

§ 16. Die Kohäsionspolitik der Union

Matthias Rossi

Angaben zur Veröffentlichung / Publication details:

Rossi, Matthias. 2020. "§ 16. Die Kohäsionspolitik der Union." In *Europarecht: Grundlagen und Politiken der Union*, edited by Matthias Niedobitek, 2., völlig neu bearbeitete Auflage, 1333–90. Berlin: De Gruyter. <https://doi.org/10.1515/9783110498349-016>.



Europarecht

Grundlagen und Politiken der Union

Herausgegeben von
Matthias Niedobitek

2., völlig neu bearbeitete Auflage

Mit Beiträgen von

Hermann-Josef Blanke

Robert Böttner

Hans-Joachim Cremer

Ulrike Davy

Kerstin von der Decken

Astrid Epiney

Ludwig Gramlich

Joachim Gruber

Ines Härtel

Peter Hilpold

Stephanie Jungheim-Hertwig

Dieter Kugelmann

Roman Lehner

Siegfried Magiera

José Martinez

Matthias Niedobitek

Walter Obwexer

Eckhard Pache

Matthias Rossi

Werner Schroeder

Karl-Peter Sommermann

Stefan Storr

Wolfgang Weiß

DE GRUYTER



0040008-X

Matthias Rossi

§ 16 Die Kohäsionspolitik der Union

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	18
h) Ausblick	20
3. Funktionen der Kohäsionspolitik	22
a) Entwicklungsfunktion	23
b) Sozialpolitische Funktion	26
c) Finanzausgleichsfunktion	28
d) Machtpolitische Funktion	29
e) Einflussssichernde Funktion	30
f) Kohäsionspolitik als Wachstumsinstrument	32
4. Kohäsionspolitik und Solidarität	33
II. Das Recht der Kohäsionspolitik	36
1. Rechtliche Grundlagen im Überblick	37
a) Primärrecht	38
aa) Kohäsion als Ziel, Kohäsionspolitik als Querschnittsaufgabe	38
bb) Strukturpolitische Generalklausel	40
cc) Mitwirkung der Mitgliedstaaten	44
dd) Ermächtigungen für Strukturfonds und Durchführungsverordnungen	48
b) Sekundärrecht	49
aa) Allgemeine Verordnung	55
bb) Fondsspezifische Verordnungen	58
cc) Durchführungsverordnungen	60
dd) Mehrjähriger Finanzrahmen und Haushaltspläne	61
c) Soft Law	63
d) Nationales Recht	66
2. Charakter des Rechts der Kohäsionspolitik	67
a) Mehrebenenbinnenrecht	68
b) Leistungsverwaltungsrecht	69
c) Planungsrecht	70
d) Verwaltungskooperationsrecht	72
e) Verfahrensrecht	73
f) Kohäsionspolitik als Meta-Governance-Instrument	74
3. Grundbegriffe der Kohäsionspolitik	75
4. Grundsätze der Kohäsionspolitik	77
a) Grundsatz der Konzentration	79

b)	Grundsatz der Programmplanung	83
c)	Grundsatz der Partnerschaft	85
d)	Grundsatz der Zusätzlichkeit	87
e)	Grundsatz der Wirtschaftlichkeit	88
III.	Verfahren der Kohäsionspolitik	89
1.	Politische und finanzielle Vorentscheidungen	90
a)	Mittelfristige politische Zielsetzungen	91
b)	Mittelfristige finanzielle Rahmenbedingungen	93
c)	Haushaltsplan	99
2.	Planungsphase	102
3.	Vollzugsphase	107
4.	Kontrollphase	109
IV.	Die fünf Europäischen Struktur- und Investitionsfonds (ESI)	113
1.	Europäischer Fonds für regionale Entwicklung (EFRE)	114
a)	Rechtsgrundlage und Überblick	114
b)	EFRE-Verordnung	117
aa)	Allgemeiner Teil	119
bb)	Besonderer Teil	124
cc)	Schlussbestimmungen	126
c)	Würdigung	127
2.	Europäischer Sozialfonds (ESF)	129
a)	Rechtsgrundlage und Überblick	129
b)	Sekundärrechtliche Ausgestaltung	132
c)	Umsetzung	135
d)	Würdigung	139
3.	Der Kohäsionsfonds (KF)	140
a)	Rechtsgrundlage und Überblick	140
b)	Förderung durch den Kohäsionsfonds	142
4.	Europäischer Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raumes (ELER)	145
5.	Europäischer Meeres- und Fischereifonds (EMFF)	149
V.	Weitere Fonds und Unterstützungsprogramme	153
VI.	Flankierung der Kohäsionspolitik durch die EIB	155
VII.	Kohäsionspolitik und Beihilfenaufsicht	160

Spezialschrifttum

Bachtler, John/Berkowitz, Peter/Hardy, Sally/Muravska, Tatjana EU Cohesion Policy, 2016; *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; *Dörr, Julian* Die Europäische Kohäsionspolitik, 2017; *Busch, Berthold* Kohäsionspolitik in der Europäischen Union, IW-Analysen No 121, 2018; *Heinemann, Friedrich/Hagen, Tobias/Mohl, Philipp/Osterloh, Stefan/Sellenthin, Marc O* Die Zukunft der EU-Strukturpolitik, 2010; *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; *Mögele, Rudolf* Die Durchführung der EU-Förderpolitiken durch die Mitgliedstaaten im Spannungsfeld europäischen Verwaltungs- und Haushaltsrechts – ein Werkstattbericht aus der Praxis der europäischen Mehrebenenverwaltung, EuR 2016, 490 ff.

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 EUV 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.

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.

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

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.

a) Gründungsverträge

- 5 Der EWGV enthielt keine expliziten rechtlichen Grundlagen für eine Kohäsionspolitik. 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

- 6 Ein solcher **Europäischer Ausgleichs- und Garantiefonds für die Landwirtschaft (EAGFL)** wurde 1962 eingerichtet.³ Er war ein wichtiges Instrument zur Finanzierung der gemeinsamen Agrarpolitik (GAP) 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.
- 7 Weder der EAGFL noch der ESF sind ursprünglich als **Instrumente einer Regionalpolitik** oder gar einer Kohäsionspolitik eingesetzt worden. Vielmehr verfolgten sie bestimmte sozialpolitische Ziele – die Integration von Arbeitslosen in den Ar-

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

3 VO 25, ABl 1962 P 30/991 f.

beitsmarkt 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 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 Verordnung gegründet, die auf Art 235 EWGV gestützt wurde, der in seiner Funktion dem heutigen Art 352 I AEUV entspricht.⁴ Später hat er durch die EEA zunächst in Art 130c EWGV und sodann in Art 160 EGV eine eigenständige Rechtsgrundlage erhalten, die sich seit dem Vertrag von Lissabon in Art 176 AEUV wiederfindet.

Neben ökonomischen Argumenten war maßgebend auch das politisch verwen- 9 dete Nettozahlerargument: Das Vereinigte Königreich, das in Beitrittsverhandlungen mit den Gemeinschaften stand, verfügte über ein überdurchschnittliches Pro-Kopf-BIP, wusste aber, dass es aufgrund seiner vergleichsweise geringen Landwirtschaft nicht von den Agrarhilfen profitieren würde. Mit dem EFRE wurde den Briten insofern die Möglichkeit eines „juste retour“ eröffnet.⁵ 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 den Struktur- und Investitionsfonds – zu denen der EFRE sowie der ESF zählen – erhalten wird, wobei rund 9,7 Mrd Euro für Übergangsregionen und rund 8,5 Mrd Euro für entwickelte Regionen zur Verfügung stehen.⁶ Weitere 965 Mio Euro werden in Deutschland

⁴ VO 724/75, ABl 1975 L 73/1.

⁵ Rudzio S 112 mwN.

⁶ Vgl https://ec.europa.eu/germany/eu-funding/grants_de.

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.
- 11 Auf dieser Rechtsgrundlage wurde mit der VO 2052/88 über „Aufgaben und Effizienz der Strukturfonds“⁷ ein Rechtsrahmen initiiert, der zugleich deren Koordinierung bezweckte.⁸ 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.⁹ 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.¹⁰

e) Vertrag von Maastricht

- 12 Der Vertrag von Maastricht führte auf primärrechtlicher Ebene zu einer noch stärkeren Herausbildung der Strukturpolitik. Der wirtschaftliche und soziale Zusammenhalt wurde an prominenter Stelle, nämlich in Art B EUV, als ein Ziel der Union be-

7 VO 2052/88, ABl 1988 L 185/9.

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

9 VO 4254/88, ABl 1988 L 374/15; VO 4255/88, ABl 1988 L 374/21; VO 4256/88, ABl 1988 L 374/25.

10 Grabitz/Hilf/Nettesheim/Kern/C Eggers Art 174 AEUV Rn 19.

nannt. 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 Jahr 1988 kreierte Rechtsrahmens ab und sollte für den Zeitraum 1994–1999 insbesondere Verfahrensoptimierungen bewirken.¹¹ Des Weiteren wurden die Grundsätze der Zusätzlichkeit und der Partnerschaft forciert.¹² 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.¹³

f) Reform von 1999

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.

Auf sekundärrechtlicher Ebene kam es für den Planungszeitraum 2000–2006 hingegen zu einer neuerlichen Reform, welche sowohl vom „Lissabon-Prozess“¹⁴ als auch von dem geplanten Beitritt der mittel- und osteuropäischen Staaten beeinflusst wurde.¹⁵ 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“¹⁶ 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

¹¹ Schöndorf-Haubold S 59.

¹² Schöndorf-Haubold S 59.

¹³ VO 1164/94, ABl 1994 L 130/1.

¹⁴ Grabitz/Hilf/Nettesheim/Kern/C Eggers Art 174 AEUV Rn 21.

¹⁵ Schöndorf-Haubold S 61.

¹⁶ VO 1260/1999, ABl 1999 L 161/1.

FIAF¹⁷ 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 Verordnung¹⁸ existierten fondsspezifische Verordnungen für den EFRE,¹⁹ den ESF,²⁰ den KF²¹ und den EVTZ.²² Zielsetzung dieser Reform war es, **Synergien** zu anderen Tätigkeitsbereichen der Gemeinschaft herzustellen. Zudem sollte eine einfache und dezentrale Fondsverwaltung gewährleistet werden.²³
- 17 In diese Förderperiode fiel auch die **Aufteilung des EAGFL**.²⁴ 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.

g) Vertrag von Lissabon

- 18 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,²⁵ 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.²⁶ Während sich die „alte“ Kohäsi-

17 Finanzinstrument für die Ausrichtung der Fischerei, heute EMFF.

18 VO 1083/2006, ABl 2006 L 210/25.

19 VO 1080/2006, ABl 2006 L 210/1.

20 VO 1081/2006, ABl 2006 L 201/12.

21 VO 1084/2006, ABl 2006 L 201/79.

22 VO 1082/2006, ABl 2006 L 201/19.

23 Vgl die Website der EU-Kommission, http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/informat/basic/basic_2007_de.pdf.

24 VO 1290/2005, ABl 2005 L 209/1.

25 KOM(2010) 2020.

26 S unten Rn 51.

onspolitik 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 Förderungsmaßnahme erkennbar sein, tritt neben die Umverteilungsfunktion doch erkennbar auch eine wachstumsorientierte Modernisierungspolitik.²⁷

h) Ausblick

Angesichts des bevorstehenden Austritts des Vereinigten Königreichs aus der EU 20 (Brexit) werden einige Anpassungen und Veränderungen in der Kohäsionspolitik auf die Union zukommen. Der Austritt eines der wirtschaftsstärksten Mitgliedstaaten und damit großem Nettozahler wird nicht nur (zukünftige) finanzielle Auswirkungen auf den EU-Haushalt haben. Wird der Austritt im Frühjahr 2019 vollzogen, so entsteht bei den Kohäsionsausgaben eine Lücke, da die Mittel für die Förderperiode 2014–2020 bereits zugewiesen sind. Daneben hat der Austritt auch auf Einteilung der Regionen Auswirkungen. Da EU-weit das Pro-Kopf-BIP sinken wird, können bspw. „weniger entwickelte Regionen“ zu „Übergangsregionen“ aufsteigen.²⁸

Unabhängig von den wirtschaftlichen und finanziellen Rahmenbedingungen 21 werden derzeit auch – einmal wieder – die rechtlichen Grundlagen der Kohäsionspolitik novelliert. Dabei soll die Kohäsionspolitik nach der Vorstellung der Kommission auch als Sanktionsinstrument für Verletzungen des Rechtsstaatsprinzip genutzt werden können.²⁹ Ungeachtet der politischen Bewertung eines solchen Instruments wird aber noch zu prüfen sein, ob neben dem Verfahren des Art 7 EUV 22 Sanktionen gegen Mitgliedstaaten verhängt werden können. In der Sache jedenfalls würden erstmalig kohäsionspolitische Finanzsanktionen ermöglicht, die unabhängig von haushaltsdefizitären Erwägungen wären.

3. Funktionen der Kohäsionspolitik

Die Entwicklung der Kohäsionspolitik der EU zeigt nicht nur, dass der Kohäsionspolitik 22 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

²⁷ P. Becker S. 5.

²⁸ Zum Ganzen näher Busch S. 38 ff.

²⁹ COM(2018) 324.

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.³⁰

a) Entwicklungsfunktion

- 23 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.³¹ 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**,³² nach der der 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.
- 24 Als marktintervenierendes Instrument steht die Kohäsionspolitik damit in 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 Harmonisie-

³⁰ Sie folgt der Systematisierung von Rudzio S 56 ff, und ergänzt sie um eine einflussstärkende und eine wachstumsstützende Funktion zu sechs Funktionen.

³¹ Diese Formulierung findet sich heute immer noch in Art 174 II AEUV.

³² 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.

rungen erhoffte.³³ 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.³⁴ Neben der neoklassischen Wachstumstheorie, der Außenwirtschaftswachstumstheorie und der neuen Wachstumstheorie hat das auch die „New Economic Geography“ zu erklären versucht.³⁵ 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 Schwierigkeiten bei den Empfehlungen der „richtigen“ Kohäsionspolitik und ihrer „Bilanz“³⁶ nur beobachtet werden.³⁷ 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 33 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.³⁸ Dass die kohäsionspolitischen Rahmenbedingungen von Förderperiode zu Förderperiode „reformiert“ werden, um die Effizienz der kohäsionspolitischen Maßnahmen zu verbessern, lässt doch gewisse Zweifel an der Entwicklungsfunktion aufkommen. Häufige Kritikpunkte sind³⁹

- 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

³³ Vgl Dörr ORDO 67 (2016), 193 ff.

³⁴ Zsf. Adolf S 18 ff; aktuell Fratesi/Wishlade Regional Studies 2017, 817 ff; Bachtler/Begg/Charles/Polverari EU Cohesion Policy in Practice, 2016.

³⁵ Optimistischer Pflüger/Südekum Vierteljahreshefte zur Wirtschaftsforschung 1/2005, 26 ff.

³⁶ Verständlich Dreger/Kosfeld/Türck/Karl S 35 ff.

³⁷ Instruktiv Heinemann et al S 27 ff; Ribhegge S 134 ff.

³⁸ Gegenüberstellung der wirtschaftspolitischen Argumente für und gegen eine Kohäsionspolitik bei Ribhegge S 145 ff.

³⁹ Auflistung bei P Becker S 11 mwN, der die Kohäsionspolitik selbst auf S 12 insgesamt als „höchst effektiv“ bezeichnet.

maßgebliche Bedeutung für die wirtschaftliche, soziale und territoriale Entwicklung in den Mitgliedstaaten zukommt.

b) Sozialpolitische Funktion

- 26 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.
- 27 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.⁴⁰ 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.

c) Finanzausgleichsfunktion

- 28 Jenseits der konkreten Ziele der einzelnen Projekte kann das Fondswesen der Union auch als haushaltswirtschaftliches Umverteilungssystem begriffen werden, das den Finanzausgleich des Eigenmittelsystems ergänzt.⁴¹ 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

⁴⁰ Vgl Wasmayr S 208.

⁴¹ Vgl Ohler S 405; eingehend auch Kadelbach/Puttler S 43.

Finanzausgleichsfunktion nicht entgegen.⁴² Denn löst man sich von dem engen Begriff und der spezifischen Struktur des bundesdeutschen Finanzausgleichs, kann doch nicht übersehen werden, dass die Mitgliedstaaten der EU immense Summen zur Verfügung stellen,⁴³ die diese über die Kohäsionspolitik in bestimmte Regionen umverteilt.

d) Machtpolitische Funktion

Als machtpolitische Funktion entpuppt sich die Möglichkeit, die Kohäsionspolitik 29 im Rahmen von politischen „**Paketlösungen**“ als Spielball für Kompromisse einsetzen und Zustimmungen zu anderen, kohäsionsfremden Entscheidungen „erkaufen“ zu können. So zeigen die Erfahrungen mit der europäischen Politik, dass „**package-deals**“ häufig mit kohäsionspolitischen Finanzierungszusagen geschlossen wurden.⁴⁴ 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.

e) Einflussssichernde Funktion

Als einflussssichernde Funktion soll bezeichnet werden, dass die Europäische Kom- 30 mission 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.

Nicht unterschätzt werden darf deshalb die **Bedeutung der Kohäsionspolitik 31 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

⁴² Allerdings auch mit der Folge, dass wohlhabendere Mitgliedstaaten ebenso profitieren, vgl Kadelbach/Puttler S 43 (51).

⁴³ Zum Beitragscharakter der wichtigsten „Eigenmittel“ vgl Dausen/Ludwigs/Rossi A III Rn 122.

⁴⁴ Vgl Beispiele bei Rudzio S 63 ff.

nunmehr von den Regionen in direktem Kontakt mit der Europäischen Kommission gefällt werden konnten.⁴⁵ 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 bewusst genutzt wird.⁴⁶ 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

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

4. Kohäsionspolitik und Solidarität

- 33 Die Kohäsionspolitik ist grundsätzlich nicht darauf gerichtet, innerhalb der Europäischen 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 füreinander 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

⁴⁵ Bachtler/Mendez/Wishlade S 21.

⁴⁶ Vgl etwa die Broschüre der Kommission auf der Homepage der GD Regionalpolitik und Stadtentwicklung: Sichtbarkeit der Kohäsionspolitik sicherstellen: Informations- und Kommunikationsvorschriften 2014–2020.

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 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“⁴⁷ 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 Kompetenzzuweisungen „goldener“ oder doch „goldfarbener Zügel“ bedient, um die Politik in den Mitgliedstaaten zu beeinflussen.

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.“⁴⁸ 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 „Lautesten“ 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.

⁴⁷ So Ohler S 410 mwN.

⁴⁸ Grabitz/Hilf/Nettesheim/Terhechte Art 3 EUV Rn 57.

II. Das Recht der Kohäsionspolitik

- 36 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

- 37 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 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

- 38 Im Primärrecht formuliert zunächst **Art 3 III UAbs 3 EUV** das Ziel der Union, „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.
- 39 Konkretisiert werden diese allgemeinen Aufgaben und Absichtserklärungen 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.⁴⁹

bb) Strukturpolitische Generalklausel

Von besonderer Bedeutung ist die sog **strukturpolitische Generalklausel** des 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 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.

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.⁵⁰ 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.⁵¹

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.

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

⁴⁹ Grabitz/Hilf/Nettesheim/Kingreen Art 162 AEUV Rn 2.

⁵⁰ Vgl Streinz/Magiera Art 174 AEUV Rn 14; Schwarze/Priebe Art 174 AEUV Rn 8.

⁵¹ EuGH, Rs C-149/96 – Portugal / Rat, Rn 86.

- 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.⁵² Sie wird sich vor allem in den politischen Verhandlungen um die Ausgestaltung des jeweiligen mehrjährigen Finanzrahmens auswirken, der seinerseits gem Art 312 I UAbs 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

- 44 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.
- 45 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.⁵³
- 46 Im Unterschied zur zurückhaltenden Unterstützungspflicht nach Art 175 I 3 AEUV 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

⁵² Vgl Fischer VVE S 342 f.

⁵³ Calliess/Ruffert/Puttler Art 175 AEUV Rn 5.

abweichender Regelung gem Art 16 III EUV mit qualifizierter Mehrheit des Rates und gem Art 231 I AEUV mit relativer Mehrheit des Parlaments beschlossen.

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.⁵⁴ Diese Berichtspflicht knüpft an die in Art 317 AEUV normierte Verantwortung der Kommission für den Haushaltsvollzug an.

dd) Ermächtigungen für Strukturfonds und Durchführungsverordnungen

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

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 Finanzierungspolitik. 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**, derzeit:

- JASPERS – Joint Assistance to Support Projects in European Regions
- IPA – Instrument für Heranführungshilfe (Instrument for Pre-Accession Assistance)

⁵⁴ Die Berichte sind abrufbar unter http://ec.europa.eu/regional_policy/en/information/cohesion-report/.

- EUSF – Europäischer Solidaritätsfonds
 - EGF – Europäischer Fonds für die Anpassung an die Globalisierung
 - ETZ – Europäische Territoriale Zusammenarbeit
 - EVTZ – Europäischer Verbund für territoriale Zusammenarbeit.
- 50 Mit den primärrechtlichen Vorgaben ist diese Strukturierung **nur bedingt vereinbar**. Denn Art 175 I 3 AEUV fasst nur den ELER, ESF und EFRE als Strukturfonds zusammen und ordnet somit insbesondere den KF den sonstigen Finanzierungsinstrumenten zu. Die **sekundärrechtliche Systematisierung** droht insofern die engeren inhaltlichen Vorgaben für die sonstigen Finanzierungsinstrumente, insbesondere die strengerer Vorgaben des Art 177 II AEUV für den KF, zu unterlaufen und zu einer Nivellierung der kohäsionspolitischen Fonds und Instrumente beizutragen. 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 primärrechtlichen Vorgaben und Trennung der einzelnen Fonds als formale Prinzipienreiterei folgenlos bliebe.
- 51 Unabhängig von der Abweichung der Strukturierung der Fonds von den vertraglichen Grundlagen ist der Vollzug der Fonds seit den achtziger Jahren nicht mehr allein der Steuerung durch die allgemeinen haushaltsrechtlichen Grundlagen überlassen, sondern sekundärrechtlich präzisiert worden. Die **neue „legislative 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.
- 52 Dieses Legislativpaket zielt durch eine Harmonisierung der Regelungen zu den verschiedenen Fonds darauf ab, die **Kohärenz der Kohäsionspolitik** zu steigern. 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 Wettbewerbsfähigkeit und Beschäftigung ausgerichtet sind.⁵⁵
- 53 Die Lesbarkeit mancher Verordnung mag durchaus verbessert werden können, doch ihre **Komplexität** lässt sich nur teilweise noch reduzieren. Dementsprechend

⁵⁵ Vgl. Anhang I zur VO 1303/2013 (Allgemeine Verordnung).

wird man als interessierter Antragsteller auf ministerielle Aufbereitungen und kommerzielle Schulungen und Handbücher nicht verzichten können.⁵⁶

Sich dieser Problematik gewahr, hat die Kommission bei der Ausarbeitung des neuen kohäsionspolitischen Rahmens für den Zeitraum 2021–2027 „Vereinfachung“ zum Leitprinzip erhoben.⁵⁷ Neben der einfacheren Gestaltung durch Reduktion, Kürzen und klarerer Gestaltung der Regelung stand auch die Flexibilität im Vordergrund. Nach Auffassung der Kommission hätten insbesondere die Migrations- und Flüchtlingskrise, aber auch die zunehmend häufiger auftretenden Naturkatastrophen verdeutlicht, dass ein schnelles und effizientes Reagieren auf unvorhergesehene Ereignisse notwendig ist. Vor diesem Hintergrund hat sie im Mai 2018 einen neuen Rechtsrahmen vorgeschlagen, der sich maßgeblich auf eine „Dachverordnung“ stützt, die Bestimmungen für nunmehr sieben Fonds umfassen soll.⁵⁸ Wann und mit welchem Inhalt dieser neue Rechtsrahmen in Kraft treten wird, bleibt abzuwarten.

aa) Allgemeine Verordnung

Bis zum Inkrafttreten eines neuen Rechtsrahmens bleibt die auf Art 177 I AEUV gestützte und am 23.12.2013 in Kraft getretene sogenannte Allgemeine Verordnung von Bedeutung,⁵⁹ 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.

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, Rech-

⁵⁶ Vgl etwa Rieger/Platzer (auf Österreich zugeschnitten).

⁵⁷ Europäische Kommission, Regionale Entwicklung und Kohäsionspolitik nach 2020: Fragen und Antworten, Pressemitteilung IP/18/3885.

⁵⁸ COM(2018) 372.

⁵⁹ VO 1303/2013, ABl 2013 L 347/320.

nungslegung und finanzielle Berichtigungen gelten – er findet also keine Anwendung auf den ELER. Der *Teil Fünf* fasst Schlussbestimmungen, Durchführungs- und Übergangsbestimmungen zusammen.

- 57 Der Verordnungsvorschlag der Kommission,⁶⁰ der die **Allgemeine Verordnung** im Jahr 2021 ablösen soll, wird auch Geltung für den Asyl- und Migrationsfonds sowie den Fonds für innere Sicherheit und für das Instrument für Grenzmanagement und Visa entfalten.

bb) Fondsspezifische Verordnungen

- 58 Zusammen mit der Allgemeinen Verordnung sind drei fondsspezifische Verordnungen in Kraft getreten: die auf der Grundlage von Art 178 I AEUV und Art 349 III AEUV erlassene **EFRE-Verordnung**,⁶¹ die auf Art 177 I AEUV gestützte **ESF-Verordnung**⁶² sowie die nach Art 177 II AEUV erlassene **KF-Verordnung**.⁶³
- 59 Flankiert werden diese Verordnungen von der auf Art 178 AEUV gestützten **ETZ-Verordnung**⁶⁴ sowie von der auf Grundlage von Art 175 III AEUV erlassenen **EVTZ-Verordnung**.⁶⁵ Zeitlich etwas später ist zudem ein Gesetzgebungsakt zur Festlegung der Bedingungen für die finanzielle Unterstützung für die Meeres- und Fischereipolitik für den Programmplanungszeitraum 2014–2020 (**EMFF-Verordnung**) erlassen worden.⁶⁶

cc) Durchführungsverordnungen

- 60 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. Erlassen wurde ua eine delegierte Verordnung zum Europäischen Verhaltenskodex für Partnerschaften im Rahmen der ESI-Fonds.⁶⁷ Ebenfalls in Kraft ist eine Durchführungsverordnung zum elektronischen Datenaustausch zwischen den Mitgliedstaaten und der Kommission in Angelegenheiten der ESI und zur sprachüberschreitenden Festlegung der Nomenklatura in Ziffern.⁶⁸

60 COM(2018) 375.

61 VO 1301/2013, ABl 2013 L 347/289.

62 VO 1304/2013, ABl 2013 L 347/470.

63 VO 1300/2013, ABl 2013 L 347/281.

64 VO 1299/2013, ABl 2013 L 347/259.

65 VO 1302/2013, ABl 2013 L 347/303.

66 VO 508/2014, ABl 2014 L 149/1.

67 VO 240/2014, ABl 2017 L 74/1.

68 VO 184/2014, ABl 2014 L 57/7.

dd) Mehrjähriger Finanzrahmen und Haushaltspläne

Die Kohäsionspolitik ist in besonderer Weise in die Haushaltspolitik und mit dieser 61 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.

Diese Obergrenzen dürfen vom jeweiligen Jahreshaushaltsplan nicht überschritten 62 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

Da viele der Maßnahmen, die beim Vollzug der Kohäsionspolitik durchgeführt werden, 63 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.⁶⁹ Die Kompetenzverteilung und namentlich auch das Subsidiaritätsprinzip versucht die EU dadurch zu wahren, dass sie Verfahren und Form ihrer Entscheidungsfindung angepasst hat.

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 64

69 Brohm S 75 ff.

der Anderen zu lernen.⁷⁰ Trotz faktischer Durchbrechung mancher Kompetenzzuweisungen, die ja auch immer Verantwortungszuweisungen sind, wird die OMK überwiegend für rechtlich zulässig betrachtet.⁷¹

- 65 Der maßgebliche Grund für diese Beurteilung liegt darin, dass sich die OMK solcher Handlungsformen bedient, die **rechtlich unverbindlich** sind. Neben Mitteilungen hat sich im Bereich der Kohäsionspolitik etwa die Verabschiedung von Leitlinien durchgesetzt.⁷² Trotz ihrer rechtlichen Unverbindlichkeit haben sie sich in der Praxis als äußerst wirkmächtig erwiesen.

d) Nationales Recht

- 66 Neben dem Europarecht wird die Kohäsionspolitik auch durch das nationale Recht des jeweiligen Mitgliedstaats determiniert. Denn da die Finanzmittel der EU nach dem Grundsatz der Zusätzlichkeit (s u Rn 87) 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

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

a) Mehrebenenbinnenrecht

- 68 Das Recht der Kohäsionspolitik bedient sich zwar zT der klassischen Formen, insb der Verordnung, zielt aber zumeist nicht auf eine Außenwirkung gegenüber Dritten. Vielmehr beschränken sich seine Regelungsintentionen häufig auf das **Verhältnis zwischen den verschiedenen Hoheitsträgern** – die Europäische Union auf der

⁷⁰ KOM(2001) 428.

⁷¹ Vgl Bodewig/Voß EuR 2003, 310; Lang/Bergfeld EuR 2005, 381.

⁷² Vgl Schöndorf-Haubold S 95ff; Löwe S 61, 63.

einen Seite, die Mitgliedstaaten und ihre regionalen und lokalen Untergliederungen auf der anderen Seite.⁷³ Es mag insofern in weiten Teilen als Mehrebenenbinnenrecht charakterisiert werden.

b) Leistungsverwaltungsrecht

Die Kohäsionspolitik ist Leistungsverwaltung, Kohäsionsverwaltungsrecht somit 69 Leistungsverwaltungsrecht. Dies spiegelt sich bspw in der **geringen grundrechtlichen Determinierung** und der Außerachtlassung von Gesichtspunkten des Rechtsschutzes wider.

c) Planungsrecht

Kohäsionspolitik ist **mehrstufige Planung**, Kohäsionsverwaltungsrecht ist Pla- 70 nungsrecht. Angefangen bei langfristigen politischen Zielplanungen, zB der sog Strategie „Europa 2020“,⁷⁴ 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.

Die Realisierung der Planungen hängt davon ab, ob sie ihre **Anreizwirkungen** 71 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.⁷⁵ 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.

d) Verwaltungskooperationsrecht

Im Verhältnis zu anderen Politikbereichen ist die Kohäsionspolitik stärker als jeder 72 andere Politikbereich von vornherein durch eine **Verzahnung von unionaler und**

⁷³ Zum dadurch entstehenden Spannungsfeld der Verantwortlichkeiten Mögele EuR 2016, 490 ff.

⁷⁴ KOM(2010) 2020.

⁷⁵ So explizit Dreger/Kosfeld/Türck/Karl S 33.

nationaler Ebene gekennzeichnet, involviert dabei in besonderer Weise auch die regionale Ebene.⁷⁶ Kohäsionspolitik verlangt Verwaltungskooperation, Kohäsionsverwaltungsrecht ist somit Verwaltungskooperationsrecht.

e) Verfahrensrecht

- 73 Eine weitere Besonderheit liegt darin, dass der Rechtsrahmen für die Kohäsionspolitik 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 Verwaltungsverfahrenrecht.

f) Kohäsionspolitik als Meta-Governance-Instrument

- 74 Das Verhältnis zu den **anderen Politikfeldern** ist zudem nicht zuletzt wegen der in Art 175 I 2 AEUV zum Ausdruck kommenden Querschnittsaufgabe durch eine nicht abgrenzbare Überlappung gekennzeichnet. Kohäsionspolitik kann als ein „Meta-Governance-Instrument“⁷⁷ 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.

3. Grundbegriffe der Kohäsionspolitik

- 75 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

76 Anschaulich für Deutschland Frenz EWS 2016, 308 ff.

77 Bachtler/Mendez/Wishlade S 12.

geschaffen wurden, die – sei es im Rahmen ihrer öffentlichen Aufgabe, sei es als private Dienstleistung – die finanziellen Zuwendungen und ihre potentiellen Nutznießer zusammenbringen. In die Sprache des Rechts der Kohäsionspolitik führt die Allgemeine Verordnung ein, die in Art 2 – legistisch vorbildlich, inhaltlich jedoch vage – verschiedenste Begriffe definiert.

Einige Begriffe dieses **Vokabulars der Kohäsionspolitik** sind im Folgenden 76 wiedergegeben:

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 Nr 25, 40, 52 und 57 der Haushaltsordnung, namentlich also Darlehen, 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

- 77 Die Kohäsionspolitik der Europäischen Union wird seit der Reform von 1988 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.⁷⁸
- 78 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.

⁷⁸ Vgl bspw Eekhoff S 68 unter Verweis auf Holzwart S 160 f.

Diese Auswahl an Grundsätzen muss **kritisiert** werden: Während der in Art 6 genannte Grundsatz der Konformität nur eine rechtsstaatliche Selbstverständlichkeit zum Ausdruck bringt, sind die Grundsätze 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.⁷⁹ Für das Verfahren sind aber nach wie vor die folgenden Grundsätze maßgeblich.

a) Grundsatz der Konzentration

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 den maßgeblichen Verordnungen zum Grundsatz der Konzentration steht indes die Praxis entgegen. Die Konzentration der Mittelzuweisungen für die einzelnen Fonds auf die Strategie „Europa 2020“⁸⁰ 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.⁸¹ Hinsichtlich des Grundsatzes der Konzentration lassen sich **drei Bezugspunkte** ausmachen, wobei hier die Terminologie der Kommission verwendet und die (besseren) Bezeichnungen der Rechtssetzungsakte nur in Klammern angegeben werden.

⁷⁹ Womöglich der Grund dafür, dass die Art 7 und 8 keine Entsprechung in dem Verordnungsvorschlag COM(2018) 372 für die Neuregelung der ESI-Fonds gefunden haben.

⁸⁰ Vgl. Erwägungsgrund Nr 104 und Art 18 der Allgemeinen Verordnung.

⁸¹ So Wasmayr S 230.

- 80 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**).
- 81 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 Kommission⁸² 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.⁸³ 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.
- 82 Nach der **Konzentration der Ausgaben** werden zu Beginn eines Programmplanungszeitraums jedem Programm die jährlichen Finanzmittel zugeteilt, wobei die Mittel bis zum Ende des zweiten Jahres nach ihrer Zuteilung ausgegeben werden. Man spricht von der n+2-Regel.
- b) Grundsatz der Programmplanung**
- 83 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.

⁸² Vgl http://ec.europa.eu/regional_policy/de/policy/how/principles/.

⁸³ So auch die Bezeichnung in Art 18 Allgemeine Verordnung.

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

Nach dem **Grundsatz der Partnerschaft**, der in 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.⁸⁴ Er findet in den Partnerschaftsvereinbarungen seinen deutlichsten Ausdruck. Um die Mitgliedstaaten bei der Organisation und Ausgestaltung von Partnerschaften zu unterstützen, hat die Kommission den Europäischen Verhaltenskodex für Partnerschaften verfasst, der Leitlinien für eine partnerschaftliche Durchführung der ESI-Fonds festlegt.⁸⁵

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.⁸⁶ Umgekehrt muss die (alleinige) Verantwortung der Europäischen Kommission für den Vollzug des Haushaltsplans der EU beachtet werden.⁸⁷ 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 Komplementarität** oder **Additionalität**) bedeutet, dass die Finanzierung aus den

⁸⁴ Ebenso Streinz/Magiera Art 177 AEUV Rn 14.

⁸⁵ VO 240/2017, ABl 2014 L 74/1.

⁸⁶ Dausen/Ludwigs/Borchardt D II Rn 229.

⁸⁷ Hieraus eine institutionelle Verantwortlichkeitslücke ableitend Mögele EuR 2016, 490 (501 f).

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.⁸⁸ 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 Wirtschaftlichkeit

- 88 Die Verpflichtung auf den Wirtschaftlichkeitsgrundsatz ergibt sich schon aus seiner Normierung in Art 310 V 1 AEUV und folgt zudem dem Umstand, dass Kohäsionspolitik zugleich Haushaltsvollzug ist, so dass Art 56 HO zur Anwendung 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 geringstmöglichen 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. Wirtschaftlichkeit wird von Art 33 HO dabei durch die Grundsätze der Sparsamkeit, Wirtschaftlichkeit und Wirksamkeit definiert (three „e“: economy, efficiency, effectiveness).

⁸⁸ Vgl hierzu Wrede Vierteljahreshefte zur Wirtschaftsforschung 1/2005, 69 f.

III. Verfahren der Kohäsionspolitik

Die Kohäsionspolitik ist ausgesprochen **komplex**. Sie folgt einer Agenda, die sich in 89 vier Hauptverfahren gliedern lässt.⁸⁹

1. Politische und finanzielle Vorentscheidungen

Als **erste Phase** der Kohäsionspolitik lassen sich politische und finanzielle Vorentscheidungen ausmachen, die mit den konkreten Maßnahmen der Kohäsionspolitik 90 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

Seit Mitte der achtziger Jahre lässt sich beobachten, dass die EU bzw damals die 91 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.

Die derzeitige Förderphase ist auf die „Strategie für intelligentes, nachhaltiges 92 und integratives Wachstum“ ausgerichtet, die kurz **„Europa 2020“** genannt wird.⁹⁰ Sie wurde vom Europäischen Rat am 17.6.2010 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

⁸⁹ Ausführlich *Schöndorf-Haubold* S 127 ff.

⁹⁰ KOM(2010) 2020.

sind und die bis 2020 unter Beachtung von sieben Leitinitiativen realisiert werden sollen.⁹¹

b) Mittelfristige finanzielle Rahmenbedingungen

- 93 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.
- 94 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 AEUV 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.
- 95 Die erste **interinstitutionelle Vereinbarung** betraf die finanzielle Vorausschau 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.

91 KOM(2010) 2020 S 15 ff.

Mit einiger Verspätung und nach intensiven Verhandlungen wurde am 96 2.12.2013, nun erstmals in der verbindlichen Rechtsform einer Verordnung, der **mehrfährige Finanzrahmen** für die Jahre 2014–2020 verabschiedet.⁹² Für die Zeit von 2021–2027 ist bis zum August 2019 noch kein mehrjähriger Finanzrahmen beschlossen worden. Der bis Ende 2020 geltende mehrjährige Finanzrahmen 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 97 „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.

Beschränkt man sich auf die **Teilrubrik 1b** für den wirtschaftlichen, sozialen 98 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

Die besondere Bedeutung des mehrjährigen Finanzrahmens liegt in seiner Bin- 99 dungswirkung gegenüber dem Haushaltsplan. Art 312 I UAbs 3 AEUV unterstreicht

92 VO 1311/2013, ABI 2013 L 347/884.

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 AEUV bindend für die Festlegung der Jahreshaushaltspläne.

100 Die Mittel für die Strukturpolitik nehmen einen immensen **Anteil am gesamten Haushaltsvolumen** ein. Für das Haushaltsjahr 2018 sind 160.113 Mio Euro an Verpflichtungsermächtigungen veranschlagt.⁹³ Auf die Kohäsionspolitik iWS (Rubrik 1b des Haushaltsplans: Wirtschaftlicher, sozialer und territorialer Zusammenhalt), also einschließlich des ESF, entfallen dabei 55.532 Mio Euro, also etwa ein Drittel. Innerhalb dieses Gesamtvolumens entfallen auf den EFRE 30.096 Mio Euro,⁹⁴ auf den ESF 13.585 Mio Euro⁹⁵ und auf den KF 9.418 Mio Euro.⁹⁶ Daneben sind für den ELER 14.367 Mio Euro⁹⁷ und für den EMFF 946 Mio Euro vorgesehen.⁹⁸ 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 nach bisheriger Planung einen Anteil von rund 34% am Gesamtvolumen des Haushalts ausmachen wird.⁹⁹

101 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 2018 gestaltet sich als schwierig. Der Haushaltsplan 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 2018 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.

93 Gesamthaushaltsplan 2018 s Erlass 2018/251, ABl 2018 L 57/1.

94 Haushaltsplan 2018, Verpflichtungen, Kapitel 13 03, S 1025.

95 Haushaltsplan 2018, Verpflichtungen, Kapitel 04 02, S 542.

96 Haushaltsplan 2018, Verpflichtungen, Kapitel 13 04, S 1025.

97 Haushaltsplan 2018, Verpflichtungen, Kapitel 05 04, S 669.

98 Haushaltsplan 2018, Verpflichtungen, Kapitel 11 06, S 981.

99 Übersicht der GD Haushalt, http://ec.europa.eu/budget/annual/index_de.cfm?year=2018. Die Angaben der VO 1311/2013, ABl 2013 L 347/884, Anlage 1, sind zu Preisen von 2011 gemacht.

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

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. 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.

Die Partnerschaftsvereinbarung zwischen der Europäischen Kommission und **Deutschland**¹⁰⁰ veranschlagt für den Zeitraum 2014–2020 für den EFRE und den ESF Mittel iHv 19,2 Mrd Euro und für den ELER ein Finanzvolumen von 8,3 Mrd Euro.¹⁰¹ Die Interventionsschwerpunkte für Deutschland – auch basierend auf den von der Europäischen Kommission ausgesprochenen Empfehlungen¹⁰² – gestalten

¹⁰⁰ S BMWi, Partnerschaftsvereinbarung zwischen Deutschland und der Europäischen Kommission, Teile 1 und 2, zugänglich auf der Website des BMWi, <https://www.bmw.de>.

¹⁰¹ BMWi, Partnerschaftsvereinbarung Teil 1, S 9; näher zur aktuellen Entwicklung BMWi, Strategischer Fortschrittsbericht 2017, ebenfalls zugänglich auf der Website des BMWi, <https://www.bmw.de>.

¹⁰² Europäische Kommission, GD Regionalpolitik und Stadtentwicklung, Stellungnahme der Kommissionsdienststellen zur Vorbereitung der Partnerschaftsvereinbarung und der Programme in

sich wie folgt:¹⁰³ Zwar gehört der größte Teil Ostdeutschlands nicht mehr zu den weniger entwickelten, sondern seit 2014 zu den Übergangsregionen. Dennoch sind vor allem die Unterschiede in Wirtschaftsleistung, Beschäftigungsquote und Probleme bei der Demografie generell anzugehen. Problematische Bereiche in ganz Deutschland sind insbesondere Armut trotz Erwerbstätigkeit sowie Energiewende und Klimawandel. Folglich sind vorrangig für drei Bereiche Förderprioritäten vorgesehen: Regionale Unterschiede bei Wettbewerbsfähigkeit und demografischem Wandel, Steigerung des Arbeitsmarktpotenzials, der sozialen Eingliederung und des Bildungsniveaus, Energiewende und nachhaltige Nutzung natürlicher Ressourcen.

105 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.

106 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.¹⁰⁴

3. Vollzugsphase

107 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, 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

Deutschland für den Zeitraum 2014–2020, abrufbar ua auf der Website der G.I.B, <https://www.gib.nrw.de>.

103 Hierzu BMWi, Partnerschaftsvereinbarung Teil 1, S 62 ff.

104 Intensiv zur Planungsphase Schöndorf-Haubold S 158 ff.

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 fonds-spezifischen 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.“

4. Kontrollphase

Die Aufsicht über die Durchführung der Kohäsionspolitik kann als eine typische **Verbundaufsicht** charakterisiert werden.¹⁰⁵ 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 kohäsionspolitischen 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 – Anforderungen zu Abhilfemaßnahmen auszusprechen, deren Nichtbefolgung unter Umständen mit finanziellen Konsequenzen verbunden ist (vgl Art 87 Allgemeine

¹⁰⁵ So Eekhoff S 66 ff.

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 Nettoerduzierung der Unionsmittel reagieren.

- 110 Insgesamt setzt die Allgemeine Verordnung aber verstärkt auf **strukturelle Vorsorgekontrolle und sog Ex-ante-Konditionalitäten** denn auf eine nachträgliche Kontrolle.¹⁰⁶ 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.
- 111 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.“
- 112 Eine besondere, im weitesten Sinne kontrollierende Funktion nimmt ferner der Europäische Rechnungshof ein. Dieser kann auf Grundlage von Art 284 IV UAbs 2 AEUV Bemerkungen in Form von Sonderberichten zu besonderen Fragestellungen

¹⁰⁶ Zur Bewertung der Ex-ante-Konditionalitäten vgl auch Europäischer Rechnungshof, Sonderbericht Nr 15/2017, ABl 2017 C 401/19.

vorlegen. Dabei kann der Hof die Kohäsionspolitik der Kommission zum Gegenstand seiner Bewertung machen und Empfehlungen aussprechen.¹⁰⁷ Letztlich trägt der Rechnungshof so erheblich zu einer Effektivierung der Kohäsionspolitik bei.

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

Der Europäischen Union stehen für ihre Kohäsionspolitik – von ihrer Verfolgung 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 55), 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 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. 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

¹⁰⁷ Beispielhaft seien angeführt Europäischer Rechnungshof, Die Verhandlungen der Kommission über die Partnerschaftsvereinbarungen und Programme der Kohäsionspolitik 2014-2020: gezielte Ausrichtung der Ausgaben auf die Prioritäten von Europa 2020, aber zunehmend komplexere Regelungen für die Leistungsmessung, Sonderbericht Nr 2/2017, ABl 2017 C 109/5; Europäischer Rechnungshof, Bei Auswahl und Begleitung von EFRE- und ESF-Projekten überwiegt im Zeitraum 2014-2020 nach wie vor die Outputorientierung, Sonderbericht Nr 21/2018, ABl 2018 C 315/20.

eine unselbstständige Einrichtung der Union. Er wird von der Kommission verwaltet, seine Mittel sind im Haushaltsplan enthalten.

- 116 Bereits Art 174 II, III AEUV beinhalten 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**.¹⁰⁸ 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.¹⁰⁹

b) EFRE-Verordnung

- 117 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,¹¹⁰ welche zugleich die Vorgängerverordnung¹¹¹ 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.
- 118 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 Out-

108 Grabitz/Hilf/Nettesheim/Kern/C Eggers Art 174 AEUV Rn 27 f.

109 Grabitz/Hilf/Nettesheim/Kern/C Eggers Art 174 AEUV Rn 27, Art 175 AEUV Rn 17, Art 176 AEUV Rn 1.

110 VO 1301/2013, ABl 2013 L 347/289.

111 VO 1080/2006, ABl 2006 L 210/1.

putindikatoren 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 sowie 119 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 2003/87¹¹² aufgeführt sind; Tabak(erzeugnisse).

Daran anschließend weist Art 4 den Zielen und Prioritäten aus Art 9 I und Art 5 120 Allgemeine Verordnung die **nötigen Mittel** zu und konzentriert sie (thematisch) auf bestimmte Bereiche, enthält aber im Rahmen dessen freilich auch Ausnahmen und Spezialisierungen.¹¹³ Diese Mindestzuweisung¹¹⁴ 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-27.¹¹⁵ In einer Übergangsregion zB liegt das BIP pro Kopf zwischen 75% und 90% des durchschnittlichen BIP der – aufgrund des Brexits bald wieder – EU-27. Folgendes Bsp dient der Veranschaulichung: Für Teile Ostdeutschlands als Übergangsregion¹¹⁶ werden 9,772 Mrd Euro zwischen 2014–2020 zur Verfügung gestellt. In Übergangsregionen müssen gemäß Art 4 I lit b) 60% der Mittel auf zwei oder 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

112 ABl 2003 L 275/32.

113 Übersichtliche Kurzzusammenfassung auch unter https://ec.europa.eu/regional_policy/index.cfm/en/funding/erdf.

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

115 Vgl Art 90 II Allgemeine Verordnung 1303/2013, ABl 2013 L 347/320.

116 S Karte und Zahlen der Europäischen Kommission, GD Regionalpolitik und Stadtentwicklung, Europäischer Struktur- und Investitionsfonds 2014-2015 (November 2015), https://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/guides/blue_book/blueguide_de.pdf, S 31.

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.¹¹⁷ Dennoch besteht in jeder Region ein Schwerpunkt in der Förderung von Energieeffizienz, erneuerbaren Energien, Innovation und der Förderung von kleinen und mittelständischen Unternehmen.

- 121 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. So zielt zB Art 9 I Nr 6 Allgemeine Verordnung 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.
- 122 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.¹¹⁸ 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 Wirtschaftsprjekte 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.
- 123 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.

bb) Besonderer Teil

- 124 Der Besondere Teil beginnt mit speziellen Vorschriften für eine nachhaltige Stadtentwicklung (Art 7), die neuerdings die Rolle der Städte für Wachstum und Beschäf-

¹¹⁷ Europäische Kommission, Kohäsionspolitik 2014–2020: Investieren in Wachstum und Beschäftigung, 2011, S 8; s für konkrete Zahlen Europäische Kommission, <https://cohesiondata.ec.europa.eu/funds/cf#>.

¹¹⁸ 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.

tigung mittels integrierter Maßnahmen unterstreichen.¹¹⁹ 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 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 dabei 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 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 mit dem neuen Ansatz aller Fonds. Im Mittelpunkt stehen eine starke **Priorisierung** sowie eine anschließende transparente Erfolgskontrolle. 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.

¹¹⁹ Vgl auch European Commission, MEMO/11/663, S 9; näher zu Art 7 auch Europäische Kommission, Integrierte nachhaltige Stadtentwicklung. Factsheet, abrufbar unter http://ec.europa.eu/regional_policy/de/information/publications/brochures/2014/integrated-sustainable-urban-development, S 2 f, 4 f.

- 128 Aufgrund der föderalen Struktur in **Deutschland** erfolgt die Förderung durch den EFRE zum größten Teil auf Länderebene.¹²⁰ Insgesamt 15 regionale Programme erhalten für den Zeitraum 2014–2020 Mittel aus dem EFRE; in Niedersachsen besteht zudem ein Multifonds-Programm aus EFRE und ESF.¹²¹ Die Förderung durch den EFRE umfasst zwar grundsätzlich das gesamte Staatsgebiet, allerdings befinden sich die einzelnen Regionen auf unterschiedlichen Entwicklungsniveaus und unterliegen damit unterschiedlichen Gebietskategorien, weshalb sich die Zuordnung der Finanzmittel auf die strukturschwächeren Übergangsregionen, und somit überwiegend auf die ostdeutschen Bundesländer, konzentriert. Für diese Ziele ist der weit überwiegende Teil der EFRE-Mittel vorgesehen, wobei etwa die Hälfte der zur Verfügung stehenden Mittel für die Stärkung der regionalen Wettbewerbsfähigkeit vorgesehen ist.

2. Europäischer Sozialfonds (ESF)

a) Rechtsgrundlage und Überblick

- 129 Auf primärrechtlicher Ebene stellen zunächst die unter einem **eigenen Titel** 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.¹²² Art 162 AEUV verpflichtet die EU zur Errichtung des ESF und erläutert dessen Zielsetzung in Gestalt der Verbesserung 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.
- 130 Der seit 1957 existierende Europäische Sozialfonds¹²³ (ESF) bezweckt die Förderung der „Beschäftigungsmöglichkeiten der Arbeitskräfte im Binnenmarkt“.¹²⁴ Von

120 Zum aktuellen Förderungsfortschritt s. BMWi, Strategischer Fortschrittsbericht 2017, abrufbar auf der Website des BMWi, <https://www.bmwi.de>.

121 Europäische Kommission, EU-Kohäsionspolitik in Deutschland, abrufbar auf der Website des BMWi, <https://www.bmwi.de>.

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

123 Europäische Kommission, GD Beschäftigung, Soziales und Integration, <http://ec.europa.eu/esf/home.jsp?langId=de>; zum Europäischen Sozialfonds in Deutschland <https://www.esf.de/portal/DE/Ueber-den-ESF/Geschichte-des-ESF/inhalt.html>.

124 Art 162 AEUV.

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. Insgesamt dient der ESF, im Gegensatz zu den Zielsetzungen von EFRE und ELER, ausschließlich der persönlich-sozialen Sphäre wirtschaftlicher Entwicklung.¹²⁵ Der ESF stellt eine unselbstständige Komponente des EU-Haushalts dar.¹²⁶

Der **Mindestanteil** des ESF an den Kohäsionsmitteln beläuft sich nach dem 131 mehrjährigen Finanzrahmen auf 23,1%. Für die Programmperiode 2014–2020 weist er ein Volumen von über 80 Mrd Euro auf,¹²⁷ das „Investitionen in Menschen“¹²⁸ zugutekommen soll. 3,2 Mrd Euro dieses Betrages sind für die „Beschäftigungsinitiative für junge Menschen“¹²⁹ veranschlagt. Jährlich profitieren ca 15 Mio Bürger vom ESF.¹³⁰

b) Sekundärrechtliche Ausgestaltung

Die sekundärrechtliche Ausgestaltung des ESF sieht in der Förderperiode 2014– 132 2020 folgendermaßen aus: Die Allgemeine Verordnung enthält gemeinsame Bestimmungen für die „Europäischen Struktur- und Investitionsfonds“, zu denen neben dem EFRE, dem KF, dem ELER und EMFF auch der ESF zählt.¹³¹ 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.

In der ESF-Verordnung¹³² („fondsspezifische Verordnung“), die auf der Rechts- 133 grundlage 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“¹³³ der ESI:

- „Förderung nachhaltiger und hochwertiger Beschäftigung und Unterstützung der Mobilität der Arbeitskräfte“,

¹²⁵ Keller S 203.

¹²⁶ Calliess/Ruffert/Puttler Art 162 AEUV Rn 1.

¹²⁷ Europäische Kommission, GD Regionalpolitik und Stadtentwicklung, Die Fonds, Europäischer Sozialfonds, <https://cohesiondata.ec.europa.eu/funds/esf>.

¹²⁸ Europäische Kommission, Der Europäische Sozialfonds – In Menschen investieren, 2012.

¹²⁹ COM(2013) 144.

¹³⁰ Europäische Kommission, GD Beschäftigung, Soziales und Integration, <http://ec.europa.eu/esf/main.jsp?catId=67&langId=de&newsId=8229>.

¹³¹ Erwägungsgrund 2 Allgemeine Verordnung.

¹³² VO 1304/2013, ABl 2013 L 347/470.

¹³³ Zu den thematischen Zielen der ESI s die grundlegende Bestimmung des Art 9 Allgemeine Verordnung.

- „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. Nach Art 4 II sollen in jedem Mitgliedstaat mindestens 20% der ESF-Mittel für das Ziel der „Förderung der sozialen Inklusion und Bekämpfung von Armut und jeglicher Diskriminierung“ bereitgestellt werden. 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.

- 134 Die Einbeziehung der Sozialpartner und der Nichtregierungsorganisationen bei der Umsetzung des ESF soll durch diese Verordnung gestärkt werden (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.

c) Umsetzung

- 135 In die **Programmplanung** sind sowohl die Kommission als auch die Mitgliedstaaten eingebunden. Hierbei werden nationale oder regionale „operationelle Programme“ für die siebenjährige Förderperiode erstellt. In der vergangenen Förderperiode 2007–2013 existierten in Deutschland insgesamt 18 operationelle Programme.¹³⁴ Im aktuellen Förderzeitraum werden 15 Länderprogramme und ein nationales Programm mit Mitteln iHv fast 7,5 Mrd Euro durch den ESF gefördert.¹³⁵

134 S die Webseite des BMAS zum ESF: <https://www.esf.de/portal/DE/Foerderperiode-2014-2020/ESF-Programme/inhalt.html>.

135 Europäische Kommission, EU-Kohäsionspolitik in Deutschland, S 1, abrufbar auf der Website des BMWi, <https://www.bmwi.de>.

Die Umsetzung des ESF erfolgt **zweistufig** („indirektes Subventionsmodell“¹³⁶): 136
Die Kommission weist die ESF-Mittel den Mitgliedstaaten zu, welche – in Kooperation mit der Kommission – in einem weiteren Schritt einzelfallbezogen über die Programmförderung entscheiden.¹³⁷ 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- 137
gramme erfolgt nach Maßgabe des „relativen Wohlstands“ der Regionen. Es wird gemäß Art 90 II Allgemeine Verordnung auf NUTS-2-Ebene¹³⁸ in Abhängigkeit vom BIP pro Kopf zum EU-Durchschnitt zwischen drei Kategorien differenziert:

- „weniger entwickelte Regionen“
- „Übergangsregionen“
- „stärker entwickelte Regionen“.

Für den **Programmzeitraum 2021–2027** sind für den ESF umfangreiche 138
Änderungen vorgesehen. So soll der ESF mit weiteren Fonds zum „Europäischen Sozialfonds Plus“ (ESF+) verschmolzen werden, wodurch eine größere Flexibilität und Vereinfachung erreicht werden soll. Konkret sollen der ESF, die Beschäftigungsinitiative für junge Menschen, der Europäische Hilfsfonds für die am stärksten benachteiligten Personen, das EU-Programm für die Beschäftigung und soziale Innovation sowie das EU-Gesundheitsprogramm zusammengefasst werden.¹³⁹

d) Würdigung

Diese **Relativität der Kohäsionspolitik** wird zT als wenig sachgerecht empfunden. 139
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 haben. 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 Wirksam-

136 Grabitz/Hilf/Nettesheim/Kingreen Art 162 AEUV Rn 32.

137 Schöndorf-Haubold S 125; sa Grabitz/Hilf/Nettesheim/Kingreen Art 162 AEUV Rn 32.

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

139 Vgl Europäische Kommission, EU-Haushalt: Ein neuer Sozialfonds, ein verbesserter Fonds für die Anpassung an die Globalisierung und ein neuer Fonds für Justiz, Rechte und Werte, Pressemitteilung IP/18/3923.

keit 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.¹⁴⁰ 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

- 140 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 im Rahmen der Fazilität „Connecting Europe“¹⁴¹ für **Verkehrsinfrastrukturprojekte** im Bereich der **transeuropäischen Verkehrsnetze (TEN-V)**¹⁴² sowie für Maßnahmen mit Nutzen für die Umwelt.¹⁴³
- 141 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 zum Kohäsionsfonds enthält die auf Grundlage von Art 177 II AEUV erlassene fondspezifische KF-Verordnung über den Kohäsionsfonds und zur Aufhebung der VO 1084/2006.¹⁴⁴

b) Förderung durch den Kohäsionsfonds

- 142 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.¹⁴⁵ Damit ist der KF das einzige

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

141 VO 1316/2013, ABl 2013 L348/129.

142 Vgl ferner die Leitlinien der VO 1315/2013, ABl 2013 L 348/1.

143 Hierzu auch Europäische Kommission, Zusammenfassung der Gesetzgebung, Kohäsionsfonds (2014–2020), zugänglich auf der Datenbank EUR-Lex (unter <https://eur-lex.europa.eu/>) unter „Zusammenfassungen der EU-Gesetzgebung“.

144 VO 1300/2013, ABl 2013 L 347/281.

145 Europäische Kommission, EU-Investitionen in Regionen und Städte, Regionalpolitik, Finanzierung, http://ec.europa.eu/regional_policy/de/funding/cohesion-fund/.

strukturpolitische Instrument, das über einen eigenen Sanktionsmechanismus verfügt.¹⁴⁶

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 75.427 Mio Euro (in aktuellen Preisen).¹⁴⁷

Für den Zeitraum ab 2020 schlägt die Europäische Kommission vor, die Fazilität „Connecting Europe“ mit Mitteln iHv 42,3 Mrd Euro fortzuführen; das entspricht einer Mittelaufstockung von 47% im Vergleich zur aktuellen Förderperiode.¹⁴⁸ Dabei sollen 60% dieser Mittel zu Maßnahmen für den Klimaschutz beitragen.

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.¹⁴⁹ 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“ der EU-Agrarpolitik befreite,¹⁵⁰ die sich einige Mitgliedstaaten umgekehrt freilich gerne anlegen lassen.

In der politökonomischen Sprache benennt die Verordnung¹⁵¹ 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).

¹⁴⁶ Vgl Keller S 205.

¹⁴⁷ Anhang IV und V des Beschlusses 2014/99/EU, ABl 2014 L 50/22; zu den aktuellen Zahlen s Europäische Kommission, <https://cohesiondata.ec.europa.eu/funds/cf#>.

¹⁴⁸ Europäische Kommission, EU-Haushalt: Kommission schlägt vor, die Mittel für Investitionen in leistungsstarke Infrastrukturen zur Vernetzung Europas aufzustocken, Pressemitteilung IP/18/4029.

¹⁴⁹ Vgl Erwägungsgrund 2 der Allgemeinen Verordnung.

¹⁵⁰ Dreger/Kosfeld/Türck/Karl S 45.

¹⁵¹ VO 1305/2013, ABl 2013 L 347/487.

- 147 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.

- 148 Die von den Mitgliedstaaten und Regionen zu formulierenden **Programme zur ländlichen Entwicklung** haben mindestens vier der genannten Prioritäten zu berücksichtigen. Zudem sind für jedes regionale Entwicklungsprogramm mindestens 30% der Finanzmittel für Umwelt und Klimaschutz und 5% der Mittel für LEADER¹⁵² zu veranschlagen.¹⁵³ In der aktuellen Förderperiode gibt es in Deutschland 13 Länderprogramme zur Umsetzung des ELER, die insgesamt mit Mitteln iHv etwa 16,9 Mrd Euro ausgestattet sind.¹⁵⁴

5. Europäischer Meeres- und Fischereifonds (EMFF)

- 149 Für die Förderperiode 2014–2020 hat der Europäische Meeres- und Fischereifonds (EMFF) den Europäischen Fischereifonds (EFF) sowie eine Reihe weiterer Instrumente abgelöst.¹⁵⁵ Die Allgemeine Verordnung enthält gemeinsame Bestimmungen für die Struktur- und Kohäsionsfonds, wie auch für den EMFF und den ELER, wenn gleich die EMFF-VO erst zu einem späteren Zeitpunkt verabschiedet wurde.¹⁵⁶

152 LEADER steht für "Liaison Entre Actions de Développement de l'Économie Rurale" und ist ein methodischer Ansatz der Regionalentwicklung, der die Menschen vor Ort miteinbindet. Näheres unter <https://www.netzwerk-laendlicher-raum.de/regionen/leader/>.

153 Europäische Kommission, GD Landwirtschaft und ländliche Entwicklung, *Ländliche Entwicklung 2014-2020*, https://ec.europa.eu/agriculture/rural-development-2014-2020_de.

154 Bundesanstalt für Landwirtschaft und Ernährung, Broschüre „Das kann der ELER“, S 5 f., abrufbar unter <https://www.netzwerk-laendlicher-raum.de/>.

155 VO 508/2014, ABl 2014 L 149/1.

156 Die EMFF-VO gilt rückwirkend ab 1. Januar 2014.

Die **EMFF-Verordnung** ist die zentrale Säule für die Finanzierung der 2013 reformierten Gemeinsamen Fischereipolitik.¹⁵⁷ Mit ihr soll die Nachhaltigkeit der Fischereiwirtschaft zum neuen Leitprinzip erhoben werden.¹⁵⁸ Der EMFF soll deshalb die Beschäftigten im Fischerei- und Aquakulturbereich sowie die Bevölkerung in Küstengebieten bei der Anpassung unterstützen. 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 Fischereindustrie verteilt und anschließend projektbezogen weiterverwendet werden.

Schwerpunktmäßig verfolgt der EMFF folgende Ziele: 151

- Auffüllen der Fischbestände und sukzessives Beenden von Rückwürfen
- Stärkung von Aquakulturen und Investitionen in wissenschaftliche Erkenntnisse über die Meeresumwelt
- Verstärkte Überwachung der Fischerei
- Investitionen in eine nachhaltigere und schonendere Ausrüstung
- Förderung der örtlichen Wirtschaft.¹⁵⁹

Für den Zeitraum ab 2020 soll sich der EMFF auf drei Ziele konzentrieren: die Erhaltung gesunder Meere und Ozeane sowie eine nachhaltige Fischerei und Aquakultur, Förderung der blauen Wirtschaft und Stärkung der internationalen Meerespolitik und Sicherheit des Meeresraums.¹⁶⁰

V. Weitere Fonds und Unterstützungsprogramme

Neben den ESI gibt es **spezielle Finanzierungsinstrumente**, die einen Zusammenhang 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.

¹⁵⁷ Vgl. Europäische Kommission, https://ec.europa.eu/fisheries/cfp_de sowie die Homepage des BMEL, <https://www.bmel.de/>, dort „Fischerei in Europa“.

¹⁵⁸ Ausführlicher BMEL, <https://www.bmel.de>, unter „Die Reform der Gemeinsamen Fischereipolitik“.

¹⁵⁹ Umfassend Europäische Kommission, Zusammenfassung der Gesetzgebung, Europäischer Meeres- und Fischereifonds (2014–2020), zugänglich auf der Datenbank EUR-lex (unter <https://eur-lex.europa.eu/>) unter „Zusammenfassungen der EU-Gesetzgebung“.

¹⁶⁰ COM(2018) 321, Annex S 65.

- 154 Während die ESI dem mehrjährigen Finanzrahmen unterliegen, werden EUSF und EGF nicht erfasst.¹⁶¹ Hiermit ermöglichen diese beiden Finanzierungsinstrumente eine größere **Flexibilität**, um auf unvorhergesehene Geschehnisse angemessen reagieren zu können.

VI. Flankierung der Kohäsionspolitik durch die EIB

- 155 Unterstützt und flankiert wird die Kohäsionspolitik durch die **Europäische Investitionsbank**.¹⁶² 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.

- 156 Vorhaben zur Erschließung weniger entwickelter Gebiete können sich sowohl auf eine Verbesserung der Infrastruktur als auch auf die Förderung ganzer Produktionszweige beziehen.¹⁶³ 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

¹⁶¹ Vgl. Europäische Kommission, Mehrjähriger Finanzrahmen 2014–2020 und EU-Haushalt 2014 in Zahlen, 2014, S 9.

¹⁶² Näheres unter <http://www.eib.org/de/projects/sectors/regional-development/index.htm>.

¹⁶³ Ebenso Grabitz/Hilf/Nettesheim/Stoll/Rigod Art 309 AEUV Rn 22.

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.¹⁶⁴

Vorhaben zur Modernisierung von Unternehmen und Schaffung von Arbeits- 157 plätzen 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.

Unter **Vorhaben von gemeinsamem Interesse für mehrere Mitgliedstaaten** 158 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.¹⁶⁵ Als Beispiele seien neben Infrastrukturvorhaben auch Maßnahmen im Bereich des Umweltschutzes, der Energiepolitik, der (Hoch-)Technologie sowie der Bildungs- und Gesundheitspolitik genannt.

In ihrem operativen **Gesamtplan für 2017–2019** bekundet die EIB die Absicht, 159 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 Infra-

¹⁶⁴ Vgl hierzu Calliess/Ruffert/Rossi Art 309 AEUV Rn 5, sowie EIB/AdR, „Wirkung für alle“, abrufbar auf der Website der EIB, <http://www.eib.org>.

¹⁶⁵ Ähnlich Grabitz/Hilf/Nettesheim/Stoll/Rigod Art 309 AEUV Rn 25.

struktur zu konzentrieren.¹⁶⁶ Insbesondere die zu schwache und ungleich verteilte Investitionstätigkeit – trotz konjunktureller Erholung und vorhandener Liquidität – steht noch immer im Zeichen der (Finanz-)Krise.

VII. Kohäsionspolitik und Beihilfenaufsicht

- 160 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 Wettbewerbsverfälschung 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.
- 161 In der Tat entspricht es zunächst der **fiskalpolitischen Eigenverantwortlichkeit** 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 kann.¹⁶⁷
- 162 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.¹⁶⁸
- 163 Allerdings bezieht sich das **Beihilfeverbot** des Art 107 I AEUV explizit nur auf „staatliche oder aus staatlichen Mitteln gewährte Beihilfen“. Folglich findet das

166 S EIB, Operativer Gesamtplan 2017-2019, abrufbar auf der Website der EIB, <http://www.eib.org>; ferner Investitionsüberblick bei EIB, Tätigkeitsbericht 2017, S 7, abrufbar auf der Website der EIB.

167 Vgl Ohler S 409.

168 So auch Immenga/Mestmäcker/Mestmäcker/Schweitzer Band 3, 1. Teil, I A Rn 45.

Beihilfenregime der Art 107ff AEUV ausschließlich auf mitgliedstaatliche Beihilfen, nicht aber auf Unionsbeihilfen Anwendung.¹⁶⁹ Für die finanziellen Zuwendungen aus den ESI-Fonds ist damit aber noch kein beihilferechtlicher Freibrief erteilt. Denn erstens haben Unionsbeihilfen einen allgemeinen Grundsatz des Verbots von Wettbewerbsverfälschungen zu beachten.¹⁷⁰ Und zweitens ist umstritten, welche Maßnahmen überhaupt vom Begriff der Unionsbeihilfe erfasst werden. Sicher erfasst werden unionsunmittelbare Förderungen,¹⁷¹ also „Leistungen, die unmittelbar bei Unionsdienststellen beantragt, von dort nach Unionsvorschriften bewilligt und nur aus dem Unionshaushalt gespeist werden“.¹⁷² Sind hingegen die Mitgliedstaaten in den Vollzug der Förderung eingebunden, ist zu differenzieren, ob es sich um eine Unions- oder mitgliedstaatliche Beihilfe handelt. Dementsprechend bereitet die Qualifizierung gerade im Hinblick auf die Strukturpolitik Schwierigkeiten.

Der EuGH hat zu dieser Problematik bislang nicht ausdrücklich Stellung bezogen,¹⁷³ allerdings hat er in ständiger Rechtsprechung entschieden, dass eine Beihilfe iSv Art 107 I AEUV vorliegt, wenn „alle in dieser Bestimmung genannten Voraussetzungen erfüllt sind“.¹⁷⁴ Diese Kriterien können zur (negativen) Abgrenzung von Unionsbeihilfen und mitgliedstaatlichen Beihilfen beitragen. Danach ist für Unionsbeihilfen kennzeichnend, dass die EU über die „Programmhoheit“ verfügt und eine (Mit-)Finanzierung aus EU-Mitteln erfolgt.¹⁷⁵ Maßgeblich ist, welche Instanz die „verbindliche Entscheidung“ über die Förderung fällt:¹⁷⁶

- „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 staat-

169 So die hA: Schwarze/Bär-Bouyssiére Art 107 AEUV Rn 6; Calliess/Ruffert/Cremer Art 107 AEUV Rn 82; Immenga/Mestmäcker/Mestmäcker/Schweitzer Band 3, 1. Teil, I A Rn 44.

170 Ausführlich Immenga/Mestmäcker/Mestmäcker/Schweitzer Band 3, 1. Teil, I A Rn 51ff; Calliess/Ruffert/Cremer Art 107 AEUV Rn 82; differenzierend Birnstiel/Bungenberg/Heinrich/Petzold Kapitel 4 Rn 17ff.

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

172 Birnstiel/Bungenberg/Heinrich/Petzold Kapitel 4 Rn 6; Immenga/Mestmäcker/Mestmäcker/Schweitzer Band 3, 1. Teil, I A Rn 44.

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

174 EuGH, Rs C-341/06 – Chronoposte und La Poste / UFEX ua, Rn 121 f.

175 Dausen/Ludwigs/Götz H III Rn 58 spricht von „Zurechnung“ und „Mittelbelastung“.

176 Birnstiel/Bungenberg/Heinrich/Petzold Kapitel 4 Rn 16; Immenga/Mestmäcker/Mestmäcker/Schweitzer Band 3, 1. Teil, I A Rn 44, 46.

liche Beihilfe vor,^{177]} auch wenn sie ganz oder teilweise aus Mitteln gewährt wird, die dem Staat von der Union zur Verfügung gestellt wurden.“¹⁷⁸

- 165 Für die **Anwendbarkeit der Art 107ff AEUV** sprechen auch verschiedene 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 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.“ Ferner wird den Grundsätzen des Art 81 der VO 1305/2013 (ELER) allgemeine Bedeutung zugemessen, nach dem die Art 107–109 AEUV keine Anwendung auf Zahlungen finden, die von den Mitgliedstaaten gemäß und im Einklang mit der ELER-VO getätigt werden.¹⁷⁹ Insofern ist von einer grundsätzlichen Anwendbarkeit des Beihilferegimes auf finanzielle Zuwendungen mit Unterstützung aus ESI-Fonds auszugehen.
- 166 In der **Praxis** wird die Anwendbarkeit freilich nur zu modifizierten Verfahren 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.

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); s a Dausen/Ludwigs/Götz H III Rn 58; Grabitz/Hilf/Nettesheim/vWallenberg/Schütte Art 107 AEUV Rn 128.

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

179 So Immenga/Mestmäcker/Mestmäcker/Schweitzer Band 3, 1. Teil, I A Rn 47.

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