

Das Recht der Kohäsionspolitik

Redemanuskript*

I. Einführung

Sehr geehrter Herr Gemeinhardt,

sehr geehrte Frau Knodt,

lieber Herr Müller-Graff,

meine sehr verehrten Damen und Herren,

zu fortgeschrittener Stunde soll ich Sie nun mit dem Recht der Kohäsionspolitik vertraut machen. Dabei wird es natürlich nicht darum gehen, Ihnen die detaillierten Programme im Einzelnen vorzustellen oder gar die detaillierten Förderbedingungen so näher zu bringen, dass Sie in der Lage wären, für sich, für ein Unternehmen oder für eine Körperschaft einen erfolgreichen Antrag auf Unterstützung durch einen der zahlreichen Europäischen Fonds zu stellen. Vielmehr werde ich, wie es sich für einen Wissenschaftler gehört, einen distanzierten Blick auf das Rechtssystem der Kohäsionspolitik werfen, auf seine Struktur und seinen Charakter,

* Für eine ausführliche und vertiefende Fassung zum Recht der Kohäsionspolitik mit entsprechenden Nachweisen siehe *M. Rossi*, in: Niedobitek (Hrsg.), *Europarecht – Grundlagen und Politiken der Union*, Berlin 2020, § 16 (<https://www.degruyter.com/view/product/476785>)



auf seine Vorzüge und seine Schwächen. Es wird also im Unterschied zu manchem bereits gehörten Vortrag nun wieder etwas theoretischer – und es wird notgedrungen auch etwas normativer: Ich orientiere mich streng am geltenden Recht und werde deshalb auch die eine oder andere Vorschrift näher betrachten, jedenfalls aber benennen müssen.

Bevor ich zu dem eigentlichen Thema komme, möchte ich zwei allgemeine Vorbemerkungen zur Entwicklung und zur Funktion der Kohäsionspolitik machen – Vorbemerkungen, die zwangsläufig kurz und deshalb womöglich etwas pauschal ausfallen.

1. Entwicklung der Kohäsionspolitik

Die Kohäsionspolitik – und ebenso auch das Recht der Kohäsionspolitik – ist von ständigen Reformen und von Neuordnungen gekennzeichnet ist. Keine Förderperiode vergeht, ohne dass nicht Modifikationen für die nächste vorgenommen werden. 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.

Wir befinden uns im Jahre 2019 insofern (immer noch) auf dem Stand des Vertrags von Lissabon, der nicht nur das allgemeine Ziel des wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalts um die territoriale Komponente erweitert hat. Praktisch bedeutsamer als diese Ergänzung ist der neue, sog „lissabonisierte“ Ansatz der Kohäsionspolitik, der sich zum einen bereits in der Strategie „Europa 2020“ wiederfindet, der zum anderen als Leitgedanke den mehrjährigen Finanzrahmen 2014–2020 bestimmt und der schließlich auch normativen Niederschlag in der

neuen sog. „legislativen Architektur“ der Kohäsionspolitik, namentlich in der Allgemeinen Verordnung, gefunden hat. Während sich die „alte“ Kohäsionspolitik auf die Förderung der rückständigsten Regionen konzentriert und hier durch eine Unterstützung in den Bereichen Infrastruktur und Beschäftigungspolitik zur Stärkung des wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalts in der EU beitragen will, geht es der neuen Strategie darum, die Wettbewerbsfähigkeit, das Wachstum und die Beschäftigung zu steigern. Mögen die Unterschiede zwischen diesen Ansätzen auch nicht bei jeder Förderungsmaßnahme erkennbar sein, tritt neben die Umverteilungsfunktion doch erkennbar auch eine wachstumsorientierte Modernisierungspolitik.

Unabhängig von den wirtschaftlichen und finanziellen Rahmenbedingungen werden gerade derzeit auch – einmal wieder – die rechtlichen Grundlagen der Kohäsionspolitik novelliert. Vorgestern hat man sich nun zwar auf einen Haushalt für das kommende Jahr geeinigt, doch die mittelfristige Finanzplanung für die Jahre 2021 bis 2027 befindet sich noch in der politischen Debatte. Die weitreichenden Zielsetzungen, die Kommissionspräsidentin von der Leyen gestern präsentiert hat, werden ihren Preis haben und die Verhandlungen nicht einfacher machen. Und auch die Reform über die rechtlichen Grundlagen der Kohäsionspolitik ist mit dem Wechsel der Legislaturperiode ins Stocken geraten und es nicht absehbar, wann die wieder einmal „neuen“ Regeln in Kraft gesetzt werden.

2. Funktionen der Kohäsionspolitik

Dies hat seinen Grund sicherlich nicht nur in den Wahlen und dem politischen Neubeginn, sondern auch in veränderten Erwartungen an die Kohäsionspolitik. Die Entwicklung der Kohäsionspolitik der EU zeigt nicht nur, dass der Kohäsionspolitik verschiedene Funktionen zugewiesen werden können, sondern auch, dass sich diese Funktionen oder jedenfalls doch die Prioritäten unter ihnen wandeln können. Dementsprechend sind die zahlreichen Beschreibungen und Kategorisierungen der Funktionen, die in der politischen Praxis und der sie beobach-

tenden Wissenschaft vorgenommen wurden und werden, nahezu unüberschaubar. Auch die nachfolgende Systematisierung ist insofern nur eine von zahlreichen Möglichkeiten, die Funktionen der Kohäsionspolitik zu beschreiben.

a) Entwicklungsfunktion

Da ist zunächst die allgemeine Entwicklungsfunktion. Sie 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. Dieses Ziel ist nicht nur politisch fundiert, sondern wurde ab den achtziger Jahren auch ökonomisch begründet. Die Konvergenztheorie, nach der der Integrationsprozess nahezu von sich aus zu einer Konvergenz der verschiedenen Volkswirtschaften und Regionen führen müsste, wurde durch die Divergenztheorie widerlegt: Mit zunehmender Integration können sich die Disparitäten zwischen Volkswirtschaften auch verstärken, so die nun wohl zutreffende Erkenntnis der Volkswirtschaft. Der Kohäsionspolitik wurde insofern die Aufgabe zugewiesen, die Integration in einen vollendeten Binnenmarkt zu flankieren, Anreize zu einer Konvergenz der Volkswirtschaften zu forcieren und etwaige Fehlentwicklungen zu korrigieren.

Als marktintervenierendes Instrument steht die Kohäsionspolitik damit in gewissem Widerspruch zur Grundkonzeption der europäischen Integration, die sich einen wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalt zwischen den einzelnen Mitgliedstaaten schon durch die Öffnung der Märkte und entsprechende Harmonisierungen erhoffte. Jede wettbewerbsverfälschende Beeinflussung, namentlich durch staatliche Beihilfen, sollte hingegen ausgeschlossen sein. Vor diesem Hintergrund haben sich vor allem die Wirtschaftswissenschaften jenseits allgemeiner politischer Überlegungen mit der Wirksamkeit regionalpolitischer Interventionen befasst. Ihre nachvollziehbaren 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“ nur beobachtet werden. Gleiches gilt für die politische Praxis mit ihrer verständlichen Präferenz zur Gleichmacherei. Doch spätestens bei der Beurteilung der Wirtschaftlichkeit von Maßnahmen, einem immerhin primärrechtlich verankerten und von der Haushaltsordnung der EU konkretisierten Maßstab des gesamten Haushaltsvollzugs, muss nicht nur jede einzelne kohäsionspolitische Maßnahme, sondern muss die Kohäsionspolitik insgesamt die Frage nach ihrer Sinnhaftigkeit beantworten können. 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. Der Europäische Rechnungshof ist insofern überaus kritisch, nur findet er kaum Beachtung.

b) Sozialpolitische Funktion

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.

c) Finanzausgleichsfunktion

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

d) Machtpolitische Funktion

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

Als einflussichernde Funktion soll bezeichnet werden, dass die Europäische Kommission die Kohäsionspolitik als „goldene Zügel“ einsetzen kann, um jenseits exakter Kompetenzabgrenzungen und unter Umständen ohne die zentrale Staatsgewalt der Mitgliedstaaten direkten Einfluss auf verschiedenste Politikbereiche in den Regionen nehmen kann. Die Kohäsionspolitik gibt der EU und namentlich der Europäischen Kommission ein Instrument an die Hand, mit der sie von Brüssel aus tief in die Mitgliedstaaten hinein agieren kann – freilich nach dem Prinzip der Partnerschaft immer nur zusammen mit den jeweiligen staatlichen und privaten Akteuren.

Nicht unterschätzt werden darf deshalb die Bedeutung der Kohäsionspolitik für die Regionen. Denn durch die Strukturfonds wurden und werden die Regionen nicht länger von der Willensbildung der europäischen Integration ausgeschlossen. Mit zunehmender Bedeutung der Strukturfonds wurde bereits seit 1988 eine neue Phase der europäischen Integration eingeläutet, weil die Entscheidungen nicht länger nur das Nadelöhr der nationalen Regierungen und Parlamente passieren mussten, sondern nunmehr von den Regionen in direktem Kontakt mit der Europäischen Kommission gefällt werden konnten. 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. Mag die Kohäsionspolitik in den begünstigten Regionen aber auch zu einer breiteren Akzeptanz der EU als solcher führen und ein „Wir-Gefühl“ schaffen, löst sie in den anderen Gebieten doch womöglich die „cui bono“ Frage aus und mag ursächlich für Neid oder empfundene Ungerechtigkeiten sein. Jedenfalls kann sie entgegen mancher selbstreflexiven Verblendung der Kommission nicht zu einer höheren Legitimation der EU führen.

f) Kohäsionspolitik als Wachstumsinstrument

Schließlich lässt sich die Kohäsionspolitik auch schlicht als Wachstumsinstrument verstehen. Denn 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 genutzt zu werden, das Wachstum in der Europäischen Union zu fördern.

g) Kohäsionspolitik und Solidarität

Ein letzter Abschnitt sei dem Verhältnis von Kohäsionspolitik und Solidarität gewidmet. 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 Einstehens füreinander gekennzeichnet. Vielmehr geht das Europarecht grundsätzlich von der fiskalpolitischen Eigenverantwortlichkeit der Mitgliedstaaten aus, wie insbesondere Art 125 I AEUV zum Ausdruck bringt. Die Verbindlichkeit dieser sogenannten „no-bail-out“-Klausel ist zwar im Zuge der Eurokrise sowohl aus wirtschaftswissenschaftlicher wie auch aus politischer Perspektive in Frage gestellt worden, jedoch bleibt sie in rechtlicher, gar in verfassungsrechtlicher Hinsicht ein fundamentales Prinzip für das Verhältnis der Europäischen Union zu ihren Mitgliedstaaten ebenso wie für das Verhältnis unter den einzelnen Mitgliedstaaten.

Freilich lässt sich seit der Einführung der Strukturpolitiken die Tendenz 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 und schon gar nicht die allgemeine Rechtsbindung unterlaufen. Die Solidarität steht unter dem Vorbehalt des Rechts, nicht umgekehrt das Recht unter dem Vorbehalt der Solidarität. Die Solidarität, jedenfalls die durch die Kohäsionspolitik konkretisierte Solidarität, hat sich deshalb weiterhin in „funktional gerechtfertigten zweckgebundenen Einzelakten“ 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.

Nach der allgemeinen Unionstreueklausel ist die Europäische Union gegenüber den Mitgliedstaaten zwar 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.

II. Das Recht der Kohäsionspolitik

Damit komme ich nun endlich zum dem eigentlichen Thema, zum Recht der Kohäsionspolitik. 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. Ich werde sie – ganz Öffentlich-Rechtler insofern – nach ihrem hierarchisch geprägten Stufenverhältnis skizzieren. Im Überblick stellen sich die rechtlichen Grundlagen wie folgt dar: 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.

Soweit im Überblick, nun zu einem vertieften Blick:

1. Primärrecht

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. 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.

Damit ist die sog strukturpolitische Generalklausel des Art 174 AEUV angesprochen. Sie konkretisiert bestimmte Kohäsions- und Konvergenzziele und leitet darauf konkrete Pflichten der Union und der Mitgliedstaaten ab. Sie stellt insbesondere klar, dass das Ziel der Kohäsion funktional auf eine harmonische Entwicklung der Union als Ganzes ausgerichtet. Die Kohäsionspolitik erfasst deshalb grundsätzlich nur solche Probleme, die die Union als Ganzes betref-

fen, nicht hingegen etwa die Förderung einzelner mitgliedstaatlicher Volkswirtschaften oder des Wirtschaftslebens im engeren Sinne.

Als weiteres 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. Hervorzuheben ist, dass als maßgebliche Bezugsgrößen nicht die Mitgliedstaaten, sondern die Regionen fungieren.

Der durch den Vertrag von Lissabon eingeführte Art 174 III AEUV hebt bestimmte Regionen explizit hervor, denen im Rahmen der Strukturpolitik besondere Aufmerksamkeit geschenkt werden soll, nämlich

- den ländlichen Gebieten,
- den vom industriellen Wandel betroffenen Gebieten
- und den Gebieten mit schweren und dauerhaften natürlichen oder demografischen Nachteilen.

Zu erwarten ist, dass künftig auch die „vom Klimawandel“ besonders betroffenen Gebiete in den Fokus der Strukturpolitik rücken.

2. Sekundärrecht

Kohäsionspolitik erschöpft sich nicht in materieller Rechtsetzung, sondern vollzieht sich in erster Linie 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 und weitere Finanzierungsinstrumente bereitgestellt, auf die sich die wichtigsten sekundären Rechtsakte beziehen.

Der Vollzug der Fonds ist seit den achtziger Jahren nicht mehr allein der Steuerung durch das allgemeine Haushaltsrecht 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
- drei fondsspezifische Verordnungen
- sowie zwei weitere Verordnungen für bestimmte Formen der territorialen Zusammenarbeit vor.

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 zusammengefasst und noch konsequenter auf die Stärkung von Wettbewerbsfähigkeit und Beschäftigung ausgerichtet sind – bzw ausgerichtet waren – man darf gespannt sein, welche Ziele sich die gestern inthronisierte Kommission annimmt.

Die Lesbarkeit mancher Verordnung mag durchaus verbessert werden können, doch ihre Komplexität lässt sich nur teilweise noch reduzieren. Dementsprechend wird man als interessierter Antragsteller auf ministerielle Aufbereitungen und kommerzielle Schulungen und Handbücher nicht verzichten können.

Sich dieser Problematik gewahr, hat die Kommission bei der Ausarbeitung des neuen kohäsionspolitischen Rahmens für den Zeitraum 2021–2027 „Vereinfachung“ zum Leitprinzip erhoben. Neben der einfacheren Gestaltung durch Reduktion, Kürzen und klarerer Gestaltung der Regelung stand auch die Flexibilität im Vordergrund. Nach Auffassung der Kommission – der Juncker-Kommission muss man einschränkend aber hinzufügen – 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 Bestim-

mungen für nunmehr sieben Fonds umfassen soll. Wann und mit welchem Inhalt dieser neue Rechtsrahmen in Kraft treten wird, bleibt abzuwarten.

a) *Allgemeine Verordnung*

Bis zum Inkrafttreten eines neuen Rechtsrahmens bleibt die am 23.12.2013 in Kraft getretene sogenannte Allgemeine Verordnung von Bedeutung, die gemeinsame Bestimmungen für die fünf Struktur- und Investitionsfonds sowie weitere allgemeine Regelungen enthält. Der Verordnungsvorschlag der Kommission, 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.

Auf inhaltliche Einzelheiten will ich an dieser Stelle aus Zeitgründen verzichten und nur kurz erwähnen, dass vor allem die Normierung bestimmter Grundsätze der Kohäsionspolitik von besonderer Bedeutung ist. Die Kohäsionspolitik der Europäischen Union wird bereits seit ihrer Reform von 1988 durch vier wesentliche verfahrensbezogene 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.

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

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

Diese Auswahl an Grundsätzen muss kritisiert werden: Während der Grundsatz der Konformität nur eine rechtsstaatliche Selbstverständlichkeit zum Ausdruck bringt, sind die Grunds-

ätze 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.

b) Durchführungsverordnungen

Weitere rechtliche Vorgaben finden sich in verschiedenen delegierten bzw. Durchführungsverordnungen.

genauer: in einer delegierten Verordnung zum Europäischen Verhaltenskodex für Partnerschaften im Rahmen der ESI-Fonds sowie in einer Durchführungsverordnung zum elektronischen Datenaustausch zwischen den Mitgliedstaaten und der Kommission in Angelegenheiten der ESI und zur sprachüberschreitenden Festlegung der Nomenklatura in Ziffern.

c) Mehrjähriger Finanzrahmen und Haushaltspläne

Schließlich ist die Kohäsionspolitik in besonderer Weise in die Haushaltspolitik und mit dieser zusammen in die mehrjährige Finanzplanung eingebunden. Denn in dem mehrjährigen Finanzrahmen 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 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 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 festlegen.

3. Soft Law

Da viele der Maßnahmen, die beim Vollzug der Kohäsionspolitik durchgeführt werden, in Bereiche fallen, die der primären Zuständigkeit der Mitgliedstaaten unterfallen und in denen der EU dementsprechend nur unterstützende oder koordinierende Kompetenzen zugewiesen sind, etwa im Bereich der Bildungspolitik, der Arbeitsmarktpolitik oder auch der Sozialpolitik, bereitete schon die Umsetzung der Lissabon-Strategie und bereitet auch die Umsetzung der Strategie „Europa 2020“ gewisse rechtliche Probleme. 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 der Anderen zu lernen.“ Trotz faktischer Durchbrechung mancher Kompetenzzuweisungen, die ja auch immer Verantwortungszuweisungen sind, wird die OMK überwiegend für rechtlich zulässig betrachtet.

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

d) Nationales Recht

Zuletzt sei hervorgehoben, dass die Kohäsionspolitik auch durch das nationale Recht des jeweiligen Mitgliedstaats determiniert wird. Denn da die Finanzmittel der EU nach dem Grundsatz der Zusätzlichkeit 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 Bindung an das Recht, die im Bereich der Leistungsverwaltung inhaltlich freilich etwas zurückgenommen ist.

3. Charakter des Rechts der Kohäsionspolitik

Damit komme ich abschließend zu einem wertenden Blick auf den Charakter des Rechts der Kohäsionspolitik. Das Recht der Kohäsionspolitik ist gegenüber dem für andere Politikbereiche geltenden Recht durch zahlreiche Besonderheiten geprägt, die im Folgenden thesenartig hervorgehoben seien.

a) Mehrebenenbinnenrecht

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

b) Leistungsverwaltungsrecht

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

c) Planungsrecht

Kohäsionspolitik ist mehrstufige Planung, Kohäsionsverwaltungsrecht ist Planungsrecht. Angefangen bei langfristigen politischen Zielplanungen, zB der sog Strategie „Europa 2020“, und der mittelfristigen Verteilung finanzieller Mittel im mehrjährigen Finanzrahmen über die nationalen strategischen Rahmenpläne und die konkreteren Programmpläne bzw die operativen 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 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. 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 andere Politikbereich von vornherein durch eine Verzahnung von unionaler und nationaler Ebene gekennzeichnet, involviert dabei in besonderer Weise auch die regionale Ebene. Kohäsionspolitik verlangt Verwaltungskooperation, Kohäsionsverwaltungsrecht ist somit Verwaltungskooperationsrecht.

e) Verfahrensrecht

Eine weitere Besonderheit liegt darin, dass der Rechtsrahmen für die 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 Verwaltungsverfahrensrecht.

f) Kohäsionspolitik als Meta-Governance-Instrument

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 Über-

lappung gekennzeichnet. Kohäsionspolitik kann als ein „Meta-Governance-Instrument“ 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.

III. Fazit

Kohäsionspolitik ist in weiten Teilen Finanzierungspolitik. Sie besteht letztlich darin, Gelder für bestimmte Ziele und unter bestimmten Konditionen bereit zu stellen. Kohäsionspolitik steuert insoweit nicht durch Ge- und Verbote, sondern durch Anreize: Sie verfolgt damit verschiedene Ziele – sie will ganz allgemein die wirtschaftliche Entwicklung in der EU fördern, verfolgt in Gestalt einer Beschäftigungspolitik aber auch explizit sozialpolitische Ziele und trägt darüber hinaus zu einer Art Finanzausgleich zwischen den Mitgliedstaaten bei, versteht sich gar als Instrument der Solidarität unter den Mitgliedstaaten. Jenseits solcher altruistisch anmutenden Zielsetzungen sich die Kohäsionspolitik namentlich der Europäischen Kommission Macht und Einfluss – die Kohäsionspolitik gibt der Kommission goldene Zügel in die Hand, mit denen sie an den Regierungen der Mitgliedstaaten vorbei bis tief in die Regionen der EU hinein agieren kann.

Die Steuerungswirkung dieses Finanzinstruments ist nicht in allen Fällen antizipierbar. Nicht immer ist klar, ob und welche Regionen über das Stöckchen springen, das die Kommission ihnen hinhält, aber klar ist, dass eine finanzielle Unterstützung den Regionen einen Vorteil – auch einen Wettbewerbsvorteil – gegenüber solchen Regionen bringen kann, die diese Unterstützung aus welchen Gründen auch immer nicht in Anspruch nehmen.

Damit sind wir aber auch schon bei dem grundsätzlichen Problem: Bei wirtschaftswissenschaftlicher Betrachtung wird deutlich, dass Kohäsionspolitik ein marktintervenierendes Instrument ist, das dem Grundansatz des gesamten europäischen Wirtschaftsrecht, den Markt frei – jedenfalls von staatlichen – Einflüssen zu halten, in gewisser Weise widerspricht. Das Problem manifestiert sich in der konkreten Frage, ob Förderungen durch die Kohäsionspolitik sich an dem strikten Beihilferegime der EU messen lassen müssen, das an sich nur die Mitgliedstaaten bindet.

Vor allem aber ist aus juristischer Perspektive zu erkennen, dass auch die Kohäsionspolitik, selbst wenn sie in weiten Teilen der Leistungsverwaltung zuzurechnen ist, rechtlicher Regeln bedarf, um Objektivität und Gleichheit bei ihrer Vergabe zu sichern. Das bloße Haushaltsrecht genügt insoweit nicht mehr. Die EU hat dies bereits erkannt und seit 2013 eine „neue legislative Architektur“ geschaffen, die derzeit schon wieder in Überarbeitung ist. Sie umfasst eine allgemeine sowie verschiedene, z.T. fondspezifische Verordnungen. Das dieser Art geschaffene Recht ist in mehrfacher Hinsicht von Besonderheit, wie ich oben ausgeführt habe.

Diese Art der Charakterisierung des Rechts der Kohäsionspolitik verdeutlicht, dass der Steuerungsanspruch des Rechts in gewisser Weise reduziert ist. Dies mag mit Blick auf die leistende, gewährende Natur der Kohäsionspolitik hingenommen werden, wirft aber bezüglich der vertikalen Kompetenzverteilung zwischen der EU und ihren Mitgliedstaaten und damit zusammenhängend auch bezüglich der horizontalen Kompetenzverteilung zwischen den mitgliedstaatlichen Regierungen und ihren Parlamenten, ggf. zudem in Föderalstaaten wie der Bundesrepublik Deutschlands zwischen dem Bund und den Ländern, große Fragezeichen auf. Darf die Kommission mit Geld steuern, was sie mit Recht nicht dürfte? Sollte sie das? In vielen Fällen wird man das sicherlich bejahen, in anderen vielleicht weniger. Doch die Antwort muss ja auch berücksichtigen, woher das Geld stammt, dass die Europäische Kommission verteilt, und es kommt ja von den Mitgliedstaaten. Und mag man dieser gigantischen Umverteilung von Geld zu Gunsten von bestimmten Politikbereichen, die im Interesse der EU als Ganzer liegen, auch zustimmen, wird insofern doch klar, dass die Bereitstellung und Verwen-

dung der Mittel doch rechtlich flankiert werden muss. Nicht zuletzt übrigens im Interesse der Gleichheit – der Gleichheit unter den Mitgliedstaaten und Regionen, der Gleichheit aber auch unter den begünstigten Unionsbürgern und Unternehmen.

Insofern ist es mit Sorge zu betrachten, dass da Recht der tatsächlichen Entwicklung manchmal hinterherhinkt – erst wird ein neuer Fonds gegründet, dann werden Regeln zu seiner Verwendung erlassen.

Da zudem die Zweckbindungen der einzelnen Fonds nicht ernst genommen und ganz offen propagiert wird, die Fonds doch eher zusammenzufassen, ist deutlich erkennbar, dass die Europäische Kommission deutlich darauf aus ist, die Kohäsionspolitik (im weit verstandenen Sinne) dafür zu nutzen, auch in solchen Politikbereichen Einfluss auszuüben, in denen ihr keine und oder nur unterstützende Kompetenzen zur Verfügung stehen. Davor ist zu warnen: Die von den Mitgliedstaaten als Herren der Verträge sorgfältig ausgewogene Kompetenzverteilung und vor allem auch das Subsidiaritätsprinzip als ihr Sicherungsmechanismus dürfen nicht unterlaufen werden. Die vermeintlich positiv besetzten und deshalb allgemein zustimmungsfähigen Politikziele wie Klimaschutz oder Sozialpolitik können in den Mitgliedstaaten erhebliche politische Kollateralschäden verursachen, die zu einer Abwendung großer Teile der Bevölkerung oder auch ganzer Regierungen von der Europäischen Union führen können. Das bedeutet nicht, dass die Europäische Union nicht den Versuch unternehmen darf, mit Hilfe von konditionalen Finanzinstrumenten politisch steuernd tätig zu werden. Doch sie sollte dabei insgesamt näher an den Regelungszielen und Regelungskompetenzen bleiben, die ihr von den Verträgen für die einzelnen Politikbereiche vorgegeben sind.