.²² Dessen Abteilung Garantie wurde in den **Europäischen Garantiefonds für die Landwirtschaft (EGFL)** übernommen, der entsprechend seinen Aufgaben der Gemeinsamen Agrarpolitik zugewiesen ist. Die Abteilung Ausrichtung hingegen wurde in den **Europäischen Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums (ELER)** überführt, bei dem die strukturpolitische Entwicklung im Vordergrund steht und der deshalb der Kohäsionspolitik zugeordnet ist. 17 bis 18

g) Vertrag von Lissabon

Durch den Vertrag von Lissabon wurde das allgemeine Ziel des wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalts **um die territoriale Komponente erweitert**. Auch die Bezeichnung des Titels XVIII im Dritten Teil des AEUV und Art 174 I AEUV wurden entsprechend ergänzt. 19

Praktisch bedeutsamer als diese primärrechtlichen Veränderungen ist der neue, sog. „lissabonisierte“ Ansatz der Kohäsionspolitik, der sich zum einen bereits in der Strategie „Europa 2020“ wiederfindet, zum anderen als Leitgedanke den mehrjährigen Finanzrahmen 2014–2020 bestimmt und schließlich auch normativen Niederschlag in der neuen **„legislativen Architektur“ der Kohäsionspolitik**, namentlich in der Allgemeinen Verordnung, gefunden hat.²³ Während sich die „alte“ Kohäsionspolitik auf die Förderung der rückständigsten Regionen konzentriert und hier durch eine Unterstützung in den Bereichen Infrastruktur und Beschäftigungspolitik zur Stärkung des wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalts in der EU beitragen will, geht es der neuen Strategie darum, die Wettbewerbsfähigkeit, das Wachstum und die Beschäftigung zu steigern. Mögen die Unterschiede zwischen diesen Ansätzen auch nicht bei jeder För- 20

¹⁷ VO 1080/2006, ABl 2006 L 210/1.

¹⁸ VO 1081/2006, ABl 2006 L 201/12.

¹⁹ VO 1084/2006, ABl 2006 L 201/79.

²⁰ VO 1082/2006, ABl 2006 L 201/19.

²¹ http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/informat/basic/basic_2007_de.pdf.

²² VO 1290/2005, ABl 2005 L 209/1.

²³ S unten Rn 50.

derungsmaßnahme erkennbar sein, tritt neben die Umverteilungsfunktion doch erkennbar auch eine wachstumsorientierte Modernisierungspolitik.²⁴

3. Funktionen der Kohäsionspolitik

- 21 Die Entwicklung der Kohäsionspolitik der EU zeigt nicht nur, dass der Kohäsionspolitik verschiedene Funktionen zugewiesen werden können, sondern auch, dass sich diese Funktionen oder jedenfalls doch die Prioritäten unter ihnen wandeln können. Dementsprechend sind die zahlreichen Beschreibungen und Kategorisierungen der Funktionen, die in der politischen Praxis und der sie beobachtenden Wissenschaft vorgenommen wurden und werden, nahezu unüberschaubar. Auch die nachfolgende Systematisierung ist insofern nur eine von zahlreichen Möglichkeiten, die **Funktionen der Kohäsionspolitik** zu beschreiben.²⁵

a) Entwicklungsfunktion

- 22 Die **Entwicklungsfunktion** betont das Interesse der Kohäsionspolitik, die wirtschaftliche Entwicklung in bestimmten Gebieten der EU zu fördern. Ziel einer solchen Förderung ist, wie die Präambel zum EWGV es vielleicht sogar deutlicher als heute Art 3 III UAbs 3 EUV formulierte, den Abstand zwischen einzelnen Gebieten und den Rückstand weniger begünstigter Gebiete zu verringern.²⁶ Dieses Ziel ist nicht nur politisch fundiert, sondern wurde ab den achtziger Jahren auch ökonomisch begründet. Während nämlich zu Beginn der europäischen Integration die Meinung vorherrschte, dass sich der Zusammenhalt unter den Mitgliedstaaten alleine durch die Mechanismen des Marktes einstellen würde, wurde mit der zunehmenden Erweiterung der Union deutlich, dass sich die Öffnung von Märkten nur in bestimmten Kernregionen positiv auswirken, an der Peripherie hingegen zu Nachteilen führen könne. Die **Konvergenztheorie**,²⁷ nach der der

²⁴ Becker, SWP-Studie, 2009, S 5.

²⁵ Sie folgt der Systematisierung von Rudzio S 56 ff, und ergänzt sie um eine einflussssichernde und eine wachstumsstützende Funktion zu sechs Funktionen.

²⁶ Diese Formulierung findet sich heute immer noch in Art 174 II AEUV.

²⁷ Der Konvergenztheorie zufolge sind die Wirtschaftsordnungen industrialisierter Länder, die anfänglich unterschiedlich strukturiert sind, gleichen technischen und wirtschaftlichen Sachzwängen ausgesetzt und müssen daher in einem Integrationsprozess ähnliche Lösungswege einschlagen. Der Begriff der wirtschaftlichen Konvergenz beschreibt deshalb die gegenseitige Angleichung (Annäherung und Übereinstimmung) zwischen konkreten, unterschiedlich ausgeprägten wirtschaftlichen Gesamtsystemen und ihrer Lage, Entwicklung und Ziele – so die knappe Erläuterung im Gabler Wirtschaftslexikon.

Integrationsprozess nahezu von sich aus zu einer Konvergenz der verschiedenen Volkswirtschaften und Regionen führen müsste, war insofern durch die **Divergenztheorie** widerlegt: Mit zunehmender Integration können sich die Disparitäten zwischen Volkswirtschaften auch verstärken. Der Kohäsionspolitik wurde insofern die Aufgabe zugewiesen, die Integration in einen vollendeten Binnenmarkt zu flankieren, Anreize zu einer Konvergenz der Volkswirtschaften zu forcieren und etwaige Fehlentwicklungen zu korrigieren.

Als marktintervenierendes Instrument steht die Kohäsionspolitik damit in 23 gewissem Widerspruch zur Grundkonzeption der europäischen Integration, die sich einen wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalt zwischen den einzelnen Mitgliedstaaten schon durch die Öffnung der Märkte und entsprechende Harmonisierungen erhoffte. Jede wettbewerbsverfälschende Beeinflussung, namentlich durch staatliche Beihilfen, sollte hingegen ausgeschlossen sein. Vor diesem Hintergrund haben sich vor allem die Wirtschaftswissenschaften jenseits allgemeiner politischer Überlegungen mit der **Wirksamkeit regionalpolitischer Interventionen** befasst.²⁸ Neben der neoklassischen Wachstumstheorie, der Außenwirtschaftswachstumstheorie und der neuen Wachstumstheorie hat das auch die „New Economic Geography“ zu erklären versucht.²⁹ Ihre Erkenntnisse stehen aber in gewissem Widerspruch zur politischen Praxis, die nicht zuletzt aus Gründen der politischen Durchsetzbarkeit Strukturhilfen eher nach dem Gießkannenprinzip einsetzt.

Aus juristischer Perspektive können die wirtschaftswissenschaftlichen 24 Schwierigkeiten bei den Empfehlungen der „richtigen“ Kohäsionspolitik und ihrer „Bilanz“³⁰ nur beobachtet werden.³¹ Gleiches gilt für die politische Praxis mit ihrer verständlichen Präferenz zur Gleichmacherei. Doch spätestens bei der Beurteilung der **Wirtschaftlichkeit von Maßnahmen**, einem in Art 310 V AEUV immerhin primärrechtlich verankerten und von Art 30 HO konkretisierten Maßstab des gesamten Haushaltsvollzugs, muss nicht nur jede einzelne kohäsionspolitische Maßnahme, sondern muss die Kohäsionspolitik insgesamt die Frage nach ihrer Sinnhaftigkeit beantworten können.³² Dass die kohäsionspolitischen Rahmenbedingungen von Förderperiode zu Förderperiode „reformiert“ werden, um die Effizienz der kohäsionspolitischen Maßnahmen zu verbessern,

²⁸ Zsfd Adolf S 18 ff.

²⁹ Optimistischer Pflüger/Südekum Vierteljahreshefte zur Wirtschaftsforschung 1/2005, S 26 ff.

³⁰ Verständlich Dreger/Kosfeld/Türck/Karl S 35 ff.

³¹ Instruktiv Heinemann et al S 27 ff; Ribhegge S 134 ff.

³² Gegenüberstellung der wirtschaftspolitischen Argumente für und gegen eine Kohäsionspolitik bei Ribhegge S 145 ff.

lässt doch gewisse Zweifel an der Entwicklungsfunktion aufkommen. Häufige Kritikpunkte sind³³

- Ineffizienz und mangelnde empirische Nachweisbarkeit von Konvergenzwirkungen,
- fehlende Zielgenauigkeit bzw Förderung nach dem Gießkannenprinzip,
- Fehlallokationen und Verstärkung von Mitnahmeeffekten durch Eingriffe in die Marktmechanismen,
- Intransparenz der Förderung, Missachtung des Subsidiaritätsprinzips und zu hohe Bürokratiekosten.

Ganz überwiegend wird – insbesondere aus politischer Perspektive und von den Europäischen Institutionen – daran festgehalten, dass der Kohäsionspolitik eine maßgebliche Bedeutung für die wirtschaftliche, soziale und territoriale Entwicklung in den Mitgliedstaaten zukommt.

b) Sozialpolitische Funktion

- 25 Die **sozialpolitische Funktion** offenbart sich in der inhaltlichen Ausrichtung der Finanzierungsinstrumente, die vor allem, aber nicht nur beim ESF auf sozialpolitische Zielsetzungen wie etwa die Beschäftigung gerichtet sind. Grundlegende Konsequenz der Anerkennung einer sozialpolitischen Funktion ist die auch **horizontale Ausrichtung der Fonds**, die stärker problem- und weniger gebietsbezogen eingesetzt werden müssen. Zudem entbindet die Anerkennung der sozialpolitischen Funktion von der Beschränkung auf **investive Instrumente** und erlaubt auch **konsumtive Elemente**, etwa in Form von Einkommensbeihilfen.
- 26 Auf der anderen Seite wird jedenfalls jenseits des ESF davor gewarnt, die Kohäsionspolitik mit effizienzmindernden, „sachfremden“ allgemeinen Zielsetzungen zu überfrachten. Sozialpolitische, industriepolitische, umweltpolitische oder speziell auf die Währungsunion bezogene Maßnahme sollten nur dann Gegenstand auch der Kohäsionspolitik sein, wenn sie an **strukturelle Ungleichgewichte** anknüpfen und in der Lage sind, sie zu beseitigen.³⁴ Die Anerkennung der Kohäsionspolitik als Querschnittsmaterie in Art 175 I 2 AEUV steht dieser wirtschaftswissenschaftlichen Einsicht freilich entgegen, so dass – gerade in Zeiten der Euro-Krise – die Kohäsionspolitik ohne Frage sozialpolitische Wirkungen entfaltet bzw entfalten soll.

³³ Auflistung bei Becker, SWP-Studie, 2009, S 11 mwN, der die Kohäsionspolitik selbst auf S 12 insgesamt als „höchst effektiv“ bezeichnet.

³⁴ Vgl Wasmayr S 208.

c) Finanzausgleichsfunktion

Jenseits der konkreten Ziele der einzelnen Projekte kann das Fondswesen der Union auch als haushaltswirtschaftliches Umverteilungssystem begriffen werden, das den Finanzausgleich des Eigenmittelsystems ergänzt.³⁵ Die **Finanzausgleichsfunktion der Kohäsionspolitik** liegt in ihrer umverteilenden Wirkung zwischen den Mitgliedstaaten. Zwar bewirken die Fonds keine allgemeine Einkommensumverteilung, sondern erlauben nur bestimmte, problem- bzw zweckgebundene finanzielle Interventionen. Doch in einem weiten Sinne lassen sich auch solche Finanzierungen als Finanzausgleich verstehen; sie bilden wenn auch kein ungebundenes, so doch ein gebundenes Finanzausgleichssystem. Dass die finanziellen Interventionen nicht stets den Mitgliedstaaten, sondern bspw bestimmten Regionen, noch kleineren lokalen Ebenen oder gar Unternehmen zu Gute kommen, steht der Annahme einer Finanzausgleichsfunktion nicht entgegen. Denn löst man sich von dem engen Begriff und der spezifischen Struktur des bundesdeutschen Finanzausgleichs, kann ja doch nicht übersehen werden, dass die Mitgliedstaaten der EU immense Summen zur Verfügung stellen,³⁶ die diese dann über die Kohäsionspolitik in bestimmte Regionen umverteilt.

d) Machtpolitische Funktion

Als machtpolitische Funktion entpuppt sich die Möglichkeit, die Kohäsionspolitik im Rahmen von politischen „**Paketlösungen**“ als Spielball für Kompromisse einsetzen und Zustimmungen zu anderen, kohäsionsfremden Entscheidungen „erkaufen“ zu können. In der Tat zeigen die Erfahrungen mit der europäischen Politik, dass „**package-deals**“ häufig mit kohäsionspolitischen Finanzierungszusagen geschlossen wurden.³⁷ Und der EFRE mag in der Tat eingeführt worden sein, um Großbritanniens Beitritt zu den Europäischen Gemeinschaften zu erreichen. Ob die gesamte Kohäsionspolitik allerdings mit der bewussten Intention geschaffen wurde, Kompromisse in politischen Streitfragen zu erzielen, muss bezweifelt werden. Dass sie, einmal ins Leben gerufen, in politische Paketlösungen einbezogen wird, ist hingegen verständlich, zumal ihr Charakter als Finanzierungsinstrument ein (vermeintlich) leicht zu quantifizierendes Tauschobjekt verspricht.

³⁵ Vgl Ohler S 405.

³⁶ Zum Beitragscharakter der wichtigsten „Eigenmittel“ vgl Dausies/Rossi A III Rn 107.

³⁷ Vgl Beispiele bei Rudzio S 63 ff.

e) Einflussssichernde Funktion

- 29 Als einflussssichernde Funktion mag es bezeichnet werden, dass die Europäische Kommission die **Kohäsionspolitik als „goldene Zügel“** einsetzen kann, um jenseits exakter Kompetenzabgrenzungen und unter Umständen ohne die zentrale Staatsgewalt der Mitgliedstaaten direkten Einfluss auf verschiedenste Politikbereiche in den Regionen nehmen kann. Die Kohäsionspolitik gibt der EU und namentlich der Europäischen Kommission ein Instrument an die Hand, mit der sie von Brüssel aus tief in die Mitgliedstaaten hinein agieren kann – freilich nach dem Prinzip der Partnerschaft immer nur zusammen mit den jeweiligen staatlichen und privaten Akteuren.
- 30 Nicht unterschätzt werden darf deshalb die **Bedeutung der Kohäsionspolitik für die Regionen**. Denn durch die Strukturfonds wurden und werden die Regionen nicht länger von der Willensbildung der europäischen Integration ausgeschlossen. Mit zunehmender Bedeutung der Strukturfonds wurde seit 1988 eine neue Phase der europäischen Integration eingeläutet, weil die Entscheidungen nicht länger nur das Nadelöhr der nationalen Regierungen und Parlamente passieren mussten, sondern nunmehr von den Regionen in direktem Kontakt mit der Europäischen Kommission gefällt werden konnten.³⁸ Was möglicherweise in erster Linie positiv bewertet werden mag, bleibt freilich nicht ohne Nachteil. Denn umgekehrt gibt die Kohäsionspolitik der Europäischen Kommission einen erheblichen Einfluss auf die Regionalpolitik. Unabhängig von der – sicherlich auch politischen – Bewertung eines solchen Einflusses trägt die Kohäsionspolitik auf diese Weise jedenfalls in den begünstigten Regionen ganz erheblich zur Sichtbarkeit der Europäischen Union bei, was von der Europäischen Kommission auch ganz bewusst genutzt wird.³⁹ Mag die Kohäsionspolitik in den begünstigten Regionen aber auch zu einer breiteren Akzeptanz der EU als solcher führen und ein „Wir-Gefühl“ schaffen, kann sie doch entgegen mancher selbstreflexiven Verblendung der Kommission nicht zu einer höheren Legitimation der EU führen.

f) Kohäsionspolitik als Wachstumsinstrument

- 31 Mit der expliziten Einbindung der Kohäsionspolitik in die Strategie „Europa 2020“ und insbesondere auch unter dem Eindruck der Euro-Krise scheint die Kohäsionspolitik über die Förderung des wirtschaftlichen, sozialen und territo-

³⁸ Bachtler/Mendez/Wishlade S 21.

³⁹ Vgl etwa die Broschüre der Kommission auf der Homepage der GD Regionalpolitik und Stadtentwicklung: Sichtbarkeit der Kohäsionspolitik sicherstellen: Informations- und Kommunikationsvorschriften 2014–2020.

rialen Zusammenhalts hinaus ganz generell als Instrument begriffen zu werden, das **Wachstum** in der Europäischen Union zu fördern.

4. Kohäsionspolitik und Solidarität

Die Kohäsionspolitik ist grundsätzlich nicht darauf gerichtet, innerhalb der Euro- 32
päischen Union einheitliche Lebensverhältnisse herzustellen. Auch soll sie an sich nicht dafür Sorge tragen, dass alle Mitgliedstaaten mit ausreichender Finanzkraft ausgestattet sind. Denn das Europarecht ist grundsätzlich nicht durch ein Prinzip des bündischen Entstehens für einander gekennzeichnet, wie es etwa das Bundesverfassungsgericht für die bundesstaatliche Ordnung in Deutschland hervorgehoben hat. Vielmehr geht das Europarecht grundsätzlich von der **fiskalpolitischen Eigenverantwortlichkeit der Mitgliedstaaten** aus, wie insbesondere Art 125 I AEUV zum Ausdruck bringt. Die Verbindlichkeit dieser sogenannten „no-bail-out“-Klausel ist zwar im Zuge der Eurokrise sowohl aus wirtschaftswissenschaftlicher wie auch aus politischer Perspektive in Frage gestellt worden, jedoch bleibt sie in rechtlicher, gar in verfassungsrechtlicher Hinsicht ein fundamentales Prinzip für das Verhältnis der Europäischen Union zu ihren Mitgliedstaaten ebenso wie für das Verhältnis unter den einzelnen Mitgliedstaaten.

Freilich lässt sich seit der Einführung der Strukturpolitiken die Tendenz 33
erkennen, die Förderung des wirtschaftlichen, sozialen und nun auch territorialen Zusammenhalts zu einem allgemeinen **Solidaritätsprinzip** fortzuentwickeln. Dies findet zwar einerseits eine primärrechtliche Grundlage in der Hervorhebung der „Solidarität zwischen den Mitgliedstaaten“ in Art 3 III UAbs 3 EUV, darf aber nicht das Prinzip der fiskalpolitischen Eigenverantwortlichkeit der Staaten unterlaufen. Die Solidarität, jedenfalls die durch die Kohäsionspolitik konkretisierte Solidarität, hat sich deshalb weiterhin in „funktional gerechtfertigten zweckgebundenen Einzelakten“⁴⁰ zu manifestieren. Die Zweckbindung ist ein, wenn nicht der entscheidende Aspekt der Kohäsionspolitik. Sie unterscheidet die Europäischen Struktur- und Investitionsfonds von allgemeinen Finanzhilfen, ermöglicht eine gezielte Steuerung und erlaubt eine Kontrolle der Mittelverwendung. Wollte man sie durch eine Politik unterlaufen, die nur allgemein die Solidarität in der Europäischen Union fördern wollte oder sich unter Berufung auf die Solidarität frei von kohäsionspolitischen Zwecksetzungen fühlte, drohte die Gefahr, dass sich die Union entgegen dem **Subsidiaritätsprinzip**, entgegen dem Prinzip der finanziellen Eigenverantwortung und vor allen Dingen auch unter Überschreitung, jedenfalls aber Umgehung von sachlichen Kompetenzzu-

⁴⁰ So *Ohler* S 410 mwN.

weisungen „goldener“ oder doch „goldfarbener Zügel“ bedient, um die Politik in den Mitgliedstaaten zu beeinflussen.

- 34 Das Verhältnis zwischen dem Kohäsionsziel in Art 3 III UAbs 3 EUV und der in derselben Vorschrift hervorgehobenen Solidarität ist also besser mit dem zweier Seiten einer Medaille beschrieben: „Geht es bei dem Kohäsionsziel also darum, die Gleichheit der Mitgliedstaaten durch Zuwendungen herzustellen, soll das Solidaritätsziel den Ausbruch der Mitgliedstaaten aus der Gleichheit verhindern.“⁴¹ Denn nach der allgemeinen **Unionstreueklausel** ist die Europäische Union gegenüber den Mitgliedstaaten zu einer Gleichbehandlung verpflichtet. Die Ziele dürfen deshalb nur auf der Grundlage objektiver Kriterien festgelegt werden, ohne einzelne Mitgliedstaaten hier zu bevorzugen oder zu benachteiligen, soweit nicht ein sachlicher Grund für eine Differenzierung vorliegt. Ob dieses Prinzip in der Praxis immer eingehalten wird, darf mit guten Gründen bezweifelt werden. Die Aushandlung des mehrjährigen Finanzrahmens und die abstrakte Festlegung der Förderziele kommt einem politischen „Geschacher“ gleich, bei dem sich möglicherweise nicht immer die „Bedürftigsten“, sondern die „Lauesten“ durchsetzen. Hier zeigt sich, dass die Kohäsionspolitik zwar abstrakt rechtlichen Vorgaben unterworfen ist, das Recht aber seine volle gestalterische und lenkende Kraft nicht immer entfalten kann.

II. Das Recht der Kohäsionspolitik

- 35 Auch wenn die Kohäsionspolitik im Ergebnis „nur“ in der Bereitstellung finanzieller Mittel besteht, ist sie doch **rechtlich determiniert**. Ein ganzes Bündel von Rechtsvorschriften regelt die Kohäsionspolitik im Zusammenhang mit Soft-Law-Vorgaben, die zu erfassen nicht immer einfach ist.

1. Rechtliche Grundlagen im Überblick

- 36 Die rechtlichen Grundlagen für die Kohäsionspolitik der Europäischen Union sind **primärrechtlich nur rudimentär** angelegt. Maßgeblich ist letztlich ein ganzes Bündel an Verordnungen. Neben diesen Vorgaben sind es zudem vor allem die finanziellen Veranschlagungen im mehrjährigen Finanzrahmen und in den einzelnen Haushaltsplänen, die die Kohäsionspolitik determinieren. Zudem konkretisiert die Europäische Kommission die formellen Rechtsvorschriften häufig durch Mitteilungen. Daneben sind für die jeweiligen nationalen Anteile

⁴¹ Grabitz/Hilf/Nettesheim/*Terhechte* Art 3 EUV Rn 57.

der finanziellen Förderungen auch die entsprechenden nationalen Bestimmungen zu beachten, die von verfassungsrechtlichen Kompetenzvorschriften über die haushaltsgesetzlichen Vorgaben bis hin zu den verwaltungsinternen Verwaltungsvorschriften reichen.

a) Primärrecht

aa) Kohäsion als Ziel, Kohäsionspolitik als Querschnittsaufgabe

Im Primärrecht formuliert zunächst **Art 3 III UAbs 3 EUV** das Ziel der Union, 37 „den wirtschaftlichen, sozialen und territorialen Zusammenhalt und die Solidarität zwischen den Mitgliedstaaten zu fördern.“ Ergänzt wird diese Bestimmung durch das **Protokoll (Nr 28)** über den wirtschaftlichen, sozialen und territorialen Zusammenhalt, das gemäß Art 51 EUV Bestandteil der Verträge ist. Von elementarer Bedeutung ist darüber hinaus Art 175 I 2 AEUV, der in Ergänzung der allgemeinen Zielsetzung des Art 3 III UAbs 3 EUV den **Querschnittscharakter** der Kohäsionspolitik betont: „Die Festlegung und Durchführung der Politiken und Aktionen der Union sowie die Errichtung des Binnenmarkts berücksichtigen die Ziele des Art 174 und tragen zu seiner Verwirklichung bei.“ Das Kohäsionsziel ist deshalb auch bei der Durchführung der sonstigen Unionspolitiken, insbesondere etwa bei der Durchführung der Landwirtschafts-, der Verkehrs- und der Beschäftigungspolitik zu berücksichtigen.

Konkretisiert werden diese allgemeinen Aufgaben und Absichtserklärungen 38 durch den **Titel XVIII** des Dritten Teils des AEUV, der ebenfalls mit „Wirtschaftlicher, sozialer und territorialer Zusammenhalt“ überschrieben ist (Art 174–178 AEUV). Wegen der Einbindung des sozialen Zusammenhalts sind insofern auch die Vorschriften über den ESF bedeutsam, die systematisch im Zusammenhang mit der Sozialpolitik in einem eigenen **Titel XI** zusammengefasst sind (Art 162–164 AEUV), durch die Klarstellung des Art 175 I 3 AEUV aber rechtlich in die Kohäsionspolitik einbezogen sind, so dass insb die Ermächtigungsnorm des Art 177 I AEUV auch für den ESF Anwendung findet.⁴²

bb) Strukturpolitische Generalklausel

Von besonderer Bedeutung ist die sog **strukturpolitische Generalklausel** des 39 Art 174 AEUV. Sie konkretisiert den Art 3 III UAbs 3 EUV in Bezug auf bestimmte Kohäsions- und Konvergenzziele, die ebenfalls in der Norm bestimmt werden. Die sich aus diesen Zielvorgaben ergebenden konkreten Pflichten der Union und

⁴² Grabitz/Hilf/Nettesheim/Kingreen Art 162 AEUV Rn 2.

der Mitgliedstaaten werden vor allem durch Art 175 AEUV vorgegeben, während Art 176–178 AEUV mit den Strukturfonds die wichtigsten Finanzierungsinstrumente zur Durchführung der Kohäsions- und Konvergenzpolitik der Union beschreiben.

- 40 Art 174 I AEUV greift das bereits in Art 3 III UAbs 3 EUV benannte Ziel der Stärkung des wirtschaftlichen, sozialen und territorialen Zusammenhalts, der Kohäsion, auf, das seinerseits funktional auf eine harmonische Entwicklung der Union **als Ganzes** ausgerichtet ist und sich insoweit nur als Zwischenziel darstellt. Die Kohäsionspolitik erfasst deshalb grundsätzlich nur solche Probleme, die die Union als Ganzes betreffen, nicht hingegen etwa die Förderung einzelner mitgliedstaatlicher Volkswirtschaften oder des Wirtschaftslebens im engeren Sinne.⁴³ Wie die Terminologie „die Union entwickelt und verfolgt weiterhin...“ zu erkennen gibt, hat die Bestimmung nur **programmatischen Charakter**. Ihre Verwirklichung ist deshalb zwingend auf Maßnahmen und Handlungen sowohl der Union als auch der Mitgliedstaaten nach Art 175 AEUV angewiesen.⁴⁴
- 41 Als besonderes Ziel der Kohäsionspolitik der Union betont Art 174 II AEUV die Aufgabe, die Unterschiede im Entwicklungsstand der verschiedenen Regionen zu verringern, was als **Konvergenz** bezeichnet wird. Diese Vorschrift nimmt die Formulierung in der Präambel zum EWGV auf. Hervorzuheben ist, dass als maßgebliche Bezugsgrößen nicht die Mitgliedstaaten, sondern die Regionen fungieren. Damit zählt auch die Regionalpolitik zu den Aufgaben der Union, die insbesondere durch den EFRE gemäß Art 176 AEUV verwirklicht wird. Zugleich sind gemäß Art 175 I AEUV auch die Mitgliedstaaten verpflichtet, zur Konvergenz der Regionen beizutragen.
- 42 Der durch den Vertrag von Lissabon eingeführte Art 174 III AEUV hebt **bestimmte Regionen** explizit hervor, denen im Rahmen der Strukturpolitik besondere Aufmerksamkeit geschenkt werden soll, nämlich
- den ländlichen Gebieten,
 - den vom industriellen Wandel betroffenen Gebieten
 - und den Gebieten mit schweren und dauerhaften natürlichen oder demografischen Nachteilen.

Als Beispiele werden die „nördlichsten Regionen mit sehr geringer Bevölkerungsdichte sowie die Insel-, Grenz- und Bergregionen“ genannt. Ihre Erwähnung geht auf verschiedene Forderungen der einzelnen Mitgliedstaaten zurück.⁴⁵ Sie wird

43 Vgl. Streinz/Magiera Art 174 AEUV Rn 14; Schwarze/Priebe Art 174 AEUV Rn 8.

44 EuGH, Rs C-149/96 – Portugal / Rat, Rn 86.

45 Vgl. Fischer VVE S 342 f.

sich vor allem in den politischen Verhandlungen um die Ausgestaltung des jeweiligen mehrjährigen Finanzrahmens auswirken, der seinerseits gem Art 312 I U Abs 3 AEUV bei den konkreten Mittelbewilligungen in den einzelnen Haushaltsplänen zu beachten ist. Konkrete rechtliche Privilegierungen der genannten Gebiete gegenüber anderen Regionen, die insoweit „nur“ auf die strukturpolitische Generalklausel nach Art 174 I u II AEUV verwiesen sind, lassen sich der Norm nicht entnehmen.

cc) Mitwirkung der Mitgliedstaaten

Die zur Durchführung der in Art 174 AEUV umschriebenen Strukturpolitik erforderlichen Maßnahmen der Union und der Mitgliedstaaten werden von Art 175 AEUV konkretisiert. Die Vorschrift verdeutlicht zunächst, dass die Verwirklichung der Kohäsions- und Konvergenzziele entgegen dem Wortlaut des Art 174 AEUV nicht allein durch Maßnahmen der Union zu realisieren ist, sondern der **Mitwirkung der Mitgliedstaaten** bedarf. Zu diesem Zweck verpflichtet Art 175 I AEUV die Mitgliedstaaten in Konkretisierung des Art 121 I AEUV zu einer auf die von Art 174 AEUV vorgegebenen Ziele abgestimmten Wirtschaftspolitik. Diese Ziele treten neben die von Art 120 AEUV in den Blick genommenen Ziele der Wirtschaftspolitik.

Angesichts der primären Zuständigkeit der Mitgliedstaaten für die Ausführung der Wirtschaftspolitik kommt der **Union** gemäß Art 175 I 3 „nur“ eine **Unterstützungspflicht** zu, der sie in erster Linie mit den Europäischen Investitions- und Strukturfonds (ESI) sowie der EIB, darüber hinaus aber auch im Rahmen ihrer sonstigen Finanzierungsinstrumente, nachzukommen hat. Diese sonstigen Finanzierungsinstrumente werden von Art 175 AEUV vorausgesetzt und können nicht auf seiner Grundlage errichtet werden.⁴⁶

Im Unterschied zur zurückhaltenden Unterstützungspflicht nach Art 175 I 3 45 EUV ermächtigt Art 175 III AEUV das Europäische Parlament und den Rat zu **spezifischen strukturpolitischen Aktionen**, die neben die primären Instrumente der Strukturfonds und die sonstigen Politiken treten. Die Querschnittsaufgabe verdichtet sich insoweit zu einer eigenständigen Politik. Eine Beschränkung auf bestimmte Handlungsformen ist nicht vorgesehen, wie der Begriff „Maßnahmen“ zum Ausdruck bringt. Sie werden im regulären Verfahren nach Art 294 AEUV und mangels abweichender Regelung gem Art 16 III EUV mit qualifizierter Mehrheit des Rates und gem Art 231 I AEUV mit relativer Mehrheit des Parlaments beschlossen.

⁴⁶ Calliess/Ruffert/Puttler Art 175 AEUV Rn 5.

- 46 Die Kommission wird von Art 175 II AEUV verpflichtet, dem Europäischen Parlament, dem Rat, dem Wirtschafts- und Sozialausschuss sowie dem Ausschuss der Regionen alle drei Jahre einen **Bericht** über die Durchführung der Kohäsionspolitik vorzulegen. Diese Berichtspflicht knüpft an die in Art 317 AEUV normierte Verantwortung der Kommission für den Haushaltsvollzug an.

dd) Ermächtigungen für Strukturfonds und Durchführungsverordnungen

- 47 Die übrigen primärrechtlichen Vorschriften zum Kohäsionsrecht sind Ermächtigungen zur **sekundärrechtlichen Ausgestaltung** der von Art 175 AEUV genannten Strukturfonds EAGFL bzw ELER, ESF, EFRE (Art 177 I AEUV), zur Gründung eines Kohäsionsfonds (Art 177 II AEUV) bzw zum Erlass von Durchführungsverordnungen (Art 178 AEUV). Von allen Ermächtigungen hat die Union durch den Erlass sekundärrechtlicher Vorschriften Gebrauch gemacht.

b) Sekundärrecht

- 48 Kohäsionspolitik erschöpft sich nicht in materieller Rechtsetzung, sondern vollzieht sich durch die Bereitstellung finanzieller Mittel. Sie nutzt somit nicht das klassische Ordnungsrecht mit seinen Ge- und Verboten, sondern schafft wirtschaftliche bzw finanzielle Anreize. Kohäsionspolitik ist insofern Finanzierungs- politik. Die finanziellen Mittel werden durch verschiedene Fonds bereitgestellt, auf die sich die wichtigsten sekundären Rechtsakte beziehen. Die fünf folgenden Fonds werden sekundärrechtlich als **Europäische Struktur- und Investitionsfonds (ESI)** zusammengefasst:

- EFRE – Europäischer Fonds für regionale Entwicklung
- ESF – Europäischer Sozialfonds
- KF – Kohäsionsfonds
- ELER – Europäischer Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raumes
- EMFF – Europäischer Meeres- und Fischereifonds.

Hinzu treten weitere Instrumente:

- JASPERS – Joint Assistance to Support Projects in European Regions
- IPA – Instrument für Heranführungshilfe (Instrument for Pre-Accession Assistance)
- EUSF – Europäischer Solidaritätsfonds
- EGF – Europäischer Fonds für die Anpassung an die Globalisierung
- ETZ – Europäische Territoriale Zusammenarbeit
- EVTZ – Europäischer Verbund für territoriale Zusammenarbeit.

Mit den primärrechtlichen Vorgaben ist diese Strukturierung **nur bedingt verein-** 49
bar. Denn Art 175 I 3 AEUV fasst nur den ELER, ESF und EFRE als Strukturfonds
 zusammen und ordnet somit insbesondere den KF den sonstigen Finanzierungs-
 instrumenten zu. Die **sekundärrechtliche Systematisierung** droht insofern
 die engeren inhaltlichen Vorgaben für die sonstigen Finanzierungsinstrumente,
 insbesondere die strengeren Vorgaben des Art 177 II für den KF, zu unterlaufen
 und zu einer Nivellierung der kohäsionspolitischen Fonds und Instrumente bei-
 zutragen. Freilich sind die Zwecksetzungen der einzelnen Fonds dem praktischen
 und ökonomischen Bedürfnis nach einer Kohärenz ohnehin derart angeglichen
 worden, dass jede Forderung nach einer strengen Beachtung der primärrechtli-
 chen Vorgaben und Trennung der einzelnen Fonds als formale Prinzipienreiterei
 folgenlos bliebe.

Unabhängig von der Abweichung der Strukturierung der Fonds von den ver- 50
 traglichen Grundlagen ist der Vollzug der Fonds seit den achtziger Jahren nicht
 mehr allein der Steuerung durch die allgemeinen haushaltsrechtlichen Grundla-
 gen überlassen, sondern sekundärrechtlich präzisiert worden. Die **neue „legis-**
lative Architektur“, die die Kommission hierfür im Jahre 2011 vorgeschlagen hat
 und die durch die Verabschiedung zahlreicher Verordnungen im Dezember 2013
 fertiggestellt wurde, sieht

- eine übergreifende Verordnung mit gemeinsamen Regelungen für den EFRE,
 den ESF, den KF, den ELER, den EMFF sowie weitere allgemeine Regelungen
 für den EFRE, ESF und KF,
- drei spezifische Verordnungen für den EFRE, den ESF und den KF,
- zwei Verordnungen zu dem Ziel ETZ und zum EVTZ vor.

Dieses neue Legislativpaket zielt durch eine Harmonisierung der Regelungen zu 51
 den verschiedenen Fonds darauf ab, die **Kohärenz der Kohäsionspolitik** zu stei-
 gern. Bereits in dieser Struktur der rechtlichen Rahmenvorgaben wird erkennbar,
 dass die ESI nunmehr unter einem gemeinsamen strategischen Rahmen (GSR)
 zusammengefasst und noch konsequenter auf die Stärkung von Wettbewerbsfä-
 higkeit und Beschäftigung ausgerichtet sind.⁴⁷

Die Lesbarkeit mancher Verordnung mag durchaus verbessert werden 52
 können, doch ihre **Komplexität** lässt sich nur teilweise noch reduzieren. Dement-
 sprechend wird man als interessierter Antragsteller auf ministerielle Aufbereitun-
 gen und kommerzielle Schulungen und Handbücher nicht verzichten können.⁴⁸

⁴⁷ Vgl. Anhang I zur VO 1303/2013 (Allgemeine Verordnung).

⁴⁸ Vgl. etwa Rieger/Platzer (auf Österreich zugeschnitten).

aa) Allgemeine Verordnung

- 53 Von zentraler Bedeutung ist nun die auf Art 177 I AEUV gestützte und am 23.12.2013 in Kraft getretene VO 1303/2013,⁴⁹ die gemeinsame Bestimmungen für die fünf Struktur- und Investitionsfonds EFRE, ESF, KF, ELER, EMFF sowie weitere allgemeine Regelungen für den EFRE, den ESF und den KF enthält und im Folgenden als **Allgemeine Verordnung** bezeichnet wird. Negativ sticht bei ihr zunächst die hohe Anzahl der Erwägungsgründe ins Auge. Die 130 Punkte verlassen den ursprünglichen Sinn dieser allgemeinen Einführung und zielen zudem erkennbar auf mehr als nur eine politische Bedeutung.
- 54 Angesichts der Mischung aus allgemeinen und besonderen Bestimmungen ist ihre **Systematik von besonderer Bedeutung**: Nach allgemeinen Vorschriften zum Anwendungsbereich, zu Begrifflichkeiten und zu Berechnungen von Fristen im *Teil Eins* der Verordnung werden die gemeinsamen auf die ESI anwendbaren Regelungen in *Teil Zwei* niedergelegt. *Teil Drei* legt sodann die allgemeinen Regelungen für den EFRE, den ESF und den KF in Bezug auf die Aufgaben, die vorrangigen Ziele und die Organisation der Fonds fest, findet also keine Anwendung auf den ELER und den EMFF. Zudem werden in diesem Teil die Kriterien, die die Mitgliedstaaten und Regionen erfüllen müssen, um für eine Förderung aus den ESI in Betracht zu kommen, die verfügbaren Finanzmittel und die Kriterien für deren Zuweisung festgelegt. *Teil Vier* schließlich legt die allgemeinen Regelungen fest, die für die Fonds und den EMFF in Bezug auf Verwaltung und Kontrolle, Finanzverwaltung, Rechnungslegung und finanzielle Berichtigungen gelten – er findet also keine Anwendung auf den ELER. Der *Teil Fünf* fasst Schlussbestimmungen, Durchführungs- und Übergangsbestimmungen zusammen.

bb) Fondsspezifische Verordnungen

- 55 Neben der Allgemeinen Verordnung sind am selben Tag drei fondsspezifische Verordnungen in Kraft getreten: die auf der Grundlage von Art 178 I AEUV und Art 349 III AEUV erlassene **EFRE-Verordnung**,⁵⁰ die auf Art 177 I AEUV gestützte **ESF-Verordnung**⁵¹ sowie die nach Art 177 II AEUV erlassene **KF-Verordnung**.⁵²

⁴⁹ VO 1303/2013, ABl 2013 L 347/320.

⁵⁰ VO 1301/2013, ABl 2013 L 347/289.

⁵¹ VO 1304/2013, ABl 2013 L 347/470.

⁵² VO 1300/2013, ABl 2013 L 347/281.

Flankiert werden diese Verordnungen von der auf Art 178 AEUV gestützten **ETZ-Verordnung**⁵³ sowie von der auf Grundlage von Art 175 III AEUV erlassenen **EVTZ-Verordnung**.⁵⁴ Geplant ist zudem ein Gesetzgebungsakt zur Festlegung der Bedingungen für die finanzielle Unterstützung für die Meeres- und Fischereipolitik für den Programmplanungszeitraum 2014–2020 (**EMFF-Verordnung**).

cc) Durchführungsverordnungen

Art 178 AEUV ermächtigt das Parlament und den Rat zudem zum Erlass von **Durchführungsverordnungen**, die im ordentlichen Gesetzgebungsverfahren und nach Anhörung sowohl des Wirtschafts- und Sozialausschusses als auch des Ausschusses der Regionen gefasst werden. Zum Zeitpunkt der Manuskripterstellung befanden sich die Durchführungsverordnungen zu den im Dezember 2013 neu erlassenen Strukturfondsverordnungen noch in der Entwurfsphase.⁵⁵ Geplant ist ua eine delegierte Verordnung zum Europäischen Verhaltenskodex für Partnerschaften im Rahmen der ESI.⁵⁶ Nur eine Durchführungsverordnung zum elektronischen Datenaustausch zwischen den Mitgliedstaaten und der Kommission in Angelegenheiten der ESI und zur sprachüberschreitenden Festlegung der Nomenklatura in Ziffern ist bereits in Kraft.⁵⁷

dd) Mehrjähriger Finanzrahmen und Haushaltspläne

Die Kohäsionspolitik ist in besonderer Weise in die Haushaltspolitik und mit dieser zusammen in die mehrjährige Finanzplanung eingebunden. Denn in dem mehrjährigen Finanzrahmen, der nach Art 312 AEUV als Verordnung erlassen wird, sind unter Berücksichtigung des Eigenmittelbeschlusses **Obergrenzen für die wichtigsten Ausgabenkategorien** festgeschrieben, die ihrerseits für die Haushaltspläne verbindlich sind. Sie knüpft damit an die Form der finanziellen Vorausschau an, die bis zur Aufnahme des Art 312 AEUV in die vertraglichen Grundlagen der EU in der Form interinstitutioneller Vereinbarungen beschlossen wurde. In der Teilrubrik 1b sind die jährlichen Obergrenzen für die Kohäsionspolitik festgeschrieben.

⁵³ VO 1299/2013, ABl 2013 L 347/259.

⁵⁴ VO 1302/2013, ABl 2013 L 347/303.

⁵⁵ Vgl die Auflistung der Entwürfe auf der Webseite der GD Regionalpolitik und Stadtentwicklung unter http://ec.europa.eu/regional_policy/what/future/experts_documents_en.cfm#1.

⁵⁶ C(2013) 9651.

⁵⁷ VO 184/2014, ABl 2014 L 57/7.

- 59 Diese Obergrenzen dürfen vom jeweiligen Jahreshaushaltsplan nicht überschritten werden. Weil jede finanzielle kohäsionspolitische Maßnahme im jeweiligen **Haushaltsplan** veranschlagt sein muss, um tatsächlich von der Kommission zur Verfügung gestellt werden zu können, gewinnen die Haushaltspläne an besonderer Bedeutung für die Kohäsionspolitik. Der mehrjährige Finanzrahmen enthält dagegen schon wegen seiner viel zu abstrakten Gliederung **keine konkreten Mittelzuweisungen**. Er bindet nach Art 312 III AEUV nur den Haushaltsgesetzgeber, also namentlich die Kommission bei der Erarbeitung des Entwurfs des Haushaltsplans als auch das Europäische Parlament und den Rat, die den Jahreshaushaltsplan im Verfahren nach Art 314 AEUV gemeinsam festlegen.

c) Soft Law

- 60 Da viele der Maßnahmen, die beim Vollzug der Kohäsionspolitik durchgeführt werden, in Bereiche fallen, die der primären Zuständigkeit der Mitgliedstaaten unterfallen und in denen der EU dementsprechend nur unterstützende oder koordinierende Kompetenzen zugewiesen sind, etwa im Bereich der Bildungspolitik, der Arbeitsmarktpolitik oder auch der Sozialpolitik, bereitete schon die Umsetzung der Lissabon-Strategie und bereitet auch die **Umsetzung der Strategie „Europa 2020“** gewisse rechtliche Probleme.⁵⁸ Die Kompetenzverteilung und namentlich auch das Subsidiaritätsprinzip versucht die EU dadurch zu wahren, dass sie Verfahren und Form ihrer Entscheidungsfindung angepasst hat.
- 61 Hinsichtlich des Verfahrens hat sich ua die sog **Offene Methode der Koordinierung** (OMK) durchgesetzt. Sie wird im Weißbuch der Europäischen Kommission „Europäisches Regieren“ wie folgt beschrieben: „[Die OMK] fördert die Zusammenarbeit, den Austausch, bewährte Verfahren sowie die Vereinbarung gemeinsamer Ziele und Leitlinien von Mitgliedstaaten, die manchmal wie im Falle der Beschäftigung und der sozialen Ausgrenzung durch Aktionspläne von Mitgliedstaaten unterstützt werden. Diese Methode beruht auf einer regelmäßigen Überwachung der bei der Verwirklichung dieser Ziele erreichten Fortschritte und bietet den Mitgliedstaaten die Möglichkeit, ihre Anstrengungen zu vergleichen und aus den Erfahrungen der Anderen zu lernen.“⁵⁹ Trotz faktischer Durchbrechung mancher Kompetenzzuweisungen, die ja auch immer Verantwortungszuweisungen sind, wird die OMK überwiegend für rechtlich zulässig betrachtet.⁶⁰

58 Brohm S 75 ff.

59 KOM(2001) 428.

60 Vgl Bodewig/Voß EuR 2003, 310; Lang/Bergfeld EuR 2005, 381.

Der maßgebliche Grund für diese Beurteilung liegt darin, dass sich die OMK 62 solcher Handlungsformen bedient, die **rechtlich unverbindlich** sind. Neben Mitteilungen hat sich im Bereich der Kohäsionspolitik etwa die Verabschiedung von Leitlinien durchgesetzt.⁶¹ Entgegen ihrer rechtlichen Unverbindlichkeit haben sie sich in der Praxis als äußerst wirkmächtig erwiesen.

d) Nationales Recht

Neben dem Europarecht wird die Kohäsionspolitik auch durch das nationale 63 Recht des jeweiligen Mitgliedstaats determiniert. Denn da die Finanzmittel der EU nach dem Grundsatz der Zusätzlichkeit (s u Rn 84) regelmäßig nur gewährt werden, wenn **auch der Mitgliedstaat finanzielle Zuwendungen gewährt**, müssen diese nationalen Zuwendungen im Einklang mit nationalem Recht stehen. In Deutschland sind insofern schon die verfassungsrechtlichen Kompetenzabgrenzungen zwischen Bund und Ländern sowie innerhalb der Länder die jeweiligen landesverfassungsrechtlichen Vorgaben zu beachten. Darüber hinaus müssen Zuwendungen den haushaltsrechtlichen Vorschriften der jeweiligen Gebietskörperschaft und ggf darüber hinaus gehenden materiellen Vorgaben, etwa in Subventionsgesetzen, entsprechen. Auch die allgemeinen verwaltungsrechtlichen Vorschriften sind zu beachten. Insgesamt bleibt es auch bei EU-unterstützten Maßnahmen bei der vollen Bindung an das Recht, die im Bereich der Leistungsverwaltung inhaltlich freilich etwas zurückgenommen ist.

2. Charakter des Rechts der Kohäsionspolitik

Das Recht der Kohäsionspolitik ist gegenüber dem für andere Politikbereiche gel- 64 tenden Recht durch zahlreiche **Besonderheiten** geprägt, die im Folgenden thesenartig hervorgehoben seien.

a) Mehrebenenbinnenrecht

Das Recht der Kohäsionspolitik bedient sich zwar zT der klassischen Formen, 65 insb der Verordnung, zielt aber zumeist nicht auf eine Außenwirkung gegenüber Dritten. Vielmehr beschränken sich seine Regelungszwecke häufig auf das

⁶¹ Vgl. Schönendorf-Haubold S 95 ff; Löwe S 61, 63.

Verhältnis zwischen den verschiedenen Hoheitsträgern – die Europäische Union auf der einen Seite, die Mitgliedstaaten und ihre regionalen und lokalen Untergliederungen auf der anderen Seite. Es mag insofern in weiten Teilen als Mehrebenenbinnenrecht charakterisiert werden.

b) Leistungsverwaltungsrecht

- 66 Die Kohäsionspolitik ist Leistungsverwaltung, Kohäsionsverwaltungsrecht somit Leistungsverwaltungsrecht. Dies spiegelt sich bspw in der **geringen grundrechtlichen Determinierung** und der Außerachtlassung von Gesichtspunkten des Rechtsschutzes wider.

c) Planungsrecht

- 67 Kohäsionspolitik ist **mehrstufige Planung**, Kohäsionsverwaltungsrecht ist Planungsrecht. Angefangen bei langfristigen politischen Zielplanungen, zB der sog Strategie „Europa 2020“, und der mittelfristigen Verteilung finanzieller Mittel im mehrjährigen Finanzrahmen über die nationalen strategischen Rahmenpläne und die konkreteren Programmpläne bzw die operationellen Programme besteht die Kohäsionspolitik in erster Linie in dem Aufstellen von Plänen, deren Vollzug, so bedeutsam er auch sein mag, demgegenüber nachgeordnet zu sein scheint. Die hierarchische, kaskadenförmige Struktur des Kohäsionsrechts ist typisch für ebenenübergreifendes Planungsrecht, wie etwa auch das allgemeine Raumordnungs- und Bauplanungsrecht oder das planbasierte Naturschutzrecht zeigen.
- 68 Die Realisierung der Planungen hängt davon ab, ob sie ihre **Anreizwirkungen** entfalten. Denn ungeachtet der Besonderheiten der einzelnen Finanzierungsinstrumente zielt die Kohäsionspolitik darauf, private und öffentliche Investitionstätigkeit mit Hilfe von Investitionsbeihilfen zu stimulieren, Menschen zu qualifizieren, private und öffentliche Forschungsaktivitäten und Innovationsdiffusion zu fördern sowie Unternehmensgründungen und **Kleine und Mittlere Unternehmen** (KMU) zu unterstützen.⁶² Ob dies gelingt, kann ex ante kaum vorausgesagt werden. Der Anreiz sollte jedenfalls um der Effizienz der eingesetzten finanziellen Mittel wegen nicht durch einen Zwang ersetzt werden.

⁶² So explizit Dreger/Kosfeld/Türck/Karl S 33.

d) Verwaltungskooperationsrecht

Im Verhältnis zu anderen Politikbereichen ist die Kohäsionspolitik stärker als 69 jeder andere Politikbereich von vornherein durch eine **Verzahnung von unionaler und nationaler Ebene** gekennzeichnet, involviert dabei in besonderer Weise auch die regionale Ebene. Kohäsionspolitik verlangt Verwaltungskooperation, Kohäsionsverwaltungsrecht ist somit Verwaltungskooperationsrecht.

e) Verfahrensrecht

Eine weitere Besonderheit liegt darin, dass der Rechtsrahmen für die Kohäsions- 70 politik in besonderer Weise durch dichte **Organisations- und Verfahrensvorschriften** und weniger durch inhaltliche Vorgaben gekennzeichnet ist. Der stark prozedurale Charakter der Kohäsionspolitik ist dabei unmittelbare Folge ihres Planungscharakters, denn ein Großteil der Vorschriften widmet sich der Frage, wer in welchen Verfahren Pläne aufzustellen hat. Die inhaltlichen Vorgaben für diese Pläne sind demgegenüber erstens deutlich zurückgenommen und zweitens vor allem meist nur zielbezogen, so dass an Stelle konditionaler Rechtssätze **finale Programmsätze** dominieren. Die eigentlichen inhaltlichen Vorgaben sind demgegenüber erst Gegenstand der konkreten Pläne. Kohäsionsverwaltungsrecht ist somit eines der wenigen Beispiele für ein europäisches Verwaltungsverfahrensrecht.

f) Kohäsionspolitik als Meta-Governance-Instrument

Das Verhältnis zu den **anderen Politikfeldern** ist zudem nicht zuletzt wegen 71 der in Art 175 I 2 AEUV zum Ausdruck kommenden Querschnittsaufgabe durch eine nicht abgrenzbare Überlappung gekennzeichnet. Kohäsionspolitik kann als ein „Meta-Governance-Instrument“⁶³ für eine horizontale Koordinierung der Politiken verstanden werden, die zugleich in vertikaler Hinsicht alle Ebenen der europäischen Staatlichkeit einbindet – die europäische Ebene ebenso wie die nationale, regionale und kommunale Ebene. Noch deutlicher wird das Bild einer umfassenden Governancestruktur, zählt man zu den staatlichen Akteuren auch die privaten Akteure hinzu, die wie etwa Unternehmen, Banken und NGOs ganz erheblich an der Kohäsionspolitik beteiligt sind.

⁶³ Bachtler/Mendez/Wishlade S 12.

3. Grundbegriffe der Kohäsionspolitik

- 72 Die Kohäsionspolitik ist durch eine Reihe von Begriffen gekennzeichnet, die sich in ihrer Summe zu einer **Fachsprache** entwickelt haben, die außerhalb der Europäischen Kommission und der mit ihr kooperierenden Stellen in den Mitgliedstaaten kaum verstanden wird. Vor diesem Hintergrund nimmt es nicht wunder, dass in allen Mitgliedstaaten innerhalb und außerhalb der staatlichen Verwaltung Stellen geschaffen wurden, die – sei es im Rahmen ihrer öffentlichen Aufgabe, sei es als private Dienstleistung – die finanziellen Zuwendungen und ihre potentiellen Nutznießer zusammen bringen. In die Sprache des Rechts der Kohäsionspolitik führt die Allgemeine Verordnung ein, die in Art 2 – legislativ Vorbildlich, inhaltlich jedoch vage – verschiedenste Begriffe definiert.
- 73 Einige Begriffe dieses **Vokabulars der Kohäsionspolitik** aus Art 2 VO 1303/2013 (Allgemeine Verordnung) seien im Folgenden als einzelne Definitionen wiedergegeben (wobei die angegebenen Ziffern Art 2 VO 1303/2013 entsprechen). Für alle weiteren Begriffsbestimmungen sei ein Blick in die Verordnung empfohlen.

-
1. „**Unionsstrategie** für intelligentes, nachhaltiges und integratives Wachstum“ meint die Strategie „Europa 2020“;
 2. „**strategischer Politikrahmen**“ ist „ein Dokument oder [sind] mehrere Dokumente auf nationaler oder regionaler Ebene, durch das/die eine begrenzte Zahl von kohärenten Prioritäten festgelegt wird, die auf der Grundlage von Fakten gesetzt werden, und ein Zeitrahmen für die Umsetzung dieser Prioritäten; dazu kann auch ein Begleitmechanismus gehören;“
 3. „**Strategie für intelligente Spezialisierung**“ meint „die nationalen oder regionalen Innovationsstrategien, die Prioritäten setzen, um einen Wettbewerbsvorteil aufzubauen, indem die eigenen Stärken in den Bereichen Forschung und Innovation entwickelt und auf den Bedarf der Wirtschaft abgestimmt werden, um auf sich ergebende Gelegenheiten und Marktentwicklungen in kohärenter Weise reagieren zu können und dabei die Verdoppelung und Fragmentierung der Bemühungen zu vermeiden; eine Strategie für intelligente Spezialisierung kann die Form nationaler oder regionaler strategischer Politikrahmen für Forschung und Innovation (F&I) annehmen oder darin enthalten sein;“
 5. „**Programmplanung**“ meint „den mehrstufigen Prozess der Organisation, Entscheidungsfindung und Zuweisung der Finanzmittel unter Einbeziehung von Partnern gemäß Artikel 5, mit denen die Union und die Mitgliedstaaten auf mehrjähriger Basis die gemeinsamen Maßnahmen zur Verwirklichung der Ziele der Strategie der Union für intelligentes, nachhaltiges und integratives Wachstum durchführen möchten;“
 6. „**Programm**“ meint ein „operationelles Programm“ gemäß Teil Drei oder Teil Vier dieser Verordnung und gemäß der EMFF-Verordnung, und ein „Entwicklungsprogramm für den ländlichen Raum“ gemäß der ELER-Verordnung;“
 7. „**Programmgebiet**“ bezeichnet ein geographisches Gebiet, welches durch ein spezifisches Programm abgedeckt ist, oder, im Falle eines Programms, welches mehr als eine Regionenkategorie erfasst, das jeder separaten Regionenkategorie entsprechende geographische Gebiet;
 8. „**Priorität**“...
 9. „**Vorhaben**“ meint „ein Projekt, einen Vertrag, eine Maßnahme oder ein Bündel von Projekten,

ausgewählt von den Verwaltungsbehörden der betreffenden Programme oder unter ihrer Verantwortung, die zu den Zielen einer Priorität bzw der zugehörigen Prioritäten beitragen; im Zusammenhang mit Finanzinstrumenten besteht ein Vorhaben aus den im Rahmen eines Programms geleisteten Finanzbeiträgen an Finanzinstrumente und der daraus folgenden finanziellen Unterstützung durch diese Finanzinstrumente;“

10. „**Begünstigter**“ ...

11. „**Finanzinstrumente**“ sind solche im Sinne des Art 2 lit k–o der Haushaltsordnung, namentlich also Darlehen, Bürgschaften, Beteiligungsinvestitionen, beteiligungsähnliche Investitionen, Risikoteilungsinstrumente und Finanzierungsinstrumente, wobei letztere definiert sind als „Maßnahmen der Union zur finanziellen Unterstützung eines oder mehrerer konkreter politischer Ziele der Union, die als Komplementärfinanzierung aus dem Haushalt bereitgestellt werden;“

12. „**Endbegünstigter**“ ist eine juristische oder natürliche Person, die finanzielle Unterstützung aus einem Finanzinstrument erhält;

17. „**Dokument**“ ...

18. „**zwischengeschaltete Stelle**“ ...

20. „**Partnerschaftsvereinbarung**“ meint „ein Dokument, das ein Mitgliedstaat unter Einbeziehung von Partnern im Einklang mit dem Ansatz der Steuerung auf mehreren Ebenen erstellt, in dem die Strategie, die Prioritäten und die Vorkehrungen dieses Mitgliedstaats für die effiziente und wirksame Nutzung der ESI dargelegt werden, um die Strategie der Union für intelligentes, nachhaltiges und integratives Wachstums umzusetzen, und das von der Kommission bewilligt wird, nachdem es bewertet und mit dem betreffenden Mitgliedstaat erörtert wurde;“

27. „**Dachfonds**“ ist ein „Fonds, der mit dem Ziel errichtet wird, für verschiedene Finanzinstrumente Mittel aus einem Programm oder aus Programmen bereitzustellen [...]“;

31. „**makroregionale Strategie**“ ist „ein vom Europäischen Rat gebilligter Gesamtrahmen, der unter anderem durch die ESI-Fonds unterstützt werden kann, um gemeinsame Probleme in einem abgegrenzten geografischen Gebiet in Bezug auf in demselben geografischen Gebiet gelegene Mitgliedstaaten und Drittstaaten anzugehen, wodurch Letzteren eine verstärkte Zusammenarbeit zugutekommt, die zur Verwirklichung des wirtschaftlichen, sozialen und territorialen Zusammenhalts beiträgt;“

33. „**anwendbare Ex-ante-Konditionalität**“ meint „einen konkreten vorab exakt definierten entscheidenden Faktor, der eine Voraussetzung für die wirksame und effiziente Verwirklichung eines spezifischen Ziels einer Investitionspriorität oder einer Priorität der Union darstellt, einen unmittelbaren und echten Bezug zur Verwirklichung dieses Ziels aufweist und sich hierauf unmittelbar auswirkt;“

38. „**systembedingte Unregelmäßigkeit**“ ist „jede Unregelmäßigkeit, die wiederholt auftreten kann und bei Vorhaben ähnlicher Art mit hoher Wahrscheinlichkeit auftritt und auf einen gravierenden Mangel in der effektiven Funktionsweise eines Verwaltungs- und Kontrollsystems zurückzuführen ist; hierzu gehören auch die Fälle, in denen nicht die geeigneten Verfahren im Einklang mit dieser Verordnung und den fondsspezifischen Regelungen eingerichtet wurden;“

4. Grundsätze der Kohäsionspolitik

Die Kohäsionspolitik der Europäischen Union wird seit der Reform von 1988 ⁷⁴ durch **vier wesentliche Grundsätze** geleitet: Den Grundsatz der Konzentration, der Programmplanung, der Partnerschaft und der Zusätzlichkeit. Zum Teil wird

noch die größtmögliche Wirksamkeit der Vergabe der Strukturfondsmittel als übergreifender Grundsatz hinzugerechnet.⁶⁴

75 Zum Teil entgegen, zum Teil in Ergänzung dieser Grundsätze benennt die **Allgemeine Verordnung** in ihrem *Teil Zwei* dagegen folgende Grundsätze der Kohäsionspolitik:

- Art 5 – Grundsatz der Partnerschaft und Grundsatz der Mehrebenen-Governance
- Art 6 – Grundsatz der Konformität mit anwendbarem EU-Recht und nationalem Recht
- Art 7 – Förderung der Gleichstellung von Frauen und Männern, Nichtdiskriminierung
- Art 8 – Nachhaltige Entwicklung.

Diese Auswahl an Grundsätzen muss **kritisiert** werden: Während der in Art 6 genannte Grundsatz der Konformität mit anwendbarem EU-Recht und nationalem Recht mit der Rechtsbindung auch der Kohäsionspolitik aber nur eine rechtsstaatliche Selbstverständlichkeit zum Ausdruck bringt, sind die in Art 7 und Art 8 als inhaltliche Zielsetzungen der Kohäsionspolitik zu qualifizieren. Ähnlich wie im Vergaberecht zT vergabefremde Kriterien in die Entscheidung über das wirtschaftlichste Angebot einzubeziehen sind, hat nun auch die Kohäsionspolitik den Rahmen ihrer Aufgabe der Förderung des wirtschaftlichen, sozialen und territorialen Zusammenhalts verlassen und sich weitere Zielsetzungen auf die Fahnen geschrieben. Dies mag angesichts des Charakters der Gleichstellungs- und Umweltschutzpolitik als Querschnittsaufgabe nicht unzulässig sein. Gleichwohl hätte es der Erhebung dieser Zielsetzungen zu Grundsätzen der Kohäsionspolitik nicht bedurft. Zudem sind inhaltlich ausgerichtete Grundsätze ein Fremdkörper in der verfahrensorientierten Allgemeinen Verordnung. Für das Verfahren sind aber nach wie vor die folgenden Grundsätze maßgeblich.

a) Grundsatz der Konzentration

76 Nach dem **Grundsatz der Konzentration** sollen die finanziellen Mittel dort eingesetzt werden, wo sie am dringendsten benötigt werden. Der Grundsatz lässt sich insofern als Gegensatz zum Gießkannenprinzip verstehen. Dem Bekenntnis der Kommission wie auch der maßgeblichen Verordnungen zum Grundsatz der Konzentration steht indes die Praxis entgegen. Die Konzentration der Mittelzu-

⁶⁴ Vgl beispielsweise *Eekhoff* S 68 unter Verweis auf *Holzward* S 160 f.

weisungen für die einzelnen Fonds auf die Strategie „Europa 2020“⁶⁵ ist schon ausweislich der viel zu offenen Begrifflichkeiten nicht geeignet, eine punktuelle Verwendung der finanziellen Mittel sicherzustellen. Auch eine Zweckbindung verfehlt ihre Wirkungen, wenn die Zielsetzungen zu allgemein formuliert sind. Die Unbestimmtheit mancher Formulierung (etwa des „intelligenten, nachhaltigen und integrativen Wachstums“) wird dabei nicht immer nur unvermeidliche Folge eines Formelkompromisses, sondern zuweilen auch bewusstes Resultat eines Finanzierungskalküls der Mitgliedstaaten gewesen sein. Es kann dann aber nicht verwundern, wenn kohäsionspolitische Transfers mitunter de facto als zweckfreie Zuweisungen an die Mitgliedstaaten empfunden werden.⁶⁶ Hinsichtlich des Grundsatzes der Konzentration lassen sich **drei Bezugspunkte** ausmachen, wobei hier die Terminologie der Kommission verwendet und die (besseren) Bezeichnungen der Rechtsetzungsakte nur in Klammern angegeben werden.

Nach dem Grundsatz der **Konzentration der Ressourcen (geographische Konzentration)** soll sich der größte Teil der Mittel aus den Strukturfonds auf die ärmsten Regionen und Länder erstrecken. In der Förderperiode 2014–2020 sind dementsprechend 70 % der Strukturfonds für diese Regionen vorgesehen (**finanzielle Konzentration**). 77

Nach der **Konzentration der Investitionen** sollen sich die Investitionen auf Hauptwachstumsschwerpunkte beschränken. In Abstimmung mit der Strategie „Europa 2020“ sind Hauptwachstumsschwerpunkte Forschung und Innovation, Informations- und Kommunikationstechnologien, Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit kleinerer und mittlerer Unternehmen sowie die Unterstützung der Umstellung auf eine CO₂-arme Wirtschaft. Diese Sichtweise der Europäischen Kommission⁶⁷ begegnet freilich Kritik. Denn die europäischen Förderungsmaßnahmen müssen sich mit Blick auf ihre Wirksamkeit streng an den vorrangigen Zielen und realen Bedürfnissen der begünstigten Gebiete orientieren, was mit dem Begriff „**thematische Konzentration**“ besser zum Ausdruck gebracht wird.⁶⁸ Sie verlangt zudem, dass den lokalen bzw regionalen Antragstellern sehr viel mehr Gewicht beigemessen wird als der Europäischen Kommission. Oktroyierte finanzielle Mittel sind mehr oder weniger „goldene Zügel“, die nur selten zur Wirksamkeit einer Maßnahme beitragen. 78

Nach der **Konzentration der Ausgaben** werden zu Beginn eines Programmplanungszeitraums jedem Programm die jährlichen Finanzmittel zugeteilt, wobei 79

⁶⁵ Vgl Erwägungsgrund Nr 104 und Art 18 der Allgemeinen Verordnung.

⁶⁶ So Wasmayr S 230.

⁶⁷ Vgl http://ec.europa.eu/regional_policy/how/principles/index_de.cfm.

⁶⁸ So auch die Bezeichnung in Art 18 Allgemeine Verordnung.

die Mittel bis zum Ende des zweiten Jahres nach ihrer Zuteilung ausgegeben werden. Man spricht von der n+2-Regel.

b) Grundsatz der Programmplanung

- 80 Nach dem **Grundsatz der Programmplanung** finanziert die Kohäsionspolitik seit 1988 grundsätzlich keine Einzelprojekte mehr, sondern nur noch einzelstaatliche Mehrjahresprogramme, die auf die Ziele und Prioritäten der EU ausgerichtet sind. Die Programmplanung verlangt insofern, dass die einzelnen Maßnahmen in ein von der Kommission mit einem Mitgliedstaat entwickeltes mittelfristiges Konzept eingepasst sein müssen. Entscheidend sind insofern die sog nationalen strategischen Rahmenpläne (NSRP) sowie insbesondere die operationellen Programme der Regionen. Nicht zu verkennen ist, dass der Grundsatz der Programmplanung der Europäischen Kommission erheblich mehr Einfluss auf die inhaltliche Förderung gibt als ihr bei der Förderung von Einzelprojekten zukäme. Der Grundsatz der Programmplanung trägt insofern erheblich dazu bei, dass die Kohäsionspolitik für die Europäische Kommission ein eigenständiges gestaltungsreiches Politikfeld geworden ist.
- 81 **Normativ** kommt der Grundsatz der Programmplanung in verschiedenen Erwägungsgründen sowie vor allem im eigenen Titel III der Allgemeinen Verordnung zum Ausdruck, wo Art 26 bis 36 detailliert die einzelnen Planungsschritte und -verfahren regeln.

c) Grundsatz der Partnerschaft

- 82 Nach dem **Grundsatz der Partnerschaft**, der von Art 5 der Allgemeinen Verordnung zusammen mit dem Grundsatz der Mehrebenen-Steuerung verankert ist, wird jedes Programm in einem kollektiven Prozess entwickelt, an dem Behörden auf europäischer, regionaler und lokaler Ebene ebenso beteiligt sind wie Sozialpartner und Organisationen der Zivilgesellschaft. Der Grundsatz der Partnerschaft soll sich auf alle Phasen des Programmplanungsprozesses beziehen, also beim Entwurf ebenso zum Tragen kommen wie bei der Verwaltung und Umsetzung bis hin zur Beobachtung und Bewertung. Er findet in den Partnerschaftsvereinbarungen seinen deutlichsten Ausdruck.
- 83 So geeignet der Partnerschaftsgrundsatz auch ist, um Bedarf, Akzeptanz und Wirksamkeit von Maßnahmen gleichermaßen zu sichern, so **problematisch** kann er aus rechtlicher Perspektive sein. Denn er steht unter dem Vorbehalt der vertraglichen wie auch der verfassungsrechtlichen Kompetenzverteilung. Dabei darf der Wunsch nach (zusätzlichen) Geldern aus Brüssel nicht den Blick auf das Subsidiaritätsprinzip verstellen. Partnerschaftsvereinbarungen können deshalb

nur innerhalb der jeweiligen Befugnisse der beteiligten Akteure geschlossen werden und derogieren nicht etwa entgegenstehendes Recht.⁶⁹ Umgekehrt muss die (alleinige) Verantwortung der Europäischen Kommission für den Vollzug des Haushaltsplans der EU beachtet werden. Die Mitgliedstaaten und ihre regionalen Untergliederungen sind deshalb über den Grundsatz der loyalen Zusammenarbeit nach Art 4 III EUV zur ordnungsgemäßen Verwendung der zugewiesenen Mittel aus dem Haushaltsplan verpflichtet.

d) Grundsatz der Zusätzlichkeit

Der **Grundsatz der Zusätzlichkeit** (zum Teil liest man auch vom **Grundsatz der 84 Komplementarität** oder **Additionalität**) bedeutet, dass die Finanzierung aus den europäischen Strukturfonds nationale Ausgaben grundsätzlich nicht vollständig ersetzen, sondern nur zu ihnen hinzutreten darf. Er wird bspw. in den Erwägungsgründen Nr 87 und Nr 124 der Allgemeinen Verordnung erwähnt und ist darüber hinaus Gegenstand des Art 95 der Allgemeinen Verordnung, der durch den Anhang X zur Allgemeinen Verordnung konkretisiert wird. Bereits aus diesen Vorschriften ergibt sich, dass der Grundsatz zwar überall gelten soll, nicht jedoch in allen Fällen überprüft wird. Zudem gibt es zahlreiche Ausnahmen, in denen der „Ko“-Finanzierungsanteil der Europäischen Kommission bis zu 100 % betragen kann. Von solchen sekundärrechtlich festgeschriebenen Ausnahmen abgesehen ist es wirtschaftswissenschaftlich umstritten, wie die optimale Kofinanzierungsrate zu bestimmen ist.⁷⁰ Entscheidend ist, sieht man einmal von Gleichheitsaspekten ab, auch nicht die absolute Quote, sondern die durch die **Kofinanzierung** gesicherte Möglichkeit der Kommission, eine zweckgerichtete Verwendung der Mittel sicherzustellen. Zusammen mit der Zweckbindung verbietet es der Grundsatz der Zusätzlichkeit zudem, die finanziellen Zahlungen als Instrument eines reinen, also voraussetzungslosen Finanzausgleichs zu qualifizieren. Dies bedeutet umgekehrt, dass jede Ausnahme vom Grundsatz der Zusätzlichkeit die Finanzausgleichsfunktion der Kohäsionspolitik stärkt.

e) Grundsatz der Wirksamkeit

Die Verpflichtung auf den Wirtschaftlichkeitsgrundsatz ergibt sich schon aus 85 seiner Normierung in Art 310 V 1 AEUV und folgt zudem dem Umstand, dass Kohäsionspolitik zugleich Haushaltsvollzug ist, so dass Art 30 HO zur Anwen-

⁶⁹ Dausen/Borchardt D II Rn 229.

⁷⁰ Vgl. hierzu Wrede Vierteljahreshefte zur Wirtschaftsforschung 1/2005, 69 f.

dung kommt. Art 4 VIII der Allgemeinen Verordnung erinnert an diese haushaltsrechtliche Verpflichtung. Der Grundsatz der Wirtschaftlichkeit gebietet nach dem **Maximalgrundsatz**, mit den gegebenen Mitteln eine größtmögliche Aufgabenverwirklichung anzustreben, und nach dem **Minimalgrundsatz**, ein gegebenes Ziel mit den geringst möglichen Mitteln zu erreichen. Bei der Anwendung dieser Maximen steht den beteiligten Organen zwar ein weiter Beurteilungsspielraum zu. Zugleich ist der Grundsatz der Wirtschaftlichkeit jedoch gem Art 287 II AEUV zentraler Maßstab für die Kontrolle durch den Rechnungshof.

III. Verfahren der Kohäsionspolitik

- 86 Die Kohäsionspolitik ist ausgesprochen **komplex**. Sie folgt einer Agenda, die sich in drei, einschließlich der nachträglichen Kontrolle in vier Hauptverfahren gliedern lässt.⁷¹

1. Politische und finanzielle Vorentscheidungen

- 87 Als **erste Phase** der Kohäsionspolitik lassen sich politische und finanzielle Vorentscheidungen ausmachen, die mit den konkreten Maßnahmen der Kohäsionspolitik zunächst nur wenig zu tun zu haben scheinen und die doch in besonderer Weise die Komplexität und das Kompromisshafte der Kohäsionspolitik erkennen lassen. Je stärker sich die Kohäsionspolitik nämlich von bloß strukturellen Korrekturmaßnahmen zu einer eigenständigen gestalterischen Politik fortentwickelt und je größer ihr Anteil am Gesamtvolumen des EU-Haushalts wird, desto wichtiger sind grobe politische Zielsetzungen und ein für ihre Verwirklichung verlässlicher Finanzrahmen.

a) Mittelfristige politische Zielsetzungen

- 88 Seit Mitte der achtziger Jahre lässt sich beobachten, dass die EU bzw damals die EWG ihr gesamtes **politisches Handeln auf bestimmte Ziele ausrichtet** und sich auf diese Weise selbst verpflichtet. Funktional mag man diese Zielfestlegungen als eine Art Regierungsprogramm verstehen. Zunächst noch nach dem Initiator, dem Kommissionspräsidenten Jacques Delors, benannt, wurden die weiteren Programme zwar ebenfalls von der Kommission erarbeitet, letztlich aber vom Europäischen Rat gem seiner Leitaufgabe in Art 15 EUV beschlossen.

⁷¹ Ausführlich *Schöndorf-Haubold* S 127 ff.

Die derzeitige Förderphase ist auf die „Strategie für intelligentes, nachhaltiges und integratives Wachstum“ ausgerichtet, die kurz **„Europa 2020“** genannt wird.⁷² Sie wurde vom Europäischen Rat am 17.06.2010 in Brüssel verabschiedet und liest sich wie die Werbebroschüre eines großen Unternehmens. In hehren Worten wird die Schaffung von „intelligentem, nachhaltigem und integrativem Wachstum“ propagiert, wobei „intelligent“ eine wirksamere Investition in Bildung, Forschung und Innovationen meint, „Nachhaltigkeit“ durch eine entschlossene Ausrichtung auf eine kohlenstoffarme Wirtschaft und eine wettbewerbsfähige Industrie erreicht werden soll und „integrativ“ bedeutet, dass vorrangig Arbeitsplätze geschaffen und Armut bekämpft werden soll. Kern der Strategie sind fünf detailliert quantifizierte Ziele, die den Mitgliedstaaten im Wege der „parametrischen Steuerung“ vorgegeben sind:

1. 75 % der Bevölkerung im Alter von 20 bis 64 Jahren sollten in Arbeit stehen.
2. 3 % des BIP der EU sollten für F&E aufgewendet werden.
3. Die 20-20-20-Klimaschutz-/Energieziele sollten erreicht werden (einschließlich einer Erhöhung des Emissionsreduktionsziels auf 30 %, falls die entsprechenden Voraussetzungen erfüllt sind).
4. Der Anteil der Schulabbrecher sollte auf unter 10 % abgesenkt werden, und mindestens 40 % der jüngeren Generation sollten einen Hochschulabschluss haben.
5. Die Zahl der armutsgefährdeten Personen sollte um 20 Mio sinken.

Diese Ziele sollen bis 2020 unter Beachtung von sieben Leitlinien realisiert werden:

1. „Innovationsunion“, um die Rahmenbedingungen und den Zugang zu Finanzmitteln für Forschung und Innovation zu verbessern und auf diese Weise sicherzustellen, dass innovative Ideen in wachstums- und beschäftigungswirksame Produkte und Dienstleistungen umgesetzt werden können;
2. „Jugend in Bewegung“, um unsere Bildungssysteme leistungsfähiger zu machen und den Jugendlichen den Eintritt in den Arbeitsmarkt zu erleichtern;
3. „Digitale Agenda für Europa“, um den Ausbau schneller Internet-Zugangsdienste zu beschleunigen und die Vorteile eines digitalen Binnenmarktes für Haushalte und Unternehmen zu nutzen;
4. „Ressourcenschonendes Europa“, um das Wirtschaftswachstum von der Ressourcennutzung abzukoppeln, den Übergang zu einer emissionsarmen

⁷² KOM(2010) 2020.

Wirtschaft zu unterstützen, die Nutzung erneuerbarer Energieträger und die Energieeffizienz zu fördern sowie unser Verkehrswesen zu modernisieren;

5. „Industriepolitik im Zeitalter der Globalisierung“, um die Rahmenbedingungen für Unternehmen, insbesondere für KMU, zu verbessern und eine international wettbewerbsfähige, starke und tragfähige Industriestruktur zu fördern;
6. „Agenda für neue Kompetenzen und neue Beschäftigungsmöglichkeiten“, um die Arbeitsmärkte zu modernisieren, den Menschen durch den lebenslangen Erwerb von Qualifikationen neue Möglichkeiten zu eröffnen und so die Erwerbsquote zu erhöhen sowie Angebot und Nachfrage auf dem Arbeitsmarkt ua durch Arbeitsmobilität besser aufeinander abzustimmen;
7. „Europäische Plattform zur Bekämpfung der Armut“, um den sozialen und territorialen Zusammenhalt zu gewährleisten, damit die Vorteile von Wachstum und Beschäftigung allen zugutekommen, und Menschen, die unter Armut und sozialer Ausgrenzung leiden, in Würde leben und sich aktiv am gesellschaftlichen Leben beteiligen können.

b) Mittelfristige finanzielle Rahmenbedingungen

- 90 Die politischen Zielsetzungen der jeweiligen Leitstrategie können nur erreicht werden, wenn zu ihrer Umsetzung ausreichend finanzielle Mittel zur Verfügung stehen. Um einen jährlichen Streit zwischen den Haushaltsbehörden – namentlich dem Europäischen Parlament auf der einen Seite und dem Rat als Vertreter der mitgliedstaatlichen (Finanz-)Interessen auf der anderen Seite – zu vermeiden, verständigt man sich seit den achtziger Jahren auf eine mittelfristige Finanzplanung, die zunächst als „Finanzielle Vorausschau“ in Form einer interinstitutionellen Vereinbarung geschlossen wurde und die seit dem Vertrag von Lissabon als **mehrfähriger Finanzrahmen** in der Rechtsform einer Verordnung ergeht, allerdings nicht im ordentlichen Rechtsetzungsverfahren, sondern vom Rat nach Zustimmung des Parlaments erlassen wird. Vorbehaltlich der Brückenklausel des Art 312 II UAbs 2 AEUV entscheidet der Rat einstimmig. Das in diesem Einstimmigkeitserfordernis liegende Veto-Recht eines jeden Mitgliedstaates ist der Grund dafür, dass um den mehrjährigen Finanzrahmen stets ein langer und hart ausgetragener Streit geführt wird. Dabei stehen sich aufgrund insofern gemeinsamer politischer Interessen regelmäßig die ausgabefreudige Kommission und das ebenso gestaltungsfreudige wie einflusshungrige Parlament auf der einen Seite und der Rat als Vertreter der zahlungsverpflichteten Mitgliedstaaten auf der anderen Seite gegenüber.

- 91 So langwierig die Verhandlungen auch sein mögen, so hat der mehrjährige Finanzrahmen doch dazu geführt, dass die jährlichen Haushaltspläne meist ohne

größere Verzögerung verabschiedet werden können. Der Grund für diese **Befriedungsfunktion** liegt darin, dass der mehrjährige Finanzrahmen unter Berücksichtigung des Eigenmittelbeschlusses nach Art 312 III Obergrenzen für die wichtigsten Ausgabenkategorien statuiert, die ihrerseits gem Art 312 I UAbs 3 AEUV für die Haushaltspläne verbindlich sind. Die Obergrenzen sind für die einzelnen Jahre der Laufzeit des mehrjährigen Finanzrahmens gesondert auszuweisen, um dem an den Grundsatz der Jährlichkeit gebundenen Haushaltsgesetzgeber eine verlässliche Vorgabe zu sein.

Die erste **interinstitutionelle Vereinbarung** betraf die finanzielle Voraus- 92 schau für die Jahre 1988–1992 und diente der Umsetzung des sog Delors-Paket I. Ihr folgten die finanzielle Vorausschau für die Jahre 1993–1999, die inhaltlich auf das Delors-Paket II bezogen war, die finanzielle Vorausschau für die Jahre 2000–2006 (Agenda 2000) und für die Jahre 2007–2013.

Mit einiger Verspätung und nach intensiven Verhandlungen wurde am 93 02.12.2013, nun erstmals in der verbindlichen Rechtsform einer Verordnung, der **mehrjährige Finanzrahmen** für die Jahre **2014–2020** verabschiedet.⁷³ Er gliedert sich in sechs Kategorien, die in ihren Bezeichnungen denselben politischen Formelkompromissen folgen wie die „strategischen“ Beschlüsse des Europäischen Rates und schon angesichts ihres ungleichen, jeweils in Klammern angegebenen Anteils am Gesamtvolumen keine sinnvolle Strukturierung der Ausgaben darstellen bzw die eigentlichen Verwendungen nicht erkennen lassen:

1. Intelligentes und integratives Wachstum (44,9 %)
 - 1a: Wettbewerbsfähigkeit für Wachstum und Beschäftigung
 - 1b: Wirtschaftlicher, sozialer und territorialer Zusammenhalt
2. Nachhaltiges Wachstum, natürliche Ressourcen (41,6 %)
3. Sicherheit und Unionsbürgerschaft (1,5 %)
4. Europa in der Welt (5,8 %)
5. Verwaltung (5,9 %)
6. Ausgleichszahlungen (0,4 %).

Die **Kohäsionspolitik** taucht in diesem Finanzrahmen unter der Bezeichnung 94 „Wirtschaftlicher, sozialer und territorialer Zusammenhalt“ als Teilrubrik zu 1. auf und beansprucht 33,3 % des Gesamtvolumens für Verpflichtungsermächtigungen. Allerdings sind einige kohäsionspolitische Maßnahmen anderen Rubriken zugeordnet, so dass eine klare Zuweisung nicht auf den ersten Blick erkennbar ist. So ist die Europäische Meeres- und Fischereipolitik etwa der Rubrik 2 zugewiesen.

⁷³ VO 1311/2013, ABl 2013 L 347/884.

- 95 Beschränkt man sich auf die **Teilrubrik 1b** für den wirtschaftlichen, sozialen und territorialen Zusammenhalt, so ist für den gesamten Zeitraum von sieben Jahren eine Summe von 366.791 Mio Euro vorgesehen, wobei der jährliche Betrag von 47.413 Mio Euro im Jahre 2014 kontinuierlich ansteigt bis auf 57.275 Mio Euro im Jahr 2020. Die jährlichen Ansätze verteilen sich prozentual jeweils zu 49,0 % auf die sog regionale Konvergenz, 18,8 % auf die Kohäsionsfonds, 15,6 % auf die Wettbewerbsfähigkeit, 9,9 % auf Übergangsregionen, 3,8 % auf die Beschäftigungsinitiative für junge Menschen und nur 1,1 % auf die europäische territoriale Zusammenarbeit.

c) Haushaltsplan

- 96 Die besondere Bedeutung des mehrjährigen Finanzrahmens liegt in seiner Bindungswirkung gegenüber dem Haushaltsplan. Art 312 I UAbs 3 AEUV unterstreicht den **Grundsatz des Einnahmenhaushalts**, indem er eine **Hierarchie der Finanzbestimmungen** festlegt: Die Einnahmen der Union werden durch den Eigenmittelbeschluss nach Art 311 AEUV festgelegt. Die Einnahmen begrenzen gemäß Art 312 I AEUV die Ausgaben, die im Finanzrahmengesetz mittelfristig festgelegt werden. Diese wiederum sind gem Art 312 I UAbs 3 bindend für die Festlegung der Jahreshaushaltspläne.
- 97 Die Mittel für die Strukturpolitik nehmen einen immensen **Anteil am gesamten Haushaltsvolumen** ein. Für das Haushaltsjahr 2014 sind 142.640 Mio Euro an Verpflichtungsermächtigungen veranschlagt. Auf die Kohäsionspolitik iWS (Rubrik 1b des Haushaltsplans 2014: Wirtschaftlicher, sozialer und territorialer Zusammenhalt), also einschließlich des ESF, entfallen dabei 47.502 Mio Euro, also ein Drittel.⁷⁴ Innerhalb dieses Gesamtvolumens entfallen auf den EFRE 24.988 Mio Euro,⁷⁵ auf den ESF 13.035 Mio Euro⁷⁶ und auf den KF 7.963 Mio Euro.⁷⁷ Daneben sind für den ELER 13.987 Mio Euro⁷⁸ und für den EMFF 873 Mio Euro vorgesehen.⁷⁹ Auch langfristig wird sich an dieser Größenordnung nur marginal etwas verändern. Der mehrjährige Finanzrahmen sieht bis 2020 jedenfalls eine Ausweitung der Verpflichtungsermächtigungen bis auf 57.275 Mio Euro vor, was

⁷⁴ Europäische Kommission, GD Haushalt, http://ec.europa.eu/budget/figures/2014/2014_de.cfm.

⁷⁵ Haushaltsplan 2014 (Band III – Kommission), Ausgaben, Kapitel 13 03, S 179 ff.

⁷⁶ Haushaltsplan 2014 (Band III – Kommission), Ausgaben, Kapitel 04 02, S 62 f.

⁷⁷ Haushaltsplan 2014 (Band III – Kommission), Ausgaben, Kapitel 13 04, S 190.

⁷⁸ Haushaltsplan 2014 (Band III – Kommission), Ausgaben, Kapitel 05 04, S 95 f.

⁷⁹ Haushaltsplan 2014 (Band III – Kommission), Ausgaben, Kapitel 11 06, S 164 ff.

nach bisheriger Planung einen Anteil von rund 34 % am Gesamtvolumen des Haushalts ausmachen wird.⁸⁰

So übersichtlich sich der mehrjährige Finanzrahmen gestaltet, so unübersichtlich sind die Haushaltspläne der EU. Das Auffinden der Angaben zu den einzelnen Fondsvolumen für das Haushaltsjahr 2014 gestaltet sich als schwierig. Dies liegt zum einen daran, dass der Haushaltsplan für das Jahr 2014 im März 2014 immer noch nicht im Amtsblatt veröffentlicht ist. Der online abrufbare Einzelplan der Kommission⁸¹ ist aufgrund seines Umfangs und der tabellarischen Darstellung unübersichtlich, zumal die Finanzierungsinstrumente der Kohäsionspolitik nicht zusammenhängend aufgeführt sind. Des Weiteren beinhaltet der Haushaltsplan für das Jahr 2014 zwar die Rubrik „Wirtschaftlicher, sozialer und territorialer Zusammenhalt“. Wünschenswert wäre darüber hinaus aber eine Untergliederung in die betreffenden Fonds. Problematisch ist zudem, dass sich die angegebenen Beträge zT auf „Preise von 2011“, an anderer Stelle auf „aktuelle Preise“ beziehen. Im Ergebnis erscheint die Außendarstellung der Kommission trotz der Internetauftritte der Generaldirektionen Haushalt und Regionalpolitik sowie der eigenen Internetpräsenz des mehrjährigen Finanzrahmens verbesserungsbedürftig. 98

2. Planungsphase

Die Planungsphase beginnt mit der Erstellung eines **Gemeinsamen Strategischen Rahmens (GSR)** durch die EU, der nach Art 10 I Allgemeine Verordnung „der Förderung einer harmonischen, ausgewogenen und nachhaltigen Entwicklung der Union dient.“ Zudem soll er die Ausarbeitung der Partnerschaftsvereinbarung und der Programme im Einklang mit den Grundsätzen der Verhältnismäßigkeit und Subsidiarität und unter Berücksichtigung der nationalen und regionalen Zuständigkeiten erleichtern, damit die spezifischen und geeigneten Strategie- und Koordinierungsmaßnahmen beschlossen werden, wie Art 10 III Allgemeine Verordnung festhält. Sein obligatorischer Inhalt wird von Art 11 und Anhang 1 der Allgemeinen Verordnung beschrieben. Zusammenfassend legt er „strategische Leitgrundsätze fest, um den Planungsprozess und die sektorale und territoriale Koordinierung der Unionsintervention im Rahmen der ESI mit anderen relevanten Unionsstrategien und -Instrumenten im Einklang mit den Vorgaben und Zielen der Strategie der Union für intelligentes, nachhaltiges und 99

⁸⁰ Übersicht der GD Haushalt, http://ec.europa.eu/budget/mff/figures/index_en.cfm. Die Angaben der VO 1311/2013, ABl 2013 L 347/884, Anlage 1 sind zu Preisen von 2011 gemacht.

⁸¹ <http://eur-lex.europa.eu/budget/data/LBL2014/DE/SEC03.pdf>.

integratives Wachstum unter Berücksichtigung der wichtigsten territorialen Herausforderungen der verschiedenen Arten von Gebieten zu erleichtern.“

100 Im Anschluss sind die Mitgliedstaaten aufgefordert, eine Gesamtstrategie für alle strukturpolitischen Maßnahmen in ihrem gesamten Territorium zu entwickeln. Der früher für diese mitgliedstaatsinterne Planungs- und Koordinierungsleistung verwendete Begriff „Nationaler Strategischer Rahmenplan“ wird von den geltenden Rechtsgrundlagen nicht mehr verwendet. Stattdessen spricht Art 14 Allgemeine Verordnung von der **Partnerschaftsvereinbarung**, die von den Mitgliedstaaten bis zum 22. April 2014 erstellt werden und die alle Unterstützungsleistungen aus den ESI-Fonds im betreffenden Mitgliedstaat abdecken müssen. Zum Zeitpunkt der Manuskripterstellung lag noch kein deutscher Entwurf einer Partnerschaftsvereinbarung vor. Der Kommission stehen nach Art 16 I Allgemeine Verordnung drei Monate für Anmerkungen zur Partnerschaftsvereinbarung zur Verfügung, die sie, sofern ihre Anmerkungen vom Mitgliedstaat angemessen berücksichtigt werden, nach Art 16 II Allgemeine Verordnung binnen vier Monaten annehmen muss.

101 Anschließend steht den Mitgliedstaaten nach Art 26 IV Allgemeine Verordnung ein Zeitraum von drei Monaten zur Verfügung, um die **Programme** bzw. **operationellen Programme (OP)** zu erarbeiten und einzureichen. Ihr obligatorischer Inhalt wird von Art 27 Allgemeine Verordnung beschrieben, das Verfahren zu ihrer Annahme von Art 29. Nach dem in der Verordnung vorgesehenen Zeitplan sollten alle operationellen Programme bis Ende Januar 2015 angenommen sein.

102 Insgesamt ist die Planungsphase das **gestaltende Element** innerhalb der Kohäsionspolitik. Auf jeder Stufe des Planungsprozesses wird eine stufenweise Problemabschichtung vorgenommen. Die vorherige Festlegung einer groben politischen Strategie durch den Europäischen Rat und der finanziellen Mittel im mehrjährigen Finanzrahmen führt zu einer Streckung ebenso wie zu einer Entlastung der Planungsphase. Die Planung selbst verfolgt steuernde, kommunikative und rationalisierende Wirkungen, die sie in aller Regel auch erreicht.⁸²

3. Vollzugsphase

103 In der sich anschließenden Vollzugsphase werden die Vorhaben ausgewählt und durchgeführt. Diese Phase wird von den **Mitgliedstaaten** dominiert, die Rolle der Europäischen Kommission beschränkt sich weitgehend auf die Mittelbewilligung und -auszahlung. Freilich nimmt die Allgemeine Verordnung insofern Einfluss auf die Vorhabenauswahl, als sie sog Ex-ante-Konditionalitäten erwartet,

⁸² Intensiv zur Planungsphase *Schöndorf-Haubold* S 158 ff.

wie Erwägungsgrund 21 der Allgemeinen Verordnung deutlich zum Ausdruck bringt: „Die Mitgliedstaaten sollten die Unterstützung so konzentrieren, dass ein signifikanter Beitrag zur Verwirklichung der Ziele der Union im Einklang mit dem spezifischen nationalen und regionalen Entwicklungsbedarf des jeweiligen Mitgliedstaats sichergestellt werden kann. Es sollten Ex-ante-Konditionalitäten sowie eine kurz gefasste, erschöpfende Aufstellung objektiver Kriterien für ihre Bewertung festgelegt werden, um zu gewährleisten, dass die notwendigen Voraussetzungen für eine wirksame und effiziente Nutzung der Unterstützung durch die Union gegeben sind. Zu diesem Zweck sollte eine Ex-ante-Konditionalität nur dann auf die Priorität eines bestimmten Programms angewandt werden, wenn sie einen unmittelbaren und echten Bezug zur wirksamen und effizienten Verwirklichung eines spezifischen Ziels einer Investitionspriorität oder einer Unionspriorität aufweist oder sich hierauf unmittelbar auswirkt, da nicht jedes spezifische Ziel unbedingt an eine in den fondsspezifischen Regelungen festgelegte Ex-ante-Konditionalität gebunden ist.“ Eine Übersicht der erforderlichen Ex-ante-Konditionalitäten und ihrer Erfüllungskriterien findet sich in Ergänzung zu Art 19 Allgemeine Verordnung im Anhang XI Teil II zur Allgemeinen Verordnung.

Mit Blick auf die **Verantwortung der Kommission für den Vollzug des EU-Haushalts** nach Art 317 AEUV ist sie aber auch und gerade in der Vollzugsphase auf Informationen der Mitgliedstaaten angewiesen. Bereits Erwägungsgrund 98 der Allgemeinen Verordnung hält deshalb fest: „Die Mitgliedstaaten sollten der Kommission regelmäßig die wichtigsten Daten übermitteln, damit relevante, aktuelle Informationen über die Programmdurchführung zur Verfügung stehen. Damit den Mitgliedstaaten kein zusätzlicher Verwaltungsaufwand entsteht, sollte sich dies auf fortlaufend erhobene Daten beschränken, und die Übertragung sollte im Wege des elektronischen Datenaustausches erfolgen.“ Auf die bereits in Kraft getretene Durchführungsverordnung zum elektronischen Datenaustausch zwischen den Mitgliedstaaten und der Kommission in Angelegenheiten der ESI ist bereits hingewiesen worden.⁸³

4. Kontrollphase

Die Aufsicht über die Durchführung der Kohäsionspolitik kann als eine typische **Verbundaufsicht** charakterisiert werden.⁸⁴ Die eigentliche Aufsicht über die Verwendung der finanziellen Mittel liegt bei den nationalen Stellen. Doch trotz der primären Zuständigkeit der Mitgliedstaaten für den Vollzug der kohäsions-

⁸³ VO 184/2014, ABl 2014 L 57/7.

⁸⁴ So Eekhoff S 66 ff.

politischen Maßnahmen und deren Kontrolle kann sich die Europäische Kommission ihrer Haushaltsverantwortung nach Art 317 AEUV nicht mit dem Verweis auf Missstände in den Mitgliedstaaten entziehen. Vielmehr muss sie selbst kontrollieren, ob die Mitgliedstaaten geeignete Kontrollmechanismen ins Leben gerufen haben. Deshalb übt die Europäische Kommission sowohl eine Kontrolle hinsichtlich der Richtigkeit der Zahlungsanträge als auch eine Aufsicht über die nationalen Kontrollen aus, die die mitgliedstaatlichen Verwaltungen gegenüber den Begünstigten durchzuführen haben. Neben Vor-Ort-Kontrollen (vgl bspw Art 75 Allgemeine Verordnung) hat die Kommission dabei auch die Möglichkeit, Empfehlungen oder – verbindlicher – Aufforderungen zu Abhilfemaßnahmen auszusprechen, deren Nichtbefolgung unter Umständen mit finanziellen Konsequenzen verbunden ist (vgl Art 87 Allgemeine Verordnung). Die Europäische Kommission kann die Fondsfinanzierung für eine einzelne Investition im Ergebnis sogar ganz oder teilweise kürzen (Art 86 Allgemeine Verordnung). In der Regel werden die entsprechenden Gelder dann für ein anderes Projekt im Rahmen desselben Programmes verwendet. Nimmt ein Mitgliedstaat die insoweit angeordneten Finanzkorrekturen allerdings nicht vor, kann die Kommission auch mit einer Nettoreduzierung der Gemeinschaftsmittel reagieren.

106 Insgesamt setzt die Allgemeine Verordnung aber verstärkt auf **strukturelle Vorsorgekontrolle und sog Ex-ante-Konditionalitäten** denn auf eine nachträgliche Kontrolle. So bestimmt schon Erwägungsgrund 106 der Allgemeinen Verordnung, dass die Mitgliedstaaten für jedes operationelle Programm eine Verwaltungsbehörde, eine Bescheinigungsbehörde und eine funktionell unabhängige Prüfbehörde zu benennen haben, die im Zusammenspiel für die Durchführungskontrolle zuständig sind: Die **Verwaltungsbehörde** prüft die Einhaltung der Bedingungen für die Gewährung von Zuschüssen und führt regelmäßige Kontrollen durch, um die Fortschritte und die Richtigkeit der angesetzten Ausgaben zu überprüfen. Die **Bescheinigungsstelle** unterbreitet der Kommission regelmäßig die Kostennachweise und die Zahlungsanträge. Sie überprüft, ob die Zahlungsanträge korrekt sind und von Rechnungsführungssystemen erstellt wurden, die den geltenden nationalen und europäischen Vorschriften entsprechen. Die **Prüfbehörde** prüft die Systeme und die Projekte. Sie meldet der Verwaltungsbehörde und der Bescheinigungsstelle festgestellte Lücken und Unregelmäßigkeiten bei den Ausgaben.

107 Darüber hinaus legt **Erwägungsgrund 43** der Allgemeinen Verordnung fest: „Um verhältnismäßige Kontrollvorkehrungen zu gewährleisten und den mit den Finanzinstrumenten verbundenen Mehrwert zu wahren, sollten die vorgesehenen Endbegünstigten **nicht durch übermäßigen Verwaltungsaufwand abgeschreckt** werden. Die für die Prüfungen von Programmen zuständigen Gremien sollten zuerst Prüfungen auf der Ebene der Verwaltungsbehörden und der Stellen,

die Finanzinstrumente durchführen, einschließlich Dachfonds, vornehmen. Allerdings kann es spezifische Umstände geben, unter denen die notwendigen Unterlagen für den Abschluss solcher Prüfungen auf der Ebene der Verwaltungsbehörden oder der Stellen, die die Finanzinstrumente durchführen, nicht vorliegen oder diese Dokumente keine wahrheitsgemäße und genaue Aufzeichnung der geleisteten Förderung darstellen. In solchen speziellen Fällen bedarf es daher bestimmter Vorkehrungen, um auch Prüfungen auf der Ebene der Endbegünstigten zu ermöglichen.“

IV. Die fünf Europäischen Struktur- und Investitionsfonds (ESI)

Der Europäischen Union stehen für ihre Kohäsionspolitik – von ihrer Verfolgung 108 als Querschnittsaufgabe im Rahmen aller Politiken abgesehen – im Wesentlichen Fonds sowie andere Finanzierungsinstrumente zur Verfügung. Die im Dezember 2013 reformierten sekundärrechtlichen Vorschriften, insb die Allgemeine Verordnung (so Rn 53), fassen die fünf Struktur- und Investitionsfonds EFRE, ESF, KF, ELER und EMFF zu den Europäischen Struktur- und Investitionsfonds, kurz ESI, zusammen.

1. Europäischer Fonds für regionale Entwicklung (EFRE)

a) Rechtsgrundlage und Überblick

Der EFRE wurde 1975 durch eine auf Art 235 EWGV, dem jetzigen Art 352 I AEUV 109 vergleichbar, gestützte Verordnung gegründet, bevor er durch die EEA zunächst in Art 130c EWGV, sodann in Art 160 EGV und nun in Art 176 AEUV eine eigenständige Rechtsgrundlage erhalten hat.

Art 176 AEUV bestimmt die **Aufgabe** des EFRE, zum Ausgleich der wichtigsten regionalen Ungleichgewichte in der Union beizutragen. 110 Des Weiteren sollen schwächer werdende Industriegebiete umgestellt und wichtige regionale Ungleichgewichte ausgeglichen werden. Wichtigste regionale Unterschiede sind nicht besonders bedeutsame, sondern besonders schwerwiegende. Die Beseitigung sonstiger lokaler Diskrepanzen bleibt primäre Aufgabe der Mitgliedstaaten. Der EFRE wird vor allem zur strukturellen Anpassung rückständiger Gebiete sowie zur Umstellung der Industriegebiete mit rückläufiger Entwicklung genutzt. Er ist das **wichtigste Finanzierungsinstrument** der Regionalpolitik der Union. Durch seine entsprechenden Finanzzuweisungen fungiert er in gewissem Maße als **horizontaler Finanzausgleich**, der aber wegen seiner Ausrichtung auf Regionen nur mittelbar die Mitgliedstaaten betrifft. Der Fonds besitzt keine eigene Rechtspersönlichkeit, sondern ist eine unselbständige Einrichtung der Union. Er

wird von der Kommission verwaltet, seine Mittel sind im Haushaltsplan enthalten.

- 111 Bereits Art 174 II, III AEUV beinhaltet relevante **Zielbestimmungen** für die regionale Entwicklung und den EFRE. So sind eine Angleichung der Entwicklungsstände und eine Beseitigung der Rückstände der unterschiedlichen Regionen Ziele der europäischen Strukturpolitik. Besondere Aufmerksamkeit gilt dabei den ländlichen, vom industriellen Wandel betroffenen Gebieten und den Gebieten mit schweren und dauerhaften natürlichen oder demografischen Nachteilen, zB nördliche und Inselgebiete. Es handelt sich bei dieser Norm um die Rechtsgrundlage für eine **unionsrechtliche Regionalpolitik**.⁸⁵ Die primärrechtliche Grundlage für den EFRE enthalten Art 176 und 178 AEUV, nicht aber Art 175 I 3, der nur auf vorhandene Finanzierungsinstrumente abstellt, aber trotzdem zu einer unionseigenen Förderungspolitik ermächtigt.⁸⁶

b) EFRE-Verordnung

- 112 Die nur allgemeine Aufgabenzuweisung an den EFRE bedarf der Konkretisierung durch das gemäß Art 177 und vor allem Art 178 AEUV zu beschließende **Sekundärrecht**, das insbesondere Einzelheiten der Ausgestaltung und der Finanzierung des EFRE zu bestimmen hat. Entsprechende Vorgaben enthalten die Allgemeine Verordnung und die EFRE-Verordnung,⁸⁷ welche zugleich die Vorgängerverordnung⁸⁸ aufhebt. Die EFRE-Verordnung stützt sich neben Art 178 AEUV auch auf Art 349 AEUV, welcher bestimmte außereuropäische Territorien der Mitgliedstaaten betrifft, die wegen ihrer strukturbedingten sozialen und wirtschaftlichen Lage Sonderregelungen bei der Anwendung der Verträge erfahren.
- 113 Diese **Zweiteilung der Rechtsgrundlagen** spiegelt sich auch in der Struktur der EFRE-Verordnung wider. In Kapitel I als allgemeiner Teil finden sich gemeinsame Bestimmungen über Aufgaben und Interventionsbereich des Fonds. Dem schließt sich ein spezieller Teil in Kapitel II an, der besondere Bestimmungen zur Behandlung von territorialen Besonderheiten enthält, worunter auch nördlichste Regionen mit sehr geringer Bevölkerungsdichte und die in Art 349 AEUV genannten Regionen in äußerster Randlage fallen. Übergangsbestimmungen, delegierte Rechtsakte und die Aufhebung der früheren Verordnung befinden sich in den Schlussbestimmungen in Kapitel III. Am Ende benennt Anhang I gemeinsame

⁸⁵ Grabitz/Hilf/Nettesheim/Eggers Art 174 AEUV Rn 26 f.

⁸⁶ Grabitz/Hilf/Nettesheim/Eggers Art 174 AEUV Rn 26, Art 175 AEUV Rn 17, Art 176 AEUV Rn 1.

⁸⁷ VO 1301/2013, ABl 2013 L 347/289.

⁸⁸ VO 1080/2006, ABl 2006 L 210/1.

Outputindikatoren für den Bereich „Investitionen in Wachstum und Beschäftigung“ sowie in Anhang II eine Entsprechungstabelle zur Vorgängerverordnung.

aa) Allgemeiner Teil

Die EFRE-Verordnung zielt auf Investitionen in Wachstum und Beschäftigung 114 sowie auf eine Europäische territoriale Zusammenarbeit. Hierfür werden die notwendigen Aufgaben bestimmt und der Bereich festgelegt, in welchem interveniert werden soll, um die beschriebenen Ziele zu erreichen (Art 1). Dabei unterstützt der EFRE die Finanzierung von Maßnahmen, die auf einen **Ausgleich bedeutender regionaler Disparitäten** abzielen (Art 2). In Art 3 I werden nun Maßnahmen aufgezählt, welche durch den EFRE gefördert werden (Interventionsbereich) – zu erwähnen sind insbesondere die bedeutenden Bereiche der Produktion (lit a) und **Infrastruktureinrichtungen** (lit c). In negativer Hinsicht unterstützt der EFRE nicht die in Abs 3 genannten Bereiche, etwa: Kernkraftwerke; Verringerung der Treibhausgasemissionen, soweit die Tätigkeiten in Anhang I der RL 2003/87⁸⁹ aufgeführt sind; Tabak(erzeugnisse).

Daran anschließend weist Art 4 den Zielen und Prioritäten aus Art 9 I und 115 Art 5 Allgemeine Verordnung die **nötigen Mittel** zu und konzentriert sie (thematisch) auf bestimmte Bereiche, enthält aber im Rahmen dessen freilich auch Ausnahmen und Spezialisierungen.⁹⁰ Diese Mindestzuweisung⁹¹ erfolgt dadurch, dass auf nationaler Ebene je nach Entwicklungsstand der Region ein anderer Prozentsatz für die Ziele in Art 9 I Allgemeine Verordnung zugeteilt wird. Welche der drei Kategorien (weniger entwickelte Regionen, Übergangsregionen und stärker entwickelte Regionen) einschlägig ist, richtet sich nach dem BIP pro Kopf, gemessen am durchschnittlichen BIP der EU-27.⁹² In einer Übergangsregion zB liegt das BIP pro Kopf zwischen 75 % und 90 % des durchschnittlichen BIP der EU-27. Folgendes Bsp dient der Veranschaulichung: Für Teile Ostdeutschlands als Übergangsregion⁹³ werden 9,861 Mrd Euro zwischen 2014–2020 zur Verfügung gestellt. In Übergangsregionen müssen gemäß Art 4 I lit b) 60 % der Mittel auf zwei oder

⁸⁹ ABI 2003 L 275/32.

⁹⁰ Übersichtliche Kurzzusammenfassung auch unter http://ec.europa.eu/regional_policy/thefunds/regional/index_de.cfm.

⁹¹ European Commission, MEMO/11/663, S 2 f.

⁹² Vgl Art 90 II Allgemeine Verordnung 1303/2013, ABI 2013 L 347/320.

⁹³ S Karte unter http://ec.europa.eu/regional_policy/what/future/eligibility/index_de.cfm; Zahlen bei Europäische Kommission, GD Regionalpolitik und Stadtentwicklung, Finanzielle Zuweisungen 2014–2020, http://ec.europa.eu/regional_policy/what/future/eligibility/index_de.cfm.

mehr der in Art 9 I Nr 1–4 Allgemeine Verordnung genannten Ziele verwendet werden, davon mindestens 15 % für diejenigen in Art 9 I Nr 4 Allgemeine Verordnung. Zusammenfassend wird deutlich, dass stärker entwickelte Regionen einen kleineren thematischen Spielraum für die Mittelverwendung besitzen, wohingegen weniger entwickelte Gebiete wegen ihres breiten Entwicklungsbedarfs einen größeren Spielraum zur Mittelverwendung erhalten.⁹⁴ Dennoch besteht in jeder Region ein Schwerpunkt in der Förderung von Energieeffizienz, erneuerbaren Energien, Innovation und der Förderung von kleinen und mittelständischen Unternehmen.

- 116 In einer weiteren Stufe der Konkretisierung und Priorisierung bestimmt Art 5 **Investitionsprioritäten**, dh der EFRE unterstützt Investitionen in gewisse Felder, die innerhalb der Ziele des Art 9 I Allgemeine Verordnung liegen, zB: Art 9 I Nr 6 Allgemeine Verordnung zielt auf die Erhaltung und den Schutz der Umwelt sowie die Förderung der Ressourceneffizienz. Hiermit korrespondiert Art 5 VI EFRE-Verordnung. Demgemäß muss im Rahmen dieses Ziels die Priorität unter anderem auf die Wasserwirtschaft (b)) gelegt werden.
- 117 Vergrößernd zusammengefasst konzentriert sich der Schwerpunkt (die Priorität) der Investitionen auf die Bereiche Forschung und Innovation, Digitale Agenda, Unterstützung kleiner und mittelständischer Unternehmen und Projekte zur kohlenstoffdioxidarmen Wirtschaft.⁹⁵ Wieviel der Mittel hierauf entfallen müssen, richtet sich nach der betroffenen Region: in **entwickelten Regionen** mindestens 80 % auf mindestens zwei der erwähnten Bereiche, in **weniger entwickelten Regionen** 50 % und in Übergangsregionen 60 %. Dabei muss in jeder Region ein gewisser Prozentsatz für kohlenstoffdioxidarme Wirtschaftsprojekte eingesetzt werden. Die an einigen Stellen in der EFRE-Verordnung angesprochenen Programme zur europäischen territorialen Zusammenarbeit, die ebendort nicht näher geregelt sind, müssen hingegen alle vier Prioritäten mit mindestens 80 % der Mittel versehen.
- 118 Der allgemeine Teil schließt mit **Indikatoren** für das Ziel „Investitionen in Wachstum und Beschäftigung“, Art 6 und Anhang I. Somit wird eine konkrete und transparente Erfolgskontrolle möglich.

⁹⁴ Europäische Kommission, Kohäsionspolitik 2014–2020: Investieren in Wachstum und Beschäftigung, 2011, S 8. Siehe für konkrete Zahlen Europäische Kommission, GD Regionalpolitik und Stadtentwicklung, Finanzielle Zuweisungen 2014–2020, http://ec.europa.eu/regional_policy/what/future/eligibility/index_de.cfm.

⁹⁵ S auch Europäische Kommission, MEMO/13/1011, S 2; Europäische Kommission, GD Regionalpolitik und Stadtentwicklung, Die Fonds. Europäischer Fonds für regionale Entwicklung, http://ec.europa.eu/regional_policy/thefunds/regional/index_de.cfm; dort auch zum Folgenden.

bb) Besonderer Teil

Der Besondere Teil beginnt mit speziellen Vorschriften für eine nachhaltige 119 Stadtentwicklung (Art 7), die neuerdings die Rolle der Städte für Wachstum und Beschäftigung mittels integrierter Maßnahmen unterstreichen.⁹⁶ Bei der **Stadtentwicklung** hat eine enge Zusammenarbeit mit den städtischen Behörden zu erfolgen (Art 7 V). Flankiert wird Art 7 durch Art 8, wodurch innovative Maßnahmen im Bereich der nachhaltigen Stadtentwicklung, zB Studien und Pilotprojekte, gefördert werden können und eine strenge Bindung an die in Art 4 genannten Tätigkeiten nicht besteht. Dem Bereich der Stadtentwicklung dient auch ein Stadtentwicklungsnetz (Art 9).

Gebiete mit natürlichen oder **demografischen Nachteilen** finden in den 120 neuen Art 10–12 besondere Berücksichtigung. So gilt Art 4 nicht für nördlichste Regionen mit sehr geringer Bevölkerungsdichte, so Art 11, und für Regionen in äußerster Randlage. Stattdessen sind die Mittel für jene nördlichsten Regionen für die Ziele in Art 9 I Nr 1–4 und 7 Allgemeine Verordnung zu verwenden, in Regionen in äußerster Randlage für Mehrkosten, die aus eben dieser Lage entstehen (vgl Art 349 AEUV). Es sind die Einschränkungen in den folgenden Absätzen des Art 12 zu beachten.

cc) Schlussbestimmungen

Details zu delegierten Rechtsakten werden in Art 14 erwähnt. Art 15 und 13 stellen 121 das Verhältnis von alter und neuer Verordnung klar. So wird die **alte EFRE-Verordnung** grundsätzlich aufgehoben. Verweise auf diese verstehen sich von nun an als Verweise auf die neue EFRE-Verordnung, was über die Entsprechungstabelle in Anhang II näher zu erschließen ist. Soweit es um Unterstützungen und Anträge geht, die auf der alten Verordnung basieren, bleiben diese durch die neue Verordnung unberührt.

c) Würdigung

Die derzeitige EFRE-Verordnung befindet sich in ihrer Konzeption auf einer Linie 122 mit dem neuen Ansatz aller Fonds. Im Mittelpunkt stehen eine starke **Priorisie-**

⁹⁶ Vgl auch European Commission, MEMO/11/663, S 9; näher zu Art 7 auch Europäische Kommission, GD Regionalpolitik und Stadtentwicklung, Integrierte nachhaltige Stadtentwicklung. Factsheet, abrufbar unter http://ec.europa.eu/regional_policy/what/future/publication/index_de.cfm, S 2 f, 4 f.

rung sowie eine anschließende transparente Erfolgskontrolle.⁹⁷ Es bleibt aber zu fragen, ob sich das Fonds-Konzept angesichts seiner Weite, die durch die kaum noch überschaubare Aneinanderreihung von Schlagworten deutlich wird, nicht den Vorwurf der Konturenlosigkeit oder gar Beliebigkeit gefallen lassen muss. Ob eine Priorisierung auf generalklauselartige Begriffe zu einer wirklichen Prioritätensetzung führt, muss bezweifelt werden. Die Steuerungsfähigkeit des Rechts verlangt auch einen hinreichenden Bestimmtheitsgrad.

- 123 Für **Deutschland** sind die Auswirkungen der erst im Dezember 2013 reformierten EFRE-Verordnung noch gering. Einen Ausblick geben aber die zahlreichen von der Europäischen Kommission ausgesprochenen Empfehlungen für den Förderungszeitraum 2014–2020.⁹⁸ Zwar gehört der größte Teil Ostdeutschlands nicht mehr zu den weniger entwickelten, sondern ab 2014 zu den Übergangsregionen. Dennoch werden vor allem die Unterschiede in Wirtschaftsleistung, Beschäftigungsquote und Probleme bei der Demografie generell angemahnt. Problematische Bereiche in ganz Deutschland sind nach Auffassung der Kommission insbesondere Armut trotz Erwerbstätigkeit sowie Energiewende und Klimawandel. Folglich werden für drei Bereiche Förderprioritäten vorgeschlagen: Regionale Unterschiede bei Wettbewerbsfähigkeit und demografischem Wandel, Steigerung des Arbeitsmarktpotenzials, der sozialen Eingliederung und des Bildungsniveaus, Energiewende und nachhaltige Nutzung natürlicher Ressourcen.

2. Europäischer Sozialfonds (ESF)

a) Rechtsgrundlage und Überblick

- 124 Auf primärrechtlicher Ebene stellen zunächst die unter einem **eigenen Titel**⁹⁹ normierten Art 162 bis 164 AEUV die Rechtsgrundlagen für den ESF dar. Da es sich bei dem ESF gemäß Art 175 I 3 AEUV um einen Strukturfonds handelt, finden außerdem die Art 174 ff AEUV Anwendung.¹⁰⁰ Art 162 AEUV verpflichtet die EU zur Errichtung des ESF und erläutert dessen Zielsetzung in Gestalt der Verbesse-

⁹⁷ Europäische Kommission, GD Regionalpolitik und Stadtentwicklung, Stellungnahmen der Kommissionsdienststellen zur Partnerschaftsvereinbarung und der Programme in Deutschland für den Zeitraum 2014–2020, S 3, abrufbar unter http://ec.europa.eu/regional_policy/what/future/program/index_de.cfm; Europäische Kommission, MEMO/13/1011, S 2.

⁹⁸ Europäische Kommission, GD Regionalpolitik und Stadtentwicklung, Stellungnahmen der Kommissionsdienststellen zur Vorbereitung der Partnerschaftsvereinbarung und der Programme in Deutschland für den Zeitraum 2014–2020, abrufbar unter http://ec.europa.eu/regional_policy/what/future/program/index_de.cfm.

⁹⁹ AEUV-Titel XI im Dritten Teil: Der Europäische Sozialfonds.

¹⁰⁰ Grabitz/Hilf/Nettesheim/Kingreen Art 162 AEUV Rn 2, 11.

rung der „Beschäftigungsmöglichkeiten im Binnenmarkt“, welche „zur Hebung der Lebenshaltung“ beitragen soll. Gemäß Art 163 I AEUV obliegt die Fondsverwaltung der Kommission. Zusätzlich wird unter dem Vorsitz eines Kommissionsmitglieds ein unterstützender Ausschuss eingesetzt, der sich aus Vertretern der Regierungen sowie der Arbeitgeber- und Arbeitnehmerverbände zusammensetzt (Art 163 II AEUV). Art 164 AEUV ermächtigt das Europäische Parlament und den Rat zum Erlass von Durchführungsverordnungen. Von Bedeutung ist zudem die Ermächtigungsvorschrift des Art 177 I AEUV zum Erlass von fondsspezifischen Verordnungen.

Der seit 1957 existierende Europäische Sozialfonds¹⁰¹ (ESF) bezweckt die Förderung der „Beschäftigungsmöglichkeiten der Arbeitskräfte im Binnenmarkt“.¹⁰² Von seinem Anwendungsbereich werden auch die **Bildungsförderung**, die **soziale Inklusion** sowie die **Armutsbekämpfung** erfasst. Gegenwärtig besitzt der ESF gerade für die Bekämpfung der in Südeuropa grassierenden **Jugendarbeitslosigkeit** eine große Bedeutung. Der ESF stellt eine unselbständige Komponente des EU-Haushalts dar.¹⁰³

Der **Mindestanteil** des ESF an den Kohäsionsmitteln beläuft sich nach dem mehrjährigen Finanzrahmen auf 23,1 %. Für die Programmperiode 2014–2020 weist er ein Volumen von über 74 Mrd Euro auf,¹⁰⁴ das „Investitionen in Menschen“¹⁰⁵ zugutekommen soll. 3 Mrd Euro dieses Betrages sind für die „Beschäftigungsinitiative für junge Menschen“¹⁰⁶ veranschlagt. Jährlich profitieren ca 15 Mio Bürger vom ESF.¹⁰⁷

b) Sekundärrechtliche Ausgestaltung

Die sekundärrechtliche Ausgestaltung des ESF sieht in der neuen Förderperiode **2014–2020** folgendermaßen aus: Die Allgemeine Verordnung enthält gemeinsame Bestimmungen für die „Europäischen Struktur- und Investitionsfonds“, zu

¹⁰¹ Europäische Kommission, GD Beschäftigung, Soziales und Integration, <http://ec.europa.eu/esf/home.jsp?langId=de>; Europäische Kommission S 9 f. Zum Europäischen Sozialfonds in Deutschland <http://www.esf.de/portal/generator/8/startseite.html>.

¹⁰² Art 162 AEUV.

¹⁰³ Calliess/Ruffert/Puttler Art 162 AEUV Rn 1.

¹⁰⁴ Europäische Kommission, GD Regionalpolitik und Stadtentwicklung, Die Fonds, Europäischer Sozialfonds, http://ec.europa.eu/regional_policy/thefunds/social/index_de.cfm.

¹⁰⁵ Europäische Kommission, Der Europäische Sozialfonds – In Menschen investieren, 2012.

¹⁰⁶ COM(2013) 144.

¹⁰⁷ Europäische Kommission, GD Beschäftigung, Soziales und Integration, <http://ec.europa.eu/esf/main.jsp?catId=67&langId=de&newsId=8229>.

denen neben dem EFRE, dem KF, dem ELER und EMFF auch der ESF zählt.¹⁰⁸ Zudem sind im Teil Drei dieses Sekundärrechtsakts allgemeine Bestimmungen für den EFRE, den KF sowie für den ESF niedergelegt (Art 89 ff). Gemäß Art 89 II lit a) dient der ESF dem Ziel, „Investitionen in Wachstum und Beschäftigung“ zu erreichen.

128 In der ESF-Verordnung¹⁰⁹ („fondsspezifische Verordnung“), die auf der Rechtsgrundlage des Art 164 AEUV erlassen wurde, sind detaillierte Bestimmungen enthalten. Art 3 ESF-Verordnung legt den **Interventionsbereich des ESF** fest. Danach dient er insbesondere der Realisierung folgender „thematischer Ziele“¹¹⁰ der ESI:

- „Förderung nachhaltiger und hochwertiger Beschäftigung und Unterstützung der Mobilität der Arbeitskräfte“,
- „Förderung der sozialen Inklusion und Bekämpfung von Armut und jeglicher Diskriminierung“,
- „Investitionen in Bildung, Ausbildung und Berufsbildung für Kompetenzen und lebenslanges Lernen“,
- „Verbesserung der institutionellen Kapazitäten von öffentlichen Behörden und Interessenträgern und der effizienten öffentlichen Verwaltung“.

Innerhalb der thematischen Ziele legt Art 3 I „**Investitionsprioritäten**“ fest, um ein ergebnisorientiertes Handeln zu ermöglichen. Hierbei sollen auch Belange der Nachhaltigkeit und Forschung berücksichtigt sowie KMUs gestärkt werden (Art 3 II). Die Vorschrift des Art 4 macht gegenüber den Mitgliedstaaten Vorgaben zu den kohäsionspolitischen Grundsätzen der Kohärenz und der thematischen Konzentration. Hierbei ist insbesondere Art 4 II zu beachten, wonach in jedem Mitgliedstaat mindestens 20 % der ESF-Mittel für das Ziel der „Förderung der sozialen Inklusion und Bekämpfung von Armut und jeglicher Diskriminierung“ bereitzustellen sind. Zum Zwecke der thematischen Konzentration sieht Art 4 III vor, dass je nach Regionskategorie ein bestimmter Anteil der jedem operationellen Programm zugewiesenen ESF-Mittel auf Investitionsprioritäten des Art 3 I ausgerichtet ist. Auf diese Weise soll dem ESF zu einer größeren Durchschlagskraft verholfen werden.

129 Die Einbeziehung der Sozialpartner und der Nichtregierungsorganisationen bei der Umsetzung des ESF soll durch die neue Verordnung gestärkt werden

¹⁰⁸ Erwägungsgrund 2 Allgemeine Verordnung.

¹⁰⁹ VO 1304/2013, ABl 2013 L 347/470.

¹¹⁰ Zu den thematischen Zielen der ESI s die grundlegende Bestimmung des Art 9 Allgemeine Verordnung.

(vgl Art 6). Bei der Mittelverwendung sind die Mitgliedstaaten zur Förderung der Gleichstellung (Art 7), der Chancengleichheit und Nichtdiskriminierung (Art 8) verpflichtet. Des Weiteren sollen die **soziale** Innovation (Art 9) und die transnationale Zusammenarbeit (Art 10) vorangetrieben werden. Von Relevanz ist außerdem das Kapitel IV, welches Bestimmungen zur „Beschäftigungsinitiative für junge Menschen“ enthält. Dieses Programm ist an junge Arbeitslose oder nicht erwerbstätige Personen unter 25 Jahren mit Wohnsitz in Regionen mit einer Jugendarbeitslosigkeit von über 25 % gerichtet (Art 16). Die Finanzierung dieser Initiative erfolgt mit 3 Mrd Euro aus dem ESF, die andere Hälfte stammt aus der eigenständigen Haushaltslinie Jugendbeschäftigung.¹¹¹

c) Umsetzung

In die **Programmplanung** sind sowohl die Kommission als auch die Mitglied- 130 staaten eingebunden. Hierbei werden nationale oder regionale „operationelle Programme“ für die siebenjährige Förderperiode erstellt. In der vergangenen Förderperiode 2007–2013 existierten in Deutschland 18 operationelle Programme.¹¹²

Die Umsetzung des ESF erfolgt **zweistufig** („indirektes Subventionsmo- 131 dell“¹¹³): Die Kommission weist die ESF-Mittel den Mitgliedstaaten zu, welche – in Kooperation mit der Kommission – in einem weiteren Schritt einzelfallbezogen über die Programmförderung entscheiden.¹¹⁴ Für die Umsetzung der ESF-Programme des Bundes (zB EXIST, JOBSTARTER, XENOS) ist das BMAS federführend zuständig.

Die Höhe der ESF-Förderung sowie die Ausrichtung der unterstützten Pro- 132 gramme erfolgt nach Maßgabe des „relativen Wohlstands“ der Regionen. Es wird gemäß Art 90 II Allgemeine Verordnung auf NUTS-2-Ebene¹¹⁵ zwischen drei Kategorien differenziert:

¹¹¹ Art 92 V Allgemeine Verordnung; vgl Informationen des Rates <http://ue.eu.int/policies/epsco/youth-employment?tab=What-is-the-Council-doing?&subTab=Youth-Employment-Initiative&lang=de>.

¹¹² S die Webseite des BMAS zum ESF: <http://www.esf.de/portal/generator/1288/foerdergrundsaetze.html>.

¹¹³ Grabitz/Hilf/Nettesheim/Kingreen Art 162 AEUV Rn 33.

¹¹⁴ Schöndorf-Haubold S 125; sa Grabitz/Hilf/Nettesheim/Kingreen Art 162 AEUV Rn 33.

¹¹⁵ NUTS ist eine englisch ausgesprochene Abkürzung des französischen Begriffs *Nomenclature des unités territoriales statistiques*. Sie bezeichnet gem VO 1059/2003, ABl 2003 L 154/1, eine hierarchische Systematik zur Klassifizierung von räumlichen Bezugseinheiten der Amtlichen Statistik in der EU. Unterschieden werden NUTS 0 (Nationalstaaten), NUTS 1 (Größere Regionen/

- „weniger entwickelte Regionen“ (BIP pro Kopf weniger als 75 % des EU-Durchschnitts)
- „Übergangsregionen“ (BIP pro Kopf zwischen 75 und 90 % des EU-Durchschnitts)
- „stärker entwickelte Regionen“ (BIP pro Kopf über 90 % des EU-Durchschnitts).

Diese **Relativität der Kohäsionspolitik** wird zT als wenig sachgerecht empfunden. Ihr per definitionem egalitärer Ansatz führte bspw dazu, dass fast alle deutschen Regionen in den neuen Ländern ihren Höchstförderstatus verloren, nur weil sich die maßgeblichen Durchschnittswerte mit dem Beitritt Bulgariens und Rumäniens verschoben. Trotz der verständlichen Reaktion in den betroffenen Gebieten ist die relative Betrachtung des Wohlstands der Regionen im Verhältnis zueinander ein wirkungsvolles Instrument, um den Grundsätzen der Konzentration und Wirksamkeit Genüge zu tun. Im Übrigen wird umgekehrt nicht nur aus politischer, sondern auch aus wirtschaftswissenschaftlicher Perspektive mitunter kritisiert, dass von der Kohäsionspolitik auch die reicheren Mitgliedstaaten profitieren. Es stelle sich die Frage nach dem Mehrwert von Umverteilungen innerhalb der Gruppe der reichen bzw der armen Mitgliedstaaten.¹¹⁶ Im Zweifel ist die Berücksichtigung auch der reicheren Mitgliedstaaten der ökonomische Preis für die politische Zustimmung zum mehrjährigen Finanzrahmen.

3. Der Kohäsionsfonds (KF)

a) Rechtsgrundlage und Überblick

- 133 Der Kohäsionsfonds verfolgt die Stärkung des wirtschaftlichen, sozialen und territorialen Zusammenhalts der Union durch den Ausgleich von Ungleichheiten und die Förderung nachhaltiger Entwicklung im Wege der Bereitstellung von Investitionsmitteln für **Verkehrsinfrastrukturprojekte** im Bereich der **trans-europäischen Verkehrsnetze** (TEN-V) und der Fazilität „Connecting Europe“ sowie für Maßnahmen mit Nutzen für die Umwelt.
- 134 Basierend auf Art 174, Art 177 AEUV wurde die **Allgemeine Verordnung** geschaffen, die als übergreifende VO grundlegende Vorgaben für die verschiedenen Fonds, so auch für den Kohäsionsfonds, macht. Nähere Bestimmungen

Landesteile); NUTS 2 (Mittlere Regionen/Landschaften), NUTS 3 (Kleinere Regionen/Großstädte), gefolgt von LAU 1 und LAU 2 (Local Administrative Units).

¹¹⁶ Knapp etwa *Busch* Die Finanzierung der Europäischen Union, Beiträge aus dem Institut der deutschen Wirtschaft Köln, Nr 52, 2012, S 40 f.

zum Kohäsionsfonds enthält die auf Grundlage von Art 177 II AEUV erlassene fondspezifische KF-Verordnung über den Kohäsionsfonds und zur Aufhebung der VO 1084/2006.¹¹⁷

b) Förderung durch den Kohäsionsfonds

Der Kohäsionsfonds unterstützt Mitgliedstaaten mit einem Pro-Kopf-Bruttonationaleinkommen (BNE) von weniger als 90 % des EU-Durchschnitts bei Investitionen in **Umwelt- und Verkehrsprojekte**. Die Förderung kann jedoch bei übermäßiger Verschuldung eines Mitgliedstaates durch mit qualifizierter Mehrheit des Rats getroffene Entscheidung ausgesetzt werden, wenn der betreffende Mitgliedstaat keine geeigneten Maßnahmen zu ihrer Lösung ergriffen hat.¹¹⁸

Im Förderzeitraum **2014–2020** erhalten Bulgarien, Estland, Griechenland, Kroatien, Lettland, Litauen, Malta, Polen, Portugal, Rumänien, Slowenien, Slowakei, Tschechien, Ungarn und Zypern aus dem Kohäsionsfonds Gesamtmittel in Höhe von 74.928 Mio Euro (in aktuellen Preisen).¹¹⁹

4. Europäischer Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raumes (ELER)

Der ELER hat die Abteilung Ausrichtung des EAGFL abgelöst. Er war in der Förderperiode 2000–2006 zunächst in die übergreifende Koordinierung aller Fonds eingebunden, schon in der anschließenden Förderperiode aber von den Rahmenvorgaben **entkoppelt**. So muss er sich zwar in den nationalen strategischen Rahmenplan einordnen, ist im Rahmen der operationellen Programme aber nicht in die langfristigen Ziele der Strukturfonds eingebunden.¹²⁰ Seine historischen Wurzeln führen bis heute zu zahlreichen Überlappungen mit dem EFRE. Trennscharfe Abgrenzungen erscheinen kaum möglich. Jedenfalls seitens der Wirtschaftswissenschaften wird deshalb auch seine Auflösung und Einbettung in den EFRE gefordert, was zudem die Mitgliedstaaten von den „goldenen Zügeln“

¹¹⁷ ABl 2013 L 347/281.

¹¹⁸ Europäische Kommission, GD Regionalpolitik und Stadtentwicklung, Die Fonds, Kohäsionsfonds, http://ec.europa.eu/regional_policy/thefunds/cohesion/index_de.cfm.

¹¹⁹ Europäische Kommission, GD Regionalpolitik und Stadtentwicklung, Kohäsionspolitik 2014–2020, Zuweisungen http://ec.europa.eu/regional_policy/what/future/eligibility/index_de.cfm.

¹²⁰ Vgl Erwägungsgrund 2 der Allgemeinen Verordnung.

der EU-Agrarpolitik befreite,¹²¹ die sich einige Mitgliedstaaten umgekehrt freilich gerne anlegen lassen.

138 In der politökonomischen Sprache benennt die Verordnung¹²² drei sehr allgemeine Ziele, die den beteiligten Akteuren aufgrund ihrer Unbestimmtheit einen ausgesprochen weiten **Gestaltungsspielraum** belassen. So soll mit dem ELER die Wettbewerbsfähigkeit der Landwirtschaft gefördert, zugleich eine nachhaltige Bewirtschaftung der natürlichen Ressourcen und Klimaschutz gewährleistet und eine ausgewogene räumliche Entwicklung der ländlichen Wirtschaft und der ländlichen Gemeinschaften erreicht werden, wozu auch die Schaffung und der Erhalt von Arbeitsplätzen (man beachte die Reihenfolge) zählt (Art 4 ELER-VO).

139 In Anpassung an die Strategie „Europa 2020“ sind für die Förderperiode 2014–2020 auch die Prioritäten neu festgeschrieben worden. Nunmehr geht es um

1. Förderung von Wissenstransfer und Innovation in der Land- und Forstwirtschaft und den ländlichen Gebieten,
2. Förderung der Wettbewerbsfähigkeit aller Arten von Landwirtschaft und des Generationswechsels in den landwirtschaftlichen Betrieben,
3. Förderung der Organisation der Nahrungsmittelkette und des Risikomanagements in der Landwirtschaft,
4. Wiederherstellung, Erhaltung und Verbesserung von Ökosystemen, die von der Land- und Forstwirtschaft abhängig sind,
5. Förderung der Ressourceneffizienz und Unterstützung des Agrar-, Ernährungs- und Forstsektors beim Übergang zu einer kohlenstoffarmen und klimaresistenten Wirtschaft,
6. Förderung der sozialen Eingliederung, der Bekämpfung der Armut und der wirtschaftlichen Entwicklung in den ländlichen Gebieten.

5. Europäischer Meeres- und Fischereifonds (EMFF)

140 Für die Förderperiode **2014–2020** ist die Einrichtung des Europäischen Meeres- und Fischereifonds (EMFF) geplant.¹²³ Die Allgemeine Verordnung enthält gemeinsame Bestimmungen für die Struktur- und Kohäsionsfonds, aber auch den EMFF und den ELER. Mit ihr soll Nachhaltigkeit der Fischereiwirtschaft zum neuen Leitprinzip erhoben werden. Um diesem allgemeinen Teil besser zu ent-

¹²¹ Dreger/Kosfeld/Türck/Karl S 45.

¹²² VO 1305/2013, ABl 2013 L 347/487.

¹²³ KOM(2011) 804. Vgl Europäische Kommission, GD Maritime Angelegenheiten und Fischerei, Europäischer Meeres- und Fischereifonds (EMFF), http://ec.europa.eu/fisheries/reform/emff/index_de.htm.

sprechen, wird auch der Meeres- und Fischereifonds auf Basis der Art 42, 43 II, 91 I, 100 II, 173 III, 175, 188, 192 I, 194 II und 195 II in Nachfolge der VO 1198/2006¹²⁴ über eine neue Verordnung erneuert.¹²⁵

Die **EMFF-Verordnung** ist zwar nicht wie erhofft¹²⁶ Anfang 2014 in Kraft 141 getreten. Doch steht ihre Verabschiedung kurz bevor.¹²⁷ Folgende Schwerpunkte sind dabei geplant:

- Aquakulturen und Investitionen in Wissenschaft und Forschung sollen den Grundstein für eine importunabhängigere Fischwirtschaft der Union legen.¹²⁸
- Überkapazitäten in den Fangflotten der Nationen sollen weiter abgebaut werden; für Beifänge sind Rückwurfverbote sowie Anlandegebote geplant.
- Stärkere Regionalisierung, um die Verantwortung der Mitgliedstaaten zu stärken.

Dazu stehen dem Fonds von 2014–2020 insgesamt Mittel iHv 6,5 Mrd Euro zur Verfügung, die an die Mitgliedstaaten in Relation zur Größe ihrer Fischereiindustrie verteilt und anschließend projektbezogen weiterverwendet werden.

V. Weitere Fonds und Unterstützungsprogramme

Neben den ESI gibt es **spezielle Finanzierungsinstrumente**, die einen Zusam- 142 menhang zur Kohäsionspolitik aufweisen. Dementsprechend ist die Generaldirektion Regionalpolitik größtenteils in ihre Verwaltung eingebunden. Zu den speziellen Finanzierungsinstrumenten zählen die Fazilität (JASPERS), das Instrument für die Heranführungshilfe (IPA), der Europäische Solidaritätsfonds (EUSF) und der Europäische Fonds für die Anpassung an die Globalisierung (EGF). Im Gefüge der Kohäsionspolitik haben die speziellen Finanzierungsinstrumente eine ergänzende bzw unterstützende Funktion inne.

Während die ESI dem mehrjährigen Finanzrahmen unterliegen, werden 143 EUSF und EGF nicht erfasst.¹²⁹ Hiermit ermöglichen diese beiden Finanzierungs-

¹²⁴ ABI 2006 L 223/1.

¹²⁵ COM(2013) 245.

¹²⁶ Vgl Homepage des BMELV unter http://www.bmelv.de/DE/Landwirtschaft/Fischereipolitik/EU-Fischerei/_Texte/EMFF-2014-2020.html.

¹²⁷ Vgl Europäische Kommission, IP/13/991.

¹²⁸ Vgl Homepage des BMELV unter http://www.bmelv.de/DE/Landwirtschaft/Fischereipolitik/EU-Fischerei/_Texte/Fischereifonds.html.

¹²⁹ Vgl Europäische Kommission, Mehrjähriger Finanzrahmen 2014–2020 und EU-Haushalt 2014 in Zahlen, 2014, S 9.

instrumente eine größere **Flexibilität**, um auf unvorhergesehene Geschehnisse angemessen reagieren zu können.

1. JASPERS

- 144 **JASPERS** („Joint Assistance to Support Projects in European Regions“) wurde von der Generaldirektion Regionalpolitik und der EIB-Gruppe ins Leben gerufen. Anhand dieses speziellen Unterstützungsinstrumentes soll eine „effizientere und nachhaltigere“¹³⁰ Kohäsionspolitik gewährleistet werden.
- 145 In der Förderperiode 2007–2013 bestanden unter der Federführung von Kommission, EIB und anderen Akteuren des Finanzsektors vier spezielle Unterstützungsinstrumente,¹³¹ welche mittels der Förderung von Finanzinstrumenten bzw der Fazilität für technische Unterstützung eine Optimierung der Kohäsionsmittel bewirken sollten. In der neuen Förderperiode **2014–2020** wird lediglich die Initiative JASPERS fortgeführt. Darüber hinaus ist eine Konsolidierung des Vorgehens im Rahmen der technischen Unterstützung geplant.¹³²
- 146 Bei JASPERS handelt es sich um eine **Partnerschaft** der EIB, der Kommission und der Europäischen Bank für Wiederaufbau und Entwicklung (EBWE) vom 30.05.2006.¹³³ Zwischen Juli 2008 und Dezember 2013 fungierte auch die KfW als Programmpartner.¹³⁴ Die Unterstützung erstreckt sich auf die 12 Staaten, die der EU zwischen 2004 und 2007 beitraten, sowie Kroatien, Griechenland, die ehemalige Jugoslawische Republik Mazedonien, Montenegro und Serbien. JASPERS soll als Fazilität für technische Unterstützung eine effizientere Durchführung von Infrastrukturprojekten ermöglichen. Die Initiative ist auf **Großprojekte im Infrastrukturbereich** ab einem Budget von 50 Mio Euro ausgerichtet.¹³⁵ Insbesondere mittels der Bereitstellung besonderer Fachexpertise soll JASPERS die Vorausset-

¹³⁰ Europäische Kommission, GD Regionalpolitik und Stadtentwicklung, Die Fonds, Spezielle Unterstützungsinstrumente, http://ec.europa.eu/regional_policy/thefunds/instruments/index_de.cfm.

¹³¹ Ebd.

¹³² Zur neuen Förderperiode: Europäische Kommission, GD Regionalpolitik und Stadtentwicklung, Finanzinstrumente in der Kohäsionspolitik 2014–2020, http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/informat/2014/financial_instruments_de.pdf.

¹³³ Vgl Memorandum of Understanding in respect of Joint Assistance in Supporting Projects in European Regions (JASPERS) between the European Commission, the European Investment Bank and European Bank for Reconstruction and Development, 30th June 2006, <http://www.eib.org/attachments/documents/mou-jaspers.pdf>.

¹³⁴ Vgl Homepage von JASPERS, <http://www.jaspers-europa-info.org/index.php/structure.html>.

¹³⁵ Vgl ebd, <http://www.jaspers-europa-info.org/index.php/what-we-offer.html>.

zungen für eine bessere Verwendung der Mittel aus den Strukturfonds bzw dem Kohäsionsfonds schaffen.¹³⁶ Gewährt werden Beratungsleistungen zu sämtlichen Planungsstufen (Projektvorbereitung, Dokumentation, europarechtliche Vorgaben, etc).¹³⁷ JASPERS zieht keine Verpflichtung nach sich, zur Umsetzung des Projekts Darlehen bei der EIB oder der EBWE einzugehen. Auch führt die Teilnahme am Programm nicht zu einer Verpflichtung der Kommission, Mittel für das Projekt aufzubringen. Seit dem Start der Initiative wurde eine Unterstützung iHv insgesamt 30,03 Mrd Euro geleistet.¹³⁸

JASPERS wird primär von der **EIB** verwaltet, als getrenntes Referat mit über 147 100 Mitarbeitern.¹³⁹ Die Mitarbeiter von JASPERS werden teils aus Mitteln der Kommission angestellt, teils im Rahmen einer Partnerschaftsvereinbarung von den beteiligten Banken entsandt. Regional besteht JASPERS aus der von der EIB in Luxemburg aus operierenden Zentrale sowie aus regionalen Niederlassungen in Warschau, Wien und Bukarest.¹⁴⁰ Seit 2009 gibt es auch ein Büro in Sofia.¹⁴¹

2. Instrument für Heranführungshilfe (IPA)

Das **Instrument für Heranführungshilfe** (aus der englischen Bezeichnung 148 „Instrument for Pre-Accession Assistance“ leitet sich die Abkürzung „**IPA**“ ab)¹⁴² bezweckt ua, Beitrittskandidaten auf eine Einbindung in die Kohäsionspolitik vorzubereiten.¹⁴³ Dementsprechend ist es auf solche Staaten zugeschnitten, die im Beitrittsverfahren mit der Union stehen. In dieser Funktion ersetzt das auf dem ehemaligen Art 181a EGV (heutiger Art 212 AEUV) erlassene IPA seit dem 01.01.2007 die im Zeitraum 2000–2006 durchgeführten Programme PHARE, SAPARD, ISPA, die grenzübergreifende Zusammenarbeit (CBC), das Finanz-

136 Vgl Homepage der EIB, <http://www.eib.europa.eu/products/jaspers/index.htm?lang=de>.

137 Vgl ebd.

138 Stand: 17.09.2013, vgl Homepage von JASPERS, <http://www.jaspers-europa-info.org/index.php/factsandfigures.html>

139 Vgl <http://www.jaspers-europa-info.org/index.php/history.html>.

140 Vgl <http://www.jaspers-europa-info.org/index.php/about-us.html>.

141 Vgl <http://www.jaspers-europa-info.org/index.php/history.html>.

142 VO 1085/2006, ABl 2006 L 210/82; zuletzt geändert durch VO 153/2012, ABl 2012 L 58/1.

143 Europäische Kommission, GD Regionalpolitik und Stadtentwicklung, Instrument für Heranführungshilfe (IPA). So funktioniert IPA, http://ec.europa.eu/regional_policy/thefunds/ipa/works_de.cfm.

instrument für die Türkei sowie das Programm CARDS.¹⁴⁴ Es wird differenziert zwischen Kandidatenländern und potenziellen Beitrittskandidaten.¹⁴⁵

149 Das Programm setzt sich gemäß Art 3 VO 1085/2006 aus **fünf Komponenten** zusammen, die eine Annäherung an den „acquis communautaire“ ermöglichen:

- „Übergangshilfe und Aufbau von Institutionen“,
- „Grenzüberschreitende Zusammenarbeit“,
- „Regionale Entwicklung“,
- „Entwicklung der Humanressourcen“,
- „Entwicklung des ländlichen Raums“.

Allen Empfängerländern wird Unterstützung in den ersten beiden Komponenten zuteil.¹⁴⁶ Bei den Kandidatenländern werden darüber hinaus die restlichen drei Komponenten gefördert, welche Annäherungen an die Struktur-, Kohäsions- und Agrarfonds ermöglichen sollen.¹⁴⁷

3. Der Solidaritätsfonds der Europäischen Union (EUSF)

150 Der **Solidaritätsfonds der Europäischen Union (EUSF)** wurde im Jahr 2002 errichtet. Zielsetzung war es, den Mitgliedstaaten und Ländern, mit denen Beitrittsverhandlungen bestehen, im Falle von Katastrophen, die gravierende Folgen für die Lebensbedingungen der Bevölkerung, Umwelt oder Wirtschaft haben, zügige Hilfe zukommen zu lassen. Rechtsgrundlagen der Solidaritätsfonds-VO¹⁴⁸ waren die Art 159 III EGV (heutiger Art 175 III AEUV) sowie Art 308 EGV (heutiger Art 352 AEUV). Die Mittel des EUSF sind „zusätzliche Mittel außerhalb des normalen EU-Haushalts“. ¹⁴⁹

151 Der **Anwendungsbereich** des EUSF umfasst nur „Katastrophen größeren Ausmaßes“. Gemäß Art 2 II UAbs 1 Solidaritätsfonds-VO handelt es sich hierbei um „eine Katastrophe, die in zumindest einem der betroffenen Staaten Schäden

¹⁴⁴ Vgl Europäische Kommission, Zusammenfassungen der EU-Gesetzgebung, Instrument für Heranführungshilfe (IPA), http://europa.eu/legislation_summaries/agriculture/enlargement/e50020_de.htm.

¹⁴⁵ Vgl VO 1085/2006, ABl 2006 L 210/82.

¹⁴⁶ Vgl Europäische Kommission, Zusammenfassungen der EU-Gesetzgebung, Instrument für Heranführungshilfe (IPA), http://europa.eu/legislation_summaries/agriculture/enlargement/e50020_de.htm.

¹⁴⁷ Vgl ebd.

¹⁴⁸ VO 2012/2002, ABl 2002 L 311/3.

¹⁴⁹ Europäisches Parlament, Kurzdarstellungen zur Europäischen Union, Der Solidaritätsfonds, http://www.europarl.europa.eu/aboutparliament/de/displayFtu.html?ftuid=FTU_5.1.4.html.

verursacht, die auf über 3 Mrd Euro, zu Preisen von 2002 oder mehr als 0,6 % seines BIP geschätzt werden“. Diese Untergrenzen können in Ausnahmefällen durchbrochen werden (Art 2 II UAbs 3). Bislang kam der EUSF in 56 Fällen zum Einsatz, 23 Länder nahmen Mittel iHv insgesamt 3,5 Mrd Euro in Anspruch.¹⁵⁰ Die meisten Fälle von Naturkatastrophen stellten hierbei Fluten, Stürme und Erdbeben dar.

Zahlungen des EUSF sind grundsätzlich auf die Ersetzung **nichtversicher-** 152
barer Schäden beschränkt und sollen die öffentlichen Ausgaben des betroffenen Mitgliedstaates für Maßnahmen wie den kurzfristigen Wiederaufbau zerstörter Infrastrukturen, die Schaffung von Notunterkünften und den Einsatz von Hilfsdiensten, den Schutz des Kulturerbes sowie die Aufräumarbeiten unterstützen (Art 3 II). Finanzmittel für die Schadensbeseitigung können zurückgefordert werden, wenn diese später von Dritten übernommen werden (Art 8 I). Für die Abwicklung und Koordinierung der Einzelmaßnahmen ist der Empfängerstaat verantwortlich. Langfristigere Unterstützung beim Wiederaufbau und der Ergreifung von Präventionsmaßnahmen sind nicht vom EUSF unterstützbar, es besteht jedoch gegebenenfalls die Möglichkeit einer Förderung durch die Strukturfonds.

Der **Antrag** auf Finanzmittel ist innerhalb von 10 Wochen nach Eintritt der 153
ersten Schäden bei der Kommission einzureichen und wird bei Stattgabe durch die Kommission an das Europäische Parlament und den Rat zur Genehmigung weitergeleitet (Art 4). Nach positivem Entschluss der Haushaltsbehörde schließen die Kommission und der Empfängerstaat eine Vereinbarung zur Umsetzung der Zuschussgewährung (Art 5 I). Die Kommission hat deren Einhaltung zu überwachen (Art 5 II). Die Finanzhilfe ist innerhalb eines Jahres ab ihrer Auszahlung zu verwenden (Art 8 I). Darüber hinaus hat der Empfängerstaat der Kommission über die Mittelverwendung Bericht zu erstatten (Art 8 II). Für den EUSF besteht eine jährliche Obergrenze von 1 Mrd Euro.¹⁵¹ In außergewöhnlichen Fällen und falls die verbleibenden Gelder für den Rest des Jahres nicht mehr ausreichen, besteht die Möglichkeit, das Defizit aus dem Budget des Folgejahres zu decken (Art 10).

Zur Steigerung der Effizienz des EUSF und zu Gunsten einer **Komplexitäts-** 154
reduktion hat die Kommission am 25.07.2013 basierend auf Art 175 III AEUV und

¹⁵⁰ Europäische Kommission, GD Regionalpolitik und Stadtentwicklung, Die Fonds, Solidaritätsfonds der Europäischen Union, http://ec.europa.eu/regional_policy/thefunds/solidarity/index_de.cfm.

¹⁵¹ Europäisches Parlament, Kurzdarstellungen zur Europäischen Union, Der Solidaritätsfonds, http://www.europarl.europa.eu/aboutparliament/de/displayFtu.html?ftuId=FTU_5.1.4.html.

Art 212 II AEUV einen Vorschlag zur Änderung der VO 2012/2002 vorgelegt.¹⁵² Dessen Kernpunkte sind eine genauere Definition des Interventionsbereiches, die Einführung der Option schneller Vorschusszahlungen iHv max 10 % der zu erwartenden Finanzhilfen (gedeckt auf 30 Mio Euro) sowie die Schaffung von Regelungen für sich langsam entwickelnde Katastrophen und eine effizientere Katastrophenprävention.

4. Europäischer Fonds für die Anpassung an die Globalisierung (EGF)

- 155 Der **Europäische Fonds für die Anpassung an die Globalisierung (EGF)** wurde im Jahr 2007 durch die VO 1927/2006¹⁵³ ins Leben gerufen. Er wird in der neuen Förderperiode 2014–2020 fortgeführt. Einzelheiten regelte die auf der Grundlage des Art 175 III AEUV erlassene neue VO 1309/2013.¹⁵⁴ Der EGF stellt ein bedeutendes Instrumentarium zur Bewältigung der Wirtschafts- und Finanzkrise dar. Im Jahr 2012 wurden EGF-Leistungen iHv über 73,5 Mio Euro für 15.700 Arbeitskräfte gewährt.¹⁵⁵ In Deutschland ist das BMAS federführend für die Umsetzung des EGF zuständig.¹⁵⁶
- 156 Im Gegensatz zum ESF verfolgt der EGF einen punktuellen und **individuellen** Ansatz; es handelt sich um personalisierte Leistungen, die für einen limitierten Zeitraum gewährt werden. Zielsetzung ist die Unterstützung von „Arbeitskräften und Selbständigen, die infolge weitreichender Strukturveränderungen im Welt-handelsgefüge aufgrund der Globalisierung, infolge eines Andauerns der globalen Wirtschafts- und Finanzkrise [...] arbeitslos geworden sind bzw ihre Erwerbstätigkeit aufgegeben haben“ (Art 1 UAbs 2 EGF-VO). Auch „NEET“¹⁵⁷-Jugendliche unter 25 Jahren zählen zum Kreis der förderfähigen Begünstigten (Art 6 II).
- 157 Art 4 EGF-VO legt den **Interventionsbereich** fest. Dieser ist ua eröffnet, wenn „weitreichende Strukturveränderungen im Welthandelsgefüge“ (Art 2 lit a) bzw die „Finanz- und Wirtschaftskrise“ (Art 2 lit b) in einem Zeitraum von vier Monaten in einem Unternehmen zu mindestens 500 Entlassungen geführt haben (Art 4 I lit a). Als förderfähige Maßnahmen gelten zB Maßnahmen der Aus- und

152 COM(2013) 522.

153 VO 1927/2006, ABl 2006 L 406/1; geändert durch VO 546/2009, ABl 2009 L 167/26.

154 VO 1309/2013, ABl 2013 L 347/855.

155 Europäische Kommission, GD Beschäftigung, Soziales und Integration, Schlagzeilen, EU-Globalisierungsfonds stellte 2012 über 73,5 Mio. EUR für 15 700 Arbeitskräfte bereit, <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?langId=de&catId=326&newsId=1994&furtherNews=yes>.

156 BMAS, Alle Informationen zum EGF, <http://www.bmas.de/DE/Themen/Soziales-Europa-und-Internationales/Europa/Programme-und-Fonds/egf-informationen-1208.html>.

157 NEET steht für „Not in Education, Employment or Training“.

Weiterbildung, die Arbeitssuche sowie der Eintritt in die Selbständigkeit (Art 7 I). Die EGF-Förderung beläuft sich auf maximal 60 % der Gesamtkosten der Maßnahme (Art 13 I). Sie ersetzt keine „passiven Sozialschutzmaßnahmen“ (Art 7 II).

In **Deutschland** kam der EGF bislang in sieben Fällen, ua bei Entlassungen 158 durch die Unternehmen Heidelberg Druck, manroland AG und First Solar, zur Anwendung.¹⁵⁸

5. Territoriale Zusammenarbeit

Seit dem **Vertrag von Lissabon** ist die Kohärenzpolitik nicht nur auf den wirtschaftlichen und sozialen, sondern auch auf den territorialen Zusammenhalt ausgerichtet. Allerdings hat die entsprechende primärrechtliche Ergänzung des Art 3 III UAbs 3 EUV insofern nur eine politische Praxis **kodifiziert**, die zu Beginn der neunziger Jahre begonnen und ihren ersten Höhepunkt in der Verabschiedung eines Europäischen Raumentwicklungskonzepts (EUREK) im Jahre 1999 hatte. Zugleich startete die Kommission im Rahmen des EFRE die Gemeinschaftsinitiative Interreg II C, die auf die Förderung einer integrierten Raumentwicklung angelegt war. In der Förderperiode 2007–2013 wurde die von der Initiative geförderte grenzraumbezogene, transnationale und interregionale Zusammenarbeit in ein sog. „Mainstream-Programm“ der europäischen Strukturpolitik überführt und als neues Ziel die „Europäische Territoriale Zusammenarbeit“ eingeführt.¹⁵⁹ In formaler wie in finanzieller Hinsicht wird die ETZ im Rahmen des EFRE verfolgt.

a) Europäische territoriale Zusammenarbeit (ETZ)

Mit der ETZ-Verordnung von 2013¹⁶⁰ werden prioritäre Ziele und die Organisation des Europäischen Fonds für Regionale Entwicklung (**EFRE**), die Kriterien, nach denen die Mitgliedstaaten und Regionen für eine Förderung aus dem EFRE in Betracht kommen, sowie die für Unterstützung aus dem EFRE verfügbaren Finanzmittel und die Kriterien für deren Zuweisung festgelegt.

Die Europäische territoriale Zusammenarbeit ist im Förderungszeitraum 2014–2020 ein wichtiger Bestandteil der Kohäsionspolitik, da sie einen erheblichen Beitrag zur Verwirklichung des im Vertrag von Lissabon festgeschriebenen Ziels des territorialen Zusammenhalts leistet. Daher macht sie mit 10,23 Mrd

¹⁵⁸ BMAS, Alle Informationen zum EGF, <http://www.bmas.de/DE/Themen/Soziales-Europa-und-Internationales/Europa/Programme-und-Fonds/egf-informationen-1208.html>.

¹⁵⁹ Zur Entwicklung der ETZ *Battis/Kersten* S 6 ff.

¹⁶⁰ VO 1299/2013, ABl 2013 L 347/259.

Euro ca 2,75 % des Gesamtbudgets der dem EFRE, dem ESF und dem Kohäsionsfonds zugewiesenen Geldmittel aus.¹⁶¹ Diese Mittel werden in Art 4 I der Verordnung wiederum aufgeteilt auf die drei Hauptziele der ETZ: 74,05 % (dh insgesamt 6.626.631.760 Euro) entfallen auf die grenzübergreifende Zusammenarbeit, 20,36 % (dh insgesamt 1.821.627.570 Euro) auf die transnationale Zusammenarbeit und 5,59 % (dh insgesamt 500 Mio Euro) auf die interregionale Zusammenarbeit. Die ETZ ist eine Weiterentwicklung und Konkretisierung der Initiative INTERREG, wobei sie stark auf Vereinfachung, Entbürokratisierung und Organisationsstraffung ausgelegt ist.

- 162 In der Mitteilung der Kommission an den Rat und das Europäische Parlament „Die Kohäsionspolitik und die Städte: Der Beitrag der Städte zu Wachstum und Beschäftigung in den Regionen“ vom 13. 7. 2006¹⁶² betont die Kommission, dass die **Städte** im Interesse wirtschaftlicher Entwicklung und sozialen Friedens in allen Regionen der EU geeignete Formen von „Governance“ entwickeln müssen, um alle Aspekte städtischer Probleme und Potentiale anzugehen und auszuschöpfen. Dabei sieht sie integrative und partizipative Ansätze als entscheidend für eine nachhaltige Stadtentwicklung an.

b) Europäischer Verbund für territoriale Zusammenarbeit (EVTZ)

- 163 Der **Europäische Verbund für territoriale Zusammenarbeit (EVTZ)** ist ein 2006 eingeführtes Instrument zur Gründung von (staatenübergreifenden) Verbünden mit eigener Rechtspersönlichkeit, die sich aus Mitgliedstaaten, regionalen und lokalen Gebietskörperschaften und/oder Einrichtungen des öffentlichen Rechts zusammensetzen.¹⁶³ Er dient dem Ziel, die grenzüberschreitende, transnationale und interregionale Zusammenarbeit seiner Mitglieder zu erleichtern und zu fördern. Mit der im Jahre 2013 in Kraft getretenen Änderung der EVTZ-Verordnung¹⁶⁴ wurde die seit 2006 bestehende Möglichkeit zur Gründung von Europäischen Verbünden für territoriale Zusammenarbeit auf regionaler und lokaler Ebene weiter vereinfacht. Zusätzlich wurden die EVTZ stärker für Regionen außerhalb der EU geöffnet. So dürfen Drittländer, die an einen Mitglied-

¹⁶¹ In aktuellen Preisen, s Europäische Kommission, GD Regionalpolitik und Stadtentwicklung, Kohäsionspolitik 2014–2020, Finanzielle Zuweisungen 2014–2020, http://ec.europa.eu/regional_policy/what/future/eligibility/index_de.cfm.

¹⁶² KOM(2006) 385.

¹⁶³ VO 1082/2006, ABl 2006 L 210/19.

¹⁶⁴ VO 1302/2013, ABl 2013 L 347/303.

staat – einschließlich seiner Gebiete in äußerster Randlage – angrenzen, unter bestimmten Voraussetzungen an EVTZ teilnehmen.

VI. Flankierung der Kohäsionspolitik durch die EIB

Unterstützt und flankiert wird die Kohäsionspolitik durch die **Europäische Investitionsbank**. Schon gemäß ihrer primärrechtlichen Aufgabenzuweisung in Art 309 AEUV obliegt es ihr, „zu einer ausgewogenen und reibungslosen Entwicklung des Binnenmarkts im Interesse der Union beizutragen; hierbei bedient sie sich des Kapitalmarkts sowie ihrer eigenen Mittel. In diesem Sinne erleichtert sie ohne Verfolgung eines Erwerbszwecks durch Gewährung von Darlehen und Bürgschaften die Finanzierung der nachstehend bezeichneten Vorhaben in allen Wirtschaftszweigen:

- a) Vorhaben zur Erschließung der weniger entwickelten Gebiete;
- b) Vorhaben zur Modernisierung oder Umstellung von Unternehmen oder zur Schaffung neuer Arbeitsmöglichkeiten, die sich aus der Errichtung oder dem Funktionieren des Binnenmarkts ergeben und wegen ihres Umfangs oder ihrer Art mit den in den einzelnen Mitgliedstaaten vorhandenen Mitteln nicht vollständig finanziert werden können;
- c) Vorhaben von gemeinsamem Interesse für mehrere Mitgliedstaaten, die wegen ihres Umfangs oder ihrer Art mit den in den einzelnen Mitgliedstaaten vorhandenen Mitteln nicht vollständig finanziert werden können.“

Explizit ist ihr darüber hinaus die Aufgabe zugewiesen, die Finanzierung von Investitionsprogrammen zu erleichtern, in Verbindung mit der Unterstützung aus den Strukturfonds und anderen Finanzierungsinstrumenten der Union.

Vorhaben zur Erschließung weniger entwickelter Gebiete können sich sowohl auf eine Verbesserung der Infrastruktur als auch auf die Förderung ganzer Produktionszweige beziehen. Sie kamen bislang in erster Linie den wirtschaftlich schwachen Regionen in Süditalien, Griechenland, Irland, Korsika, Teilen Spaniens und Portugal zugute, weil in der Praxis zur Bestimmung des Entwicklungsstandes eines Gebiets stets an die Strukturfondsverordnungen angeknüpft wird. Entsprechend der Ausrichtung auf das allgemeine Kohäsionsziel und die konkrete Kohäsionspolitik hat sich die Finanzierungstätigkeit vor allem in die **mittel- und osteuropäischen Mitgliedstaaten** der Union und seit der Eurokrise verstärkt auch auf Griechenland, Portugal und Zypern verlagert. Die Finanzierung solcher Gebiete entspricht dem Sinn der EIB, die als Instrument eines gewissen bundesstaatlichen Finanzausgleichs zugunsten einer Entwicklung der „ärmeren Teile“ der Union gegründet worden ist.

- 166 Vorhaben zur Modernisierung von Unternehmen und Schaffung von Arbeitsplätzen können von der EIB nach Art 309 I lit b) AEUV **nur mitfinanziert** werden, wenn sie sich aus der „Errichtung oder dem Funktionieren des Binnenmarkts“ ergeben. Diese Formulierung stellt im Unterschied zu den Vorläuferregelungen klar, dass es sich nicht um eine zeitlich befristete, sondern um eine funktional ausgerichtete Finanzierungsvoraussetzung handelt. Maßgeblich ist der Begriff des Binnenmarktes iSv Art 26 II AEUV. Entscheidend ist bei volkswirtschaftlicher Betrachtung somit, ob und in welchem Ausmaß sich die wirtschaftlichen Bedingungen für Unternehmen durch die spezifischen Vorgaben des Binnenmarktes verändern. Insbesondere für die jüngsten Beitrittsstaaten „funktioniert“ der Binnenmarkt in der Praxis noch nicht reibungslos. Mag der ursächliche Zusammenhang zwischen dem Beitritt zur Europäischen Union und den Bedürfnissen nach Vorhaben zur Modernisierung oder Umstellung von Unternehmen bzw zur Schaffung neuer Arbeitsplätze im Einzelfall auch nicht immer leicht nachzuweisen sein, sind strukturelle Änderungen doch grundsätzlich häufig auf die Wirkungen der Integration auf die Volkswirtschaften der Mitgliedstaaten zurückzuführen.
- 167 Unter **Vorhaben von gemeinsamem Interesse für mehrere Mitgliedstaaten** fallen nach den allgemeinen Richtlinien der EIB insbesondere solche Projekte, die zur Annäherung der Märkte und zur Integration der Volkswirtschaften beitragen können. Erfasst werden vor allem Maßnahmen in den „gemeinsamen Politiken“ der Union. Mit der Ausweitung dieser „gemeinsamen Politiken“ wird auch die Bedeutung der Kredite auf der Basis von Art 309 I 2 lit c) AEUV anwachsen. Als Beispiele seien neben Infrastrukturvorhaben auch Maßnahmen im Bereich des Umweltschutzes, der Energiepolitik, der (Hoch-)Technologie sowie der Bildungs- und Gesundheitspolitik genannt.
- 168 In ihrem operativen **Gesamtplan für 2014–2016** bekundet die EIB die Absicht, zur Förderung von Wachstum und Beschäftigung weiter an ihrem antizyklischen Kurs festzuhalten und sich auf die Bereiche Innovation und Kompetenz, Zugang kleinerer Unternehmen zu Finanzierungen, Klimaschutz und strategische Infrastruktur zu konzentrieren. Namentlich der zweite Gesichtspunkt steht auch im Zeichen der Krise.

VII. Kohäsionspolitik und Beihilfenaufsicht

- 169 Angesichts der nicht nur bewirkten, sondern gar intendierten **Marktinterventionen**, die mit der Kohäsionspolitik einhergehen, stellt sich die Frage nach dem Verhältnis zwischen der Kohäsionspolitik auf der einen Seite und dem Beihilferegime auf der anderen Seite. Denn auf den ersten Blick mag es widersinnig erscheinen, den Mitgliedstaaten jede auch nur potentielle Wettbewerbsverfäl-

schung durch Beihilfen zu untersagen, sie sodann aber auf europäischer Ebene in Gestalt der Kohäsionspolitik nicht nur zuzulassen, sondern gar zu fördern. Das wirtschaftliche Leitbild der EU scheint hier widersprüchlich zu sein.

In der Tat entspricht es zunächst der **fiskalpolitischen Eigenverantwort-** 170
lichkeit der Mitgliedstaaten, dass das Zusammenwachsen der Märkte nach der Grundkonzeption der europäischen Integration liberalen Regeln überlassen ist. Es sind vor allen Dingen die Marktfreiheiten sowie die sekundäre Gesetzgebung, die zu einem Binnenmarkt beitragen sollen. Diese Grundausrichtung auf die Wirkmechanismen des freien Wettbewerbs dürfen durch die kohäsionspolitischen Maßnahmen nicht unterlaufen werden. Sie sind deshalb grundsätzlich nur dort zulässig, aber auch geboten, wo die zum Teil national geschützten Märkte unter den europarechtlichen Bedingungen verstärkten Wettbewerbsvorgaben ausgesetzt sind und etwa die Voraussetzung für eine Teilnahme am Marktwettbewerb erst geschaffen werden müssen. Dies mag vor allen Dingen in geografischen Randlagen und/oder bei unzureichender Infrastruktur der Fall sein. Bei solchen strukturellen Schwächen greift die Kohäsionspolitik, die den marktwirtschaftlichen Prozess abmildern oder ergänzen können.¹⁶⁵

Über die Vereinbarkeit einzelner kohäsionspolitischer Maßnahmen mit dem **Beihilferegime** ist damit noch nichts ausgesagt. Die Wettbewerbsverfälschung – oder genauer: die Möglichkeit der Wettbewerbsverfälschung – tritt jedenfalls unabhängig davon ein, ob die finanzielle Unterstützung ausschließlich von einem Mitgliedstaat oder auch von der EU ausgeht. 171

Allerdings bezieht sich das **Beihilfeverbot** des Art 107 I AEUV explizit nur 172 auf „staatliche oder aus staatlichen Mitteln gewährte Beihilfen“. Folglich findet das Beihilfenregime der Art 107 ff AEUV ausschließlich auf mitgliedstaatliche Beihilfen, nicht aber auf Unionsbeihilfen Anwendung.¹⁶⁶ Für die finanziellen Zuwendungen aus ESI ist damit aber noch kein beihilferechtlicher Freibrief erteilt. Denn erstens haben Unionsbeihilfen einen allgemeinen Grundsatz des Verbots von Wettbewerbsverfälschungen zu beachten.¹⁶⁷ Und zweitens ist umstritten, welche Maßnahmen überhaupt vom Begriff der Unionsbeihilfe erfasst werden. Der EuGH hat zu dieser Problematik bislang nicht ausdrücklich Stellung bezogen.¹⁶⁸ Sicher erfasst werden unionsunmittelbare Förderungen,¹⁶⁹ also „Leistungen, die unmit-

¹⁶⁵ Vgl. Ohler S 409.

¹⁶⁶ Schwarze/Bär-Bouyssiére Art 107 AEUV Rn 6.

¹⁶⁷ Dausen/Götz/Martínez Soria H III Rn 31; differenzierend Birnstiel/Bungenberg/Heinrich/Petzold Kapitel 4 Rn 17 ff.

¹⁶⁸ Birnstiel/Bungenberg/Heinrich/Petzold Kapitel 4 Rn 4.

¹⁶⁹ Schwarze/Bär-Bouyssiére Art 107 AEUV Rn 6.

telbar bei Unionsdienststellen beantragt, von dort nach Unionsvorschriften bewilligt und nur aus dem Unionshaushalt gespeist werden“.¹⁷⁰ Sind hingegen die Mitgliedstaaten in den Vollzug der Förderung eingebunden, ist umstritten, ob es sich um eine Unions- oder mitgliedstaatliche Beihilfe handelt. Dementsprechend bereitet die Qualifizierung gerade im Hinblick auf die Strukturpolitik Schwierigkeiten. Nach einer Ansicht kennzeichnet Unionsbeihilfen, dass die EU über die „Programmhoheit“ verfügt und eine (Mit-)Finanzierung aus EU-Mitteln erfolgt.¹⁷¹ Eine andere Auffassung erachtet es als maßgeblich, welche Instanz die „verbindliche Entscheidung“ über die Förderung fällt.¹⁷²

- „Liegt diese Entscheidung bei Unionsstellen oder hat der Mitgliedstaat bei Vorliegen der unionsrechtlich gesetzten Tatbestandsvoraussetzungen keinen Entscheidungsspielraum, handelt es sich um eine Unionsbeihilfe. Die Finanzierung erfolgt dann auch aus Unionsmitteln.“
- „Hat der Mitgliedstaat hingegen ein Ermessen und/oder setzt er sogar selbst die Tatbestandsvoraussetzungen oder Teile davon, liegt eine staatliche Beihilfe vor, auch wenn sie ganz oder teilweise aus Mitteln gewährt wird, die dem Staat von der Union zur Verfügung gestellt wurden.“¹⁷³

173 In Bezug auf die ESI werden verschiedene **Ansichten** vertreten.¹⁷⁴ Die Förderung aus ESF-Mitteln wird zumeist – ohne weitere Begründung – als Unionsbeihilfe qualifiziert.¹⁷⁵ Förderungen aus dem EFRE werden zum Teil als Unionsbeihilfen,¹⁷⁶ zum Teil unter Betonung der Entscheidungshoheit der Mitgliedstaaten als staatliche Beihilfe begriffen.¹⁷⁷

170 Birnstiel/Bungenberg/Heinrich/Petzold Kapitel 4 Rn 6.

171 Dausen/Götz/Martínez Soria H III Rn 30.

172 Birnstiel/Bungenberg/Heinrich/Petzold Kapitel 4 Rn 16.

173 Birnstiel/Bungenberg/Heinrich/Petzold Kapitel 4 Rn 16.

174 “Formally, Community resources are not State resources; however, the legal services of the Commission have confirmed that once the Structural Funds come under the control of the Member States, they become State resources and the decisions on how they are expended are attributable to the State” (European Policies Research Centre, EU Cohesion Policy in a global context, S 6).

175 Dausen/Götz/Martínez Soria H III Rn 32; Schwarze/Bär-Bouysyère Art 107 AEUV Rn 6; Grabitz/Hilf/Nettesheim/vWallenberg/Schütte Art 107 AEUV Rn 121.

176 Schwarze/Bär-Bouysyère Art 107 AEUV Rn 6; Grabitz/Hilf/Nettesheim/vWallenberg/Schütte Art 107 AEUV Rn 121; differenzierend Dausen/Götz/Martínez Soria H III Rn 33.

177 „Im Ergebnis entscheidet also der Mitgliedstaat (...) über die Rahmenbedingungen (OP), die Tatbestandsvoraussetzungen (Förderrichtlinie) und die individuelle Gewährung (...) einer Beihilfe und damit über Art, Anlass und Ausmaß der Beeinflussung des Wettbewerbs“ (Birnstiel/Bungenberg/Heinrich/Petzold Kapitel 4 Rn 13).

Für die **Anwendbarkeit der Art 107 ff AEUV** sprechen auch verschiedene 174 Aspekte der Allgemeinen Verordnung. Zwar kann die allgemeine Rechtsbindungsklausel des Art 6, nach der „die aus den ESI geförderten Vorhaben dem Unionsrecht und dem in Bezug auf dessen Umsetzung einschlägigen nationalen Recht entsprechen“ müssen, nicht fruchtbar gemacht werden. Denn sie beantwortet nicht, ob das Beihilferegime anwendbar ist oder nicht. Doch unter Berufung auf die ähnlich lautende Vorgängernorm des Art 9 V VO 1083/2006 wird gefolgert, dass das Beihilfenregime auf „die Vergabe von Mitteln aus den Strukturfonds zur gemeinsamen Finanzierung von Vorhaben durch die Gemeinschaft und die Mitgliedstaaten (Kofinanzierung)“ Anwendung findet.¹⁷⁸ Im Rahmen der Beihilfenkontrolle würden deshalb „den Mitteln der Mitgliedstaaten die Mittel der Gemeinschaft zugerechnet“.¹⁷⁹ Im Ergebnis wird diese Auffassung durch die Erwägungsgründe Nr 36, 38, 58 und 64 der Allgemeinen Verordnung gestützt. Vor allem aber verlangt Art 37 der Allgemeinen Verordnung (in Bezug auf Dachfonds), dass die eingesetzten Finanzinstrumente „dem geltenden Recht – insbesondere in Bezug auf staatliche Beihilfen und Vergabe öffentlicher Aufträge – genügen.“ Insofern ist von einer grundsätzlichen Anwendbarkeit des Beihilferegimes auf finanzielle Zuwendungen mit Unterstützung aus ESI auszugehen.

In der **Praxis** wird die Anwendbarkeit freilich nur zu modifizierten Verfah- 175 ren und Ergebnissen führen. Denn gerade weil die Allgemeine Verordnung eine antizipierte Prüfung hinsichtlich der Vereinbarkeit mit dem Beihilferegime vorschreibt, sollte die Kommission eine Kofinanzierung nur für beihilferechtlich unbedenkliche Programme freigeben. Immerhin sehen Art 107 II lit b), c), und III lit a), c) AEUV Ausnahmen vom grundsätzlichen Beihilfeverbot vor, die sich zT mit den Zielsetzungen der Strukturpolitik decken.¹⁸⁰ Formaliter sind entsprechende Zuwendungen aber auch dann, wenn sie von der EU kofinanziert werden, gegenüber der Kommission zu notifizieren und bedürfen ggf der Genehmigung. Der Umstand, dass die GD Regionalpolitik und Stadtentwicklung einer Kofinanzierung zugestimmt hat, befreit gegenüber der GD Wettbewerb jedenfalls nicht von einer Notifizierungs- und etwaigen Genehmigungspflicht.

¹⁷⁸ Dausen/Götz/Martínez Soria H III Rn 31: „Die Vergabe der einzelstaatlichen und gemeinschaftlichen Mittel, die der Kofinanzierung eines Vorhabens dienen, unterliegt daher insgesamt der Anmeldepflicht und dem Durchführungsverbot“; sa Büsching/Homann/Wiese S 11, wonach EFRE-Mittel „ab dem Moment ihrer Bereitstellung wie staatliche Mittel im Sinne des Art 107 AEUV zu behandeln“ sind; differenzierend Nicolaides, EstAL 3 (2005), 433 (435 ff).

¹⁷⁹ Dausen/Götz/Martínez Soria H III Rn 31.

¹⁸⁰ Vertiefend Grabitz/Hilf/Nettesheim/Eggers Art 175 AEUV Rn 10.