



Abschlussarbeiten am Institut für Europäische Studien (AIES-online) Nr. 11

Die künftige Kohäsionspolitik der Europäischen Union 2014-2020 im Lichte des Subsidiaritätsprinzips

von

Andreas Löwe

Dezember 2012



Andreas Löwe ist Absolvent des Masterstudiengangs "Europäische Integration – Schwerpunkt Ostmitteleuropa". Die hier vorliegende Masterarbeit wurde an der Jean Monnet Professur für Europäische Integration erarbeitet und von Prof. Dr. Matthias Niedobitek betreut.

Impressum

Herausgeber: Institut für Europäische Studien

Anschrift: TU Chemnitz, Institut für Europäische Studien, Thüringer Weg 9, 09126 Chemnitz
Erscheinungsort: Chemnitz

INHALTSVERZEICHNIS

| | |
|--|-----------|
| ABBILDUNGSVERZEICHNIS | i |
| ABKÜRZUNGSVERZEICHNIS | i |
| 1. Einführung | 1 |
| 1.1. Gegenstand und Zielsetzung | 1 |
| 1.2. Methodik und Vorgehensweise | 3 |
| 2. Grundlagen der EU-Kohäsionspolitik..... | 5 |
| 2.1. Zielsetzung und Terminologie | 5 |
| 2.2. Bedeutung der Kohäsionspolitik für den wirtschaftlichen, sozialen und territorialen Zusammenhalt in der EU | 14 |
| 3. Das Subsidiaritätsprinzip als Ordnungsprinzip in der EU | 18 |
| 3.1. Ursprung und Bedeutung von Subsidiarität | 18 |
| 3.2. Ökonomische Begründung des Subsidiaritätsprinzips | 21 |
| 3.3. Das Subsidiaritätsprinzip auf Ebene der Europäischen Union | 23 |
| 3.3.1. Hintergrund | 23 |
| 3.3.2. Zuständigkeitsverteilung zwischen der EU und den Mitgliedstaaten | 26 |
| 3.3.3. Regelungsgehalt des Subsidiaritätsprinzips | 31 |
| 3.3.4. Grundzüge einer Subsidiaritätsprüfung für die EU-Kohäsionspolitik | 57 |
| 4. Die wirtschaftspolitischen Programmstrategien der EU..... | 59 |
| 4.1. Die Lissabon-Strategie (2000-2010) | 59 |
| 4.1.1. Zielsetzungen..... | 59 |
| 4.1.2. Umsetzung..... | 60 |
| 4.1.3. Ergebnisse und Bewertung der Lissabon-Strategie..... | 68 |
| 4.2. Die Strategie „Europa 2020“ | 70 |
| 4.2.1. Zielsetzungen..... | 70 |

| | |
|---|------------|
| 4.2.2. Umsetzung und Aufbau | 73 |
| 5. Umsetzung der Kohäsionspolitik im Lichte des Subsidiaritätsprinzips | 76 |
| 5.1. Durchführung der Kohäsionspolitik..... | 76 |
| 5.1.1. Grundlagen – Die (Struktur-) Fondsverordnungen | 76 |
| 5.1.2. Die Mitgliedsstaaten als durchführende Ebene | 79 |
| 5.1.3. Ergänzende Durchführung durch die Kommission..... | 84 |
| 5.2. Einhaltung des Subsidiaritätsprinzip in bisheriger Kohäsionspolitik..... | 85 |
| 5.3. Das Konzept der künftigen Kohäsionspolitik 2014-2020 | 88 |
| 5.3.1. Entwürfe rechtlich und strategisch relevanter Dokumente | 88 |
| 5.3.2. Die strategische Basis im Lichte des Subsidiaritätsprinzips | 114 |
| 6. Fazit..... | 121 |
| Quellenverzeichnis..... | 124 |

ABBILDUNGSVERZEICHNIS

| | |
|---|------------|
| Abbildung 1: Arbeitslosenrate nach NUTS-3-Regionen in %..... | 11 |
| Abbildung 2: BIP pro Kopf 2008 nach NUTS-2-Regionen | 12 |
| Abbildung 3: Regelungsreichweite und Hierarchie der EU-Rechtsakte (eigene..... Darstellung)..... | 50 |
| Abbildung 4: Zusammenhang vertraglicher Ziele mit Prioritäten und Zielen der Strategie Europa 2020 (eigene Darstellung)..... | 72 |
| Abbildung 5: Zusammenhang Thematischer Ziele und Europa-2020-Kernziele (eigene Darstellung)..... | 92 |
| Abbildung 6: GSR-Schaubild (eigene Darstellung)..... | 106 |

ABKÜRZUNGSVERZEICHNIS

| | |
|---------|--|
| AdR | Ausschuss der Regionen |
| AEUV | Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union |
| AllgVO | Allgemeine Verordnung |
| BasisRA | Basisrechtsakt |
| BR | Bundesrat |
| BT | Bundestag |
| delRA | delegierte(r) Rechtsakt(e) |
| DfRA | Durchführungsrechtsakt(e) |
| DfVO | Durchführungsverordnung(en) |
| DL | Dienstleistungen |
| EEA | Einheitlichen Europäischen Akte |
| EFRE | Europäischer Fonds für regionale Entwicklung |
| EG | Europäische Gemeinschaft |
| EGV | Vertrag über die Europäische Gemeinschaft |
| ELER | Europäischer Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums |

| | |
|----------|--|
| EMFF | Europäischer Meeres- und Fischereifonds |
| EU | Europäische Union |
| EUV | Vertrag über die Europäische Union |
| EP | Europäisches Parlament |
| ESF | Europäischer Sozialfonds |
| ETZ | Europäische territoriale Zusammenarbeit |
| EuGH | Europäischer Gerichtshof |
| EVV | Europäischer Verfassungsvertrag |
| EWG | Europäische Wirtschaftsgemeinschaft |
| F&E | Forschung und Entwicklung |
| GD Regio | Generaldirektion Regionalpolitik |
| GG | Grundgesetz |
| GSR | Gemeinsamer Strategischer Rahmen |
| IntVG | Integrationsverantwortungsgesetz (Gesetz über die Wahrnehmung der Integrationsverantwortung des Bundestages und des Bundesrates in Angelegenheiten der Europäischen Union) |
| IKT | Informations- und Kommunikationstechnologien |
| KHP | Kohäsionspolitik |
| KOM | (Europäische) Kommission |
| LHO | Landeshaushaltsordnung |
| MS | Mitgliedstaat(en) |
| NAP | Nationale(r) Aktionsplan(/-pläne) |
| NRP | Nationale(s) Reformprogramm(e) |
| NSRP | Nationale(r) Strategische(r) Rahmenplan(/-pläne) |
| OME | Ostmitteleuropa |
| OMK | Offene Methode der Koordinierung |

| | |
|----------|---|
| OP | Operationelle(s) Programm(e) |
| RA | Rechtsakt(e) |
| RL | Richtlinie(n) |
| SubsPr | Subsidiaritätsprinzip |
| SubsProt | Subsidiaritätsprotokoll (Protokoll über die Anwendung der Grundsätze der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit) |
| (E)WSA | (Europäischer) Wirtschafts- und Sozialausschuss |
| VhmGr | Verhältnismäßigkeitsgrundsatz/ Grundsatz der Verhältnismäßigkeit |
| VO | Verordnung(en) |
| VwGO | Verwaltungsgerichtsordnung |
| VwVfG | Verwaltungsverfahrensgesetz |
| WSTZ | wirtschaftlicher, sozialer und territorialer Zusammenhalt |
| WWU | Wirtschafts- und Währungsunion |

1. Einführung

1.1. Gegenstand und Zielsetzung

Die politische und gesellschaftliche sowie die akademische Debatte mit Blick auf die Europäische Union wird derzeit sowohl auf Ebene der EU als auch in ihren Mitgliedstaaten (MS) von der Staatsverschuldungskrise bestimmt. Angesichts des Schweregrades dieser Problematik scheint dies auch nicht überraschend. Dabei geraten jedoch andere Politikfelder in den Hintergrund, die ebenfalls eine hohe Signifikanz aufweisen, nicht zuletzt für den Zusammenhalt der EU, und auch für die Bewältigung der Krisen in der EU nützlich sein könnten. Insbesondere für die Kohäsionspolitik (KHP) ist dies der Fall.

Durch die Schuldenkrise gerät das baldige Ende des aktuellen Förderzeitraums der KHP 2007-2013 und der Beginn eines neuen im Jahre 2014 etwas aus dem Blickfeld der Wissenschaft, was darin zum Ausdruck kommt, dass die Vorbereitungen zum neuen Förderzeitraum bisher kaum Beachtung in der Literatur finden und hierzu bislang nur wenige Arbeiten verfasst wurden¹. Dabei wurde von der Europäischen Kommission (KOM) bereits im Herbst 2011 ein umfangreiches Legislativpaket für die Periode 2014-2020 vorgeschlagen sowie im März 2012 um ein Arbeitspapier zum *Gemeinsamen Strategischen Rahmen (GSR)*, der wohl die strategische Grundausrichtung der KHP vorgeben wird, ergänzt. Das mangelnde Interesse in der Literatur mag sich vielleicht auch aus dem vorläufigen Charakter der Dokumente heraus erklären, aber sie ermöglichen trotzdem durchaus bereits Rückschlüsse über die grundsätzliche Ausrichtung der künftigen KHP. Die starke Stellung der KOM als Initiator im Rahmen des ordentlichen Gesetzgebungsverfahrens, welches zur Verabschiedung der die KHP formenden Verordnungen einschlägig ist, legt zudem nahe, dass eine wesentliche Änderung der Bestimmungen für den neuen Förderzeitraum kaum zu erwarten sein dürfte.

Insofern versucht diese Arbeit die Vorarbeiten zum Förderzeitraum 2014-2020 darzustellen und aus einer vorwiegend rechtlichen Perspektive kritisch zu analysieren. Als Maßstab wird zu diesem Zweck der Grundsatz der Subsidiarität bzw. das Subsidiaritätsprinzip (SubsPr) – beide Begriffe werden im Folgenden synonym gebraucht, da sich aus der Begriffsverwendung im Vertragskontext keine wesentlichen Unterschiede herauslesen lassen – gem. Art. 5 Abs. 3

¹ So beschäftigen sich bspw. Olbrycht und Spala mit der angehenden Debatte über finanziellen Umfang, inhaltliche Zielausrichtung und Durchführung der KHP nach 2013, ohne jedoch auf die konkreten Verordnungsvorschläge der KOM einzugehen (Vgl. Olbrycht/ Spala, 2011, S. 241-248).

EUV gewählt, welches die Kompetenzausübung von EU und MS im Bereich der nicht ausschließlichen Zuständigkeiten regelt. Im Groben besagt dieser Grundsatz, dass die EU nur dann Regelungen in einem Bereich treffen soll, wenn die Mitgliedsstaaten die entsprechenden Aufgaben im Hinblick auf gesamteuropäische Zielsetzungen eigenständig nicht in angemessener Weise erfüllen können. Die Wahl des SubsPr als Beurteilungsmaßstab für die künftige KHP begründet sich darin, dass dieses gerade in der KHP eine zentrale Rolle spielt, weil die Zielsetzung der Stärkung des *wirtschaftlichen, sozialen und territorialen Zusammenhalts (WSTZ)* in erheblichem Maße Aktionen und Maßnahmen auf nationaler und insbesondere auf regionaler sowie lokaler Ebene erfordert, die eines ausreichenden Handlungsspielraums der entsprechenden Akteure auf diesen Ebenen bedürfen.

Bereits in der Förderperiode 2007-2013 erfuhren die Strukturfonds als bisherige Durchführungsinstrumente der Kohäsionspolitik eine ausgeprägte strategische Ausrichtung mit Orientierung an der *Lissabon-Strategie*. Allerdings konnten die MS auf dieser Basis noch weitgehend eigenständige Förderschwerpunkte setzen. Nach einem ersten Blick auf das vorgeschlagene Paket der KOM scheint sich für den Zeitraum 2014-2020 ein deutlich verschärftes Bild abzuzeichnen. Den strategischen Orientierungspunkt bildet der Nachfolger der Lissabon-Strategie, die Strategie *Europa 2020*. Ausgehend von Europa 2020 und mit dem GSR als Bindeglied entwickelt sich für die künftige KHP offenbar das Profil einer „vertikal durchgeplanten“ Förderpolitik, bei der die KOM für sich eine zentrale Rolle reklamiert.

Unter diesen Voraussetzungen ist absehbar, dass die nationalen, regionalen und lokalen Akteure im künftigen Förderzeitraum mit einem stark beschränkten Handlungsspielraum bei der Förderung konfrontiert sein werden. Daraus ergibt sich die für diese Arbeit leitende Fragestellung, ob die neue strategische Ausrichtung der KHP noch mit dem SubsPr vereinbar ist. Damit verbunden ist zunächst die Frage zu beantworten, inwieweit das SubsPr auch auf einzelne Bestimmungen eines EU-Rechtsaktes bzw. -Vorschlags zu einem Rechtsakt anwendbar ist. Denn nur wenn dies der Fall ist, kann die Leitfrage der Arbeit überhaupt unter diesem Gesichtspunkt untersucht werden. Insofern soll diese Arbeit auch einen Beitrag zur Aufhellung der materiellen Substanz des Subsidiaritätsprinzips auf EU-Ebene leisten.

In der Arbeit sollen demnach folgende zwei Hauptthesen auf ihre Haltbarkeit hin überprüft werden:

1. Der Grundsatz der Subsidiarität umfasst nicht nur die Frage nach dem „Ob“ der Ausübung einer nicht ausschließlichen Kompetenz durch die EU oder ihre MS, sondern erstreckt sich bis zu einem gewissen Grad auch auf das „Wie“ der Kompetenzausübung durch die EU und ist in diesem Rahmen ebenfalls auf einzelne inhaltliche Bestimmungen eines Unionsrechtsaktes bzw. eines Entwurfes anwendbar.
2. Die verstärkte thematisch-strategische Steuerung der KHP, die sich für die Periode 2014-2020 abzeichnet, ist in dem geplanten Umfang nicht mit dem Grundsatz der Subsidiarität vereinbar, weil insbesondere das Positivkriterium des Art. 5 Abs. 3 EUV durch die entsprechenden inhaltlichen Bestimmungen der Verordnungsentwürfe und des GSR-Entwurfs nicht erfüllt wird und es zweifelhaft erscheint, inwieweit die EU tatsächlich besser in der Lage sein kann, zum Teil v.a. regionale und lokale Problemlagen durch zentrale Vorgaben zu lösen.

1.2. Methodik und Vorgehensweise

Die Bearbeitung der Thematik der künftigen KHP sowie die Analyse der beiden Hauptthesen erfordert über das Studium der zugehörigen akademischen Literatur hinaus auch die Einbeziehung und Untersuchung von Primärdokumenten der EU. Dazu gehören neben rein rechtlichen Dokumenten wie den Verträgen, Verordnungen, Richtlinien, Beschlüssen etc. auch politische Papiere wie Berichte, Mitteilungen usw., wobei letztere ebenso rechtlich relevant sein können. Da das Thema der Arbeit einen laufenden und noch nicht abgeschlossenen Prozess (der EU-Rechtsetzung) in einem Politikfeld der EU betrifft, umfasst die Analyse zwangsläufig auch „unfertige“ Dokumente wie Entwürfe von Verordnungen und anderen Papieren, die möglicherweise und wahrscheinlich in bestimmten Punkten abgeändert oder modifiziert werden, aber trotzdem insbesondere für die Bearbeitung von These 2 signifikant sind.

Aus diesen Gründen muss an dieser Stelle auf die Vorläufigkeit einiger Ergebnisse dieser Arbeit verwiesen werden. Es können zur zweiten These lediglich Tendenzen und wahrscheinliche Entwicklungen aufgezeigt, nicht aber finale Aussagen getroffen werden, da zumindest die Möglichkeit einer grundsätzlichen Änderung der Materie der relevanten Dokumente besteht. Insofern soll auch versucht werden durch die Auswertung der einzelnen Eingebungen der Akteure im Gesetzgebungsprozess der EU, die bspw. Stellungnahmen von Ausschüssen oder

auch Änderungsvorschläge der EU-Organe bzw. auch der MS (z.B. als Kompromiss durch die Ratspräsidentschaft formuliert) umfassen können, eine ausblickhafte Bewertung der Entwicklungen zu liefern. Mit Hilfe der Datenbank *prelex* ist dies umsetzbar.

Inhaltlich widmet sich die Arbeit zunächst in einem einleitenden Kapitel den Grundlagen und Zielsetzungen der KHP im Allgemeinen. Das dritte Kapitel führt eine theoretische Diskussion des SubsPr durch und bezieht sowohl allgemeine Hintergründe als auch EU-spezifische Zusammenhänge ein. Letzteres steht dabei im Vordergrund. Dieses Kapitel dient ebenfalls der Klärung der ersten These und ist notwendig, um ein Verständnis dafür zu erlangen, in welchem Ausmaß das SubPr für die KHP von Bedeutung ist. Außerdem ist herauszuarbeiten wie eine Subsidiaritätsprüfung funktioniert und welche formellen sowie materiellen Kriterien dabei zu beachten sind, um diese dann auf die KHP anwenden zu können. Kapitel vier bildet die notwendige Voraussetzung für die Erörterungen des Kapitels fünf, da hier die strategischen Grundlagen der EU-Politik im Allgemeinen und der KHP behandelt werden, wobei es sich um die Lissabon-Strategie und Europa 2020 handelt. Deren Übertragung in die KHP spielt, wie bereits oben erwähnt, eine wichtige Rolle für die Untersuchung von These zwei, insbesondere die strategische Planung der konkreten Förderpolitik betreffend. Dieser Problematik wird im fünften Kapitel nachgegangen. In Kapitel fünf kommt schließlich die Analyse der EU-Dokumente zur Anwendung, wobei die Verordnungsentwürfe für den neuen Förderzeitraum sowie der GSR im Fokus stehen, aber auch andere relevante Dokumente einbezogen werden. In der Gesamtschau dieser Dokumente werden schließlich die strategischen Elemente der Verordnungsentwürfe sowie des GSR einer Subsidiaritätsprüfung unterzogen und damit der These zwei auf den Grund gegangen.

2. Grundlagen der EU-Kohäsionspolitik

2.1. Zielsetzung und Terminologie

Gemäß Art. 3 Abs. 3 UA. 3 EUV fördert die Europäische Union „[...]den wirtschaftlichen, sozialen und territorialen Zusammenhalt und die Solidarität zwischen den Mitgliedstaaten.“ Artikel 3 EUV nennt die grundsätzlichen Ziele der EU, sodass der WSTZ in der EU einen festen Bestandteil als Politikfeld bildet. Die Systematik des Art. 3 EUV lässt den Schluss zu, dass der WSTZ als Teilaspekt oder Teilziel in das übergeordnete Ziel der Errichtung des Binnenmarktes, dem sich Art. 3 Abs. 3 EUV widmet, eingebettet ist und damit ein Element zur Gewährleistung der Funktionsfähigkeit des Binnenmarktes bildet. Insofern ist die Förderung des WSTZ nicht als unabhängige und eigenständige Zielsetzung zu betrachten, sondern steht in engem Zusammenhang zum Binnenmarkt, in dessen Rahmen sie mit weiteren Teilaspekten interagiert. Die Politik zur Umsetzung dieses Teilziels soll im Folgenden Kohäsionspolitik (KHP) genannt werden. Ihrer Umsetzung dienen von Seiten der EU gem. Art 175ff. AEUV diverse Fonds, insbesondere die sog. *Strukturfonds* (*Europäischer Sozialfonds (ESF)* und *Europäischer Fonds für regionale Entwicklung (EFRE)*), der *Europäische Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums (ELER)*² oder auch der *Kohäsionsfonds*. Die Aufgaben, vorrangigen Ziele und Organisation sowie allgemeine Bestimmungen zu den Strukturfonds und dem Kohäsionsfonds sind nach Art. 177 AEUV durch Verordnungen (VO) des Rates und des Europäischen Parlamentes (EP) festzulegen. Die Mittel aus den Fonds werden auf Basis bestimmter Indikatoren auf die MS verteilt, wobei die MS mit den stärksten regionalen Problemlagen bisher die meisten Mittel erhalten. Gemäß Art. 175 Abs. 1 S. 3 AEUV kann die EU zusätzlich auch auf die Europäische Investitionsbank und andere Finanzierungsinstrumente zurückgreifen. Die KHP wird in Programmzyklen, in der Regel jeweils sieben Jahre, durchgeführt.

Der o.g. Zielkomplex ergibt sowohl aus ökonomischer als auch politischer Sicht Sinn, da der gemeinsame Markt wohl kaum bei großen wirtschaftlichen und strukturellen Disparitäten zwischen den MS funktionsfähig wäre. Faludi/ Peyrony warnen zudem davor, dass eine reine

² Dieser löste 2007 den Europäischen Ausrichtungs- und Garantiefonds für die Landwirtschaft ab, welcher gem. Art. 175 Abs. 1 S. 3 AEUV zu den Strukturfonds zählte. Der ELER wird dagegen der Gemeinsamen Agrarpolitik zugerechnet und ist wie der Europäische Fischereifonds (EFF) mit den kohäsionspolitischen Instrumenten zu koordinieren (Vgl. Puttler a, 2011, Rn. 4).

Konzentration auf den Binnenmarkt bei Vernachlässigung des sozialen und territorialen Zusammenhalts das Problem der Bürgerferne der EU nur noch vergrößern würde.³ Die aktuelle Konstellation der MS untermauert diese Annahme: einige MS profitieren sehr stark vom BM, während die Ökonomien anderer MS strukturell stärker unter Druck gesetzt werden, da sie weniger wettbewerbsfähig sind.⁴ Das führte andererseits zunächst bei letzteren zu Kompensationsforderungen für die Anstrengungen, die mit dem Eintritt in den BM bzw. weitergehender Binnenmarktintegration verbunden sind. Auf Ebene der MS ist die Zielsetzung des WSTZ demnach zum einen darauf ausgerichtet, „schwächere“ MS in ihrer wirtschaftlichen Entwicklung und den damit verbundenen sozialen Elementen zu unterstützen und an das Niveau der „stärkeren“ MS heranzuführen, um das praktische Funktionieren des Binnenmarktes zu flankieren⁵, andererseits spielten aber auch Kompensationen für die Generierung bzw. Aufrechterhaltung der politischen Zustimmung der vom Binnenmarkt zunächst negativ betroffenen MS eine gewisse Rolle.⁶ Allerdings ist letzteres Motiv im Zeitverlauf obsolet geworden, da die KHP als Förderpolitik für den WSTZ zunehmend strategisch und an konkreten wirtschaftspolitischen Indikatoren ausgerichtet wird. Darüber hinaus wurden im Rahmen der Reaktionen auf die Krise verschiedene finanzielle Instrumente eingerichtet, die faktisch auf eine Unterstützung der „schwächeren“ durch die „stärkeren“ MS hinauslaufen⁷ und eine zusätzliche Umverteilungspolitik überflüssig erscheinen lassen. Außerdem erhalten seit vielen Jahren nicht

³ Vgl. Faludi/ Peyrony, 2011, S. 5.

⁴ So lässt sich bspw. die BRD als stark exportorientiertes Land als Gewinner der Binnenmarktintegration betiteln. 2010 wurden 60 % der deutschen Exporte und 69 % der Importe über den BM abgewickelt, was zugleich auch eine hohe Abhängigkeit von dessen Funktionsfähigkeit nach sich zieht (Vgl. Becker, Juli 2011, S. 26), während die südlichen EU-Länder doch erhebliche Schwierigkeiten haben, den Anschluss zu halten, was sich bspw. auch in der aktuellen Verschuldungs- und Wirtschaftskrise zeigt. Den Ländern wie Griechenland, Spanien, Portugal etc. ist es nur unzureichend gelungen, sich an den wirtschafts- und währungspolitischen Kontext der Wirtschafts- und Währungsunion, die den BM ergänzt, anzupassen. (Vgl. hierzu Schwarzer, Juli 2011, S. 29).

⁵ Dahinter steht die Annahme, dass die wirtschaftlich schwächeren MS ohne finanzielle Unterstützung kaum dazu in der Lage sind, die Anpassungsprozesse, die aus der Marktöffnung und dem Ausbau der Gemeinschaft resultieren, adäquat und ohne Nachteile im größeren Ausmaße durchzuführen (Vgl. Döring, 1992, S. 41).

⁶ Vor allem die südlichen MS waren Anhänger von gemeinschaftsweiten Förderprogrammen, um überhaupt irgendeine Form der Förderung seitens der EG zu erhalten (Vgl. Döring, 1992, S. 35 und Becker, März 2009, S. 11f.). Der mit dem Vertrag von Maastricht 1992 geschaffene Kohäsionsfonds sollte insbesondere die südlichen EU-Länder beim Eintritt in die WWU unterstützen (Vgl. Blanke, Herm-J., 2012, S. 76).

⁷ Gemeint sind insbesondere die Europäische Finanzstabilisierungsfazilität (EFSF) und der Europäische Finanzstabilisierungsmechanismus (EFSM), die nun nach dem positiven Urteil des BVerfG vom 12.09.2012 Europäischen Stabilitätsmechanismus (ESM) abgelöst werden (Vgl. Blanke, Herm-J., S. 76ff. und Frankfurter Rundschau, 13. Sept. 2012, URL: http://www.fr-online.de/schuldenkrise/rettungsschirm-gauck-unterzeichnet-esm-gesetze_1471908,17247244.html).

nur die entwicklungsschwächsten, sondern auch wirtschaftlich besser aufgestellte MS Mittel von Seiten der EU/EG im Rahmen der KHP.

Dies führt zum nächsten Punkt. Es ist ebenfalls die innerstaatliche Ebene zu betrachten, denn Entwicklungsunterschiede bestehen nicht nur zwischen den MS als solchen, sondern auch ihren Regionen, Gebieten usw., sowohl auf innerstaatlicher als auch auf zwischenstaatlicher Ebene. Die Disparitäten hier sind sogar noch ausschlaggebender für den WSTZ. Deshalb bilden die regionale und lokale Ebene weitere und faktisch die zentralen Zielebenen für den WSTZ. Aufgrund des unterschiedlichen Staatsaufbaus der MS ist es allerdings schwierig, einheitliche Definitionen für die Termini „regional“ und „lokal“ zu finden. In jedem Falle wird hier von administrativen Ebenen unterhalb der gesamtstaatlichen (zentralen) Administration ausgegangen und nicht von Regionen im weiteren Sinne, die sogar als Zusammenfassung mehrerer Staaten aufgrund diverser Charakteristiken auftreten können. Auch sollen nicht tiefergehende Fragen des Regionenbegriffs hinsichtlich Bedeutungszuweisung, Konstruktion etc. diskutiert werden.⁸

Regionen im Sinne dieser Arbeit werden als im nationalen (Verwaltungs-) Kontext rechtlich-administrativ gegebene Gebilde verstanden, die von MS zu MS unterschiedlich abhängig von der zentralen Administration, ebenso unterschiedlich ausdifferenziert sowie ggf. in weitere untergeordnete Ebenen aufgegliedert sind. Üblich hierfür ist auch der Begriff der *Verwaltungsregionen*. Sie weisen administrative Grenzen auf und unterliegen einer gemeinsamen Zuständigkeit.⁹ Diese Begrifflichkeit soll im weitesten Sinne auch auf die lokale Ebene, die v.a. auf die Städte und Gemeinden etc. abzielt, angewendet werden, da die konkrete Unterscheidung zwischen regionaler und lokaler Ebene von MS zu MS variiert und unterschiedliche Arten von Gebietskörperschaften umfassen kann, andererseits die eine oder die andere Ebene in einigen MS vollkommen fehlt.

In der vergleichenden Staatsorganisationsforschung wird in der Regel zwischen Bundes- und Einheitsstaaten unterschieden. In ersteren verfügen die territorialen Einheiten (die auch o.g. Verwaltungsregionen einschließen), neben einer verfassungsrechtlichen Bestandsgarantie und Gleichrangigkeit gegenüber dem Gesamtstaat, über verfassungsmäßig festgeschriebene

⁸ Vgl. bspw. Hölcker 2004, S. 7.

⁹ Vgl. ebd, S. 7.

Rechte zur Beteiligung an der gesamtstaatlichen Gesetzgebung und sie können in (verfassungsmäßig bestimmten) eigenen Angelegenheiten Letztentscheidungen treffen. Damit ist der Grad der Autonomie der Regionen in Bundesstaaten eher hoch. In Einheitsstaaten können diese Autonomie sowie die Beteiligungsrechte der Regionen, insofern überhaupt Regionen im obigen Sinne existieren, vom Gesamtstaat bzw. Zentrum ohne deren Zustimmung eingeschränkt oder gar abgeschafft werden, d.h. ihr Bestand und ihre Rechte sind eben nicht verfassungsmäßig garantiert, sondern rein rechtlich vom „Wohlwollen“ des Zentrums abhängig. Allerdings verweist Brusis auf die funktionalistische Unterscheidungsvariante, nach der sowohl bei Bundes- als auch Einheitsstaaten zentralisierte Modelle existieren, also mit einem starken Zentrum ausgestattete Staaten, bei denen dieses den Regionen nur enge Spielräume für Eigenverantwortlichkeit lässt, und dezentralisierte Modelle, in denen die Regionen unabhängig von ihrem verfassungsrechtlichen Status sich intensiv an der gesamtstaatlichen Entscheidungsfindung beteiligen können. Entscheidend seien hier das Ausmaß der institutionellen Eigenständigkeit dieser subnationalen Einheiten (Regionen) sowie ihrer Verfügbarkeit über Entscheidungskompetenzen und finanziellen Ressourcen.¹⁰ In der Europäischen Union lassen sich eher zentralisierte und eher dezentralisierte, wie auch Bundes- und Einheitsstaaten finden. Ein traditioneller Bundesstaat bei hohem Dezentralisierungsgrad ist die BRD mit ihren Bundesländern und Kommunen. Frankreich dagegen bildet einen traditionellen Einheitsstaat, der lange Zeit durch ein recht hohes Maß an Zentralisierung gekennzeichnet gewesen ist, bei dem aber schrittweise Reformen seit den achtziger Jahren bis zur Verfassungsänderung im Jahre 2003 zu einer vergleichsweise umfangreicheren Dezentralisierung mit einer für die Verwaltung funktionellen Aufwertung der Departements geführt haben.¹¹ Spanien und Italien stellen zwar Einheitsstaaten dar, sind mit direkt gewählten Selbstverwaltungskörperschaften, die über eigene Gesetzgebungskompetenzen verfügen, jedoch bereits stark regionalisiert. Unter den 2004 und 2007 beigetretenen MS aus Ostmitteleuropa (OME) finden sich ausschließlich Einheitsstaaten, deren regionale Gebietskörperschaften ein vergleichsweise geringes Autonomieniveau aufweisen, die auch in aller Regel finanziell von ihren Zentren abhängig und demnach fiskalpolitisch weitgehend handlungsunfähig sind. In den baltischen Staaten, Bulgarien und Slowenien bestehen gar keine regionalen Selbstverwaltungen.

¹⁰ Zur staatsorganisatorischen Klassifizierung Vgl. Brusis, 2011, S. 88.

¹¹ Zu den französischen Dezentralisierungsreformen Vgl. Kuhlmann, 2008, S. 205f.

Stattdessen interagiert die zentralstaatliche Verwaltung direkt mit den kommunalen Spitzenverbänden.¹²

Faktisch verfügt aber jeder EU-MS über eigene subnationale Einheiten auf regionaler und/oder lokaler Ebene. Außerdem wurden seit Ende der neunziger Jahre in den meisten MS Dezentralisierungsreformen eingeleitet, die erhebliche Fortschritte in diesem Bereich zur Folge hatten. Derartige Anstrengungen werden auch in den OME-MS unternommen, die bereits zu Fortschritten im Sinne einer Regionalisierung führten. Ihr einstweiliges Zurückbleiben gegenüber den „alten“ MS, ist u.a. mit Ängsten vor ethnisch bedingten Sezessionen in Gebieten mit starker Minderheitenzahl, teils aber auch mit einer geringen Zweckdienlichkeit von Dezentralisierung und Regionalisierung zu begründen, da diese v.a. bei Staaten mit hoher Population und großem Staatsgebiet Sinn machen, viele der OME-MS jedoch verhältnismäßig klein sind, sodass sich die meisten Aufgaben effektiver zentral und lokal bearbeiten lassen.¹³

Bereits vollzogene Schritte zur Dezentralisierung und Regionalisierung in den alten und neuen MS sind nicht zuletzt auch auf das Betreiben der EU zurückzuführen. Eine wesentliche Rolle hierbei spielten für die neuen MS die Beitrittsvorbereitungen und insbesondere auch die KHP. Die Pflicht der ehemaligen Beitrittskandidaten zur Übernahme des gesamten Rechtsbestandes der damaligen EU/EG schloss auch die Strukturfondsverordnungen mit ein. So mussten in Anlehnung an die Systematik der Gebietseinheiten für die Statistik *NUTS*, welche die Gebiets-einheiten in verschiedene Stufen klassifiziert, geeignete regionale Strukturen geschaffen bzw. entsprechende Gebietseinheiten gewählt werden, um als Partner der nationalen Regierungen und teilweise auch der KOM i. R. d. KHP zu dienen, wodurch bestimmten innerstaatlichen Akteuren Rechtfertigungsgründe für ihre Projekte zur Schaffung politisch-administrativer Regionen und regionaler Selbstverwaltungsorgane geliefert wurden. Darüber hinaus regte die KHP die Entstehung von Organisationen der Zivilgesellschaft, wirtschaftlicher Interessenverbände oder auch von Entwicklungsagenturen auf regionaler Ebene an.¹⁴

Aus oben Beschriebenem ergibt sich die Frage warum Dezentralisierung und Regionalisierung in den MS für die EU-KHP so wichtig sind. Wie zu Anfang bereits erwähnt, verfolgt die KHP das Ziel der Realisierung des WSTZ innerhalb der EU, es geht um den Abbau von Disparitäten,

¹² Vgl. Brusic, S. 88ff.

¹³ Vgl. ebd., S. 92-95, 97.

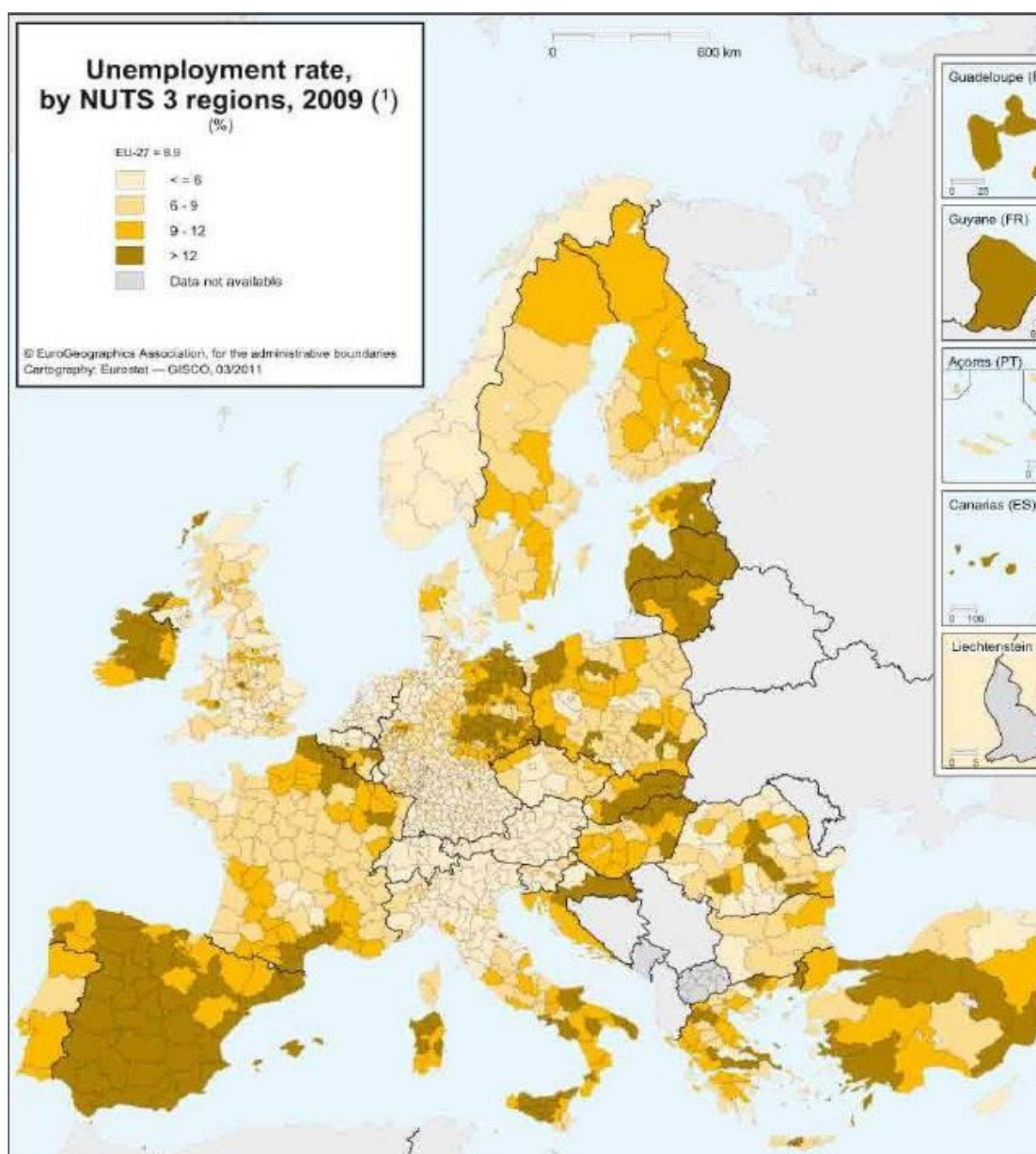
¹⁴ Zum Einfluss der KHP auf Regionalisierungs- und Dezentralisierungsprozesse in OME Vgl. Brusic, S. 96f.

damit sich die MS und ihre Regionen in ihren Entwicklungsniveaus annähern. Dabei ist entscheidend, wo die Disparitäten entstehen bzw. sich manifestieren. Ein Blick auf die Karten in Abb. 1 und 2 zur regionalen Verteilung der Arbeitslosenrate sowie des Bruttoinlandprodukts (BIP) pro Kopf in der EU-27 verdeutlicht beispielhaft, dass die unterschiedlichen Entwicklungsniveaus vor allem stark auf den subnationalen, also den regionalen und lokalen Ebenen bestehen, tw. auch den WSTZ der MS betreffen und auf diese Weise letztlich die Entwicklungsunterschiede zwischen den MS in ihrer Ganzheit determinieren. Die beiden Grafiken liefern jeweils ein Beispiel für die soziale (Abb. 1) und die wirtschaftliche Dimension (Abb. 2) des WSTZ, wobei sie gleichzeitig auch die territoriale Dimension deutlich machen, indem sie herausstellen, dass soziale und wirtschaftliche Entwicklungsunterschiede zwischen bestimmten räumlichen Territorien auftreten, die in der Regel gerade nicht genau die bestehenden Staatsgrenzen umfassen. Vielmehr treten sie innerhalb dieser auf und gehen ebenso über diese hinaus. So lässt sich beispielhaft für die innerstaatliche Dimension das Nord-Süd-Gefälle Italiens oder auch die West-Ost-Diskrepanz in Deutschland aufführen. Gerade die Arbeitslosenproblematik zeigt jedoch auch grenzübergreifenden Charakter, wenn sowohl Ostdeutschland und Westpolen oder die Südslowakei und Nordungarn unter relativ hohen Arbeitslosenquoten leiden. Dies tritt so auch bei anderen Staaten auf, sofern die Arbeitslosenquote in Relation zum jeweiligen Durchschnitt in den verbleibenden Staatsgebieten bzw. der gesamtstaatlichen Werte gesetzt werden. Ebenso nimmt bei vielen MS das durchschnittliche BIP pro Kopf zur gemeinsamen Grenze hin ab. Es bleibt festzuhalten, dass diese beiden Darstellungen lediglich einen kleinen Einblick in die Problematik des WSTZ in der EU liefern, die Probleme tatsächlich aber weitaus komplexer und vielfältiger sind.

Aus den beiden Abbildungen wird bereits ersichtlich, dass Disparitäten, die den WSTZ gefährden, einerseits meist regional oder lokal auftreten und insofern territoriale Probleme sind, andererseits oft auch eine starke grenzüberschreitende Dimension aufweisen. Demnach erscheint es angemessen, dass eine Politik zur Förderung des WSTZ vor allem bei den subnationalen, also den regionalen und lokalen Ebenen der MS ansetzt, da gerade hier die Problemlagen entstehen. Dafür spricht auch, dass regionale und lokale Akteure aufgrund der räumlichen Nähe stärker in die jeweiligen Problemlagen eingebettet sind, schneller an notwendige Informationen gelangen und demzufolge geeignetere Partner für die Umsetzung der KHP zur För-

derung des WSTZ seitens der EU darstellen. Brusic führt zudem aus, dass eine dezentrale Organisation demokratischer Entscheidungsprozesse eine passgenauere Übernahme und Zuweisung politischer Verantwortung sowie eine präzisere Ausrichtung der Politik an den Präferenzen der Bürger vor Ort ermögliche. Darüber hinaus könnten subnationale Gebietskörper-

Abbildung 1: Arbeitslosenrate nach NUTS-3-Regionen in %

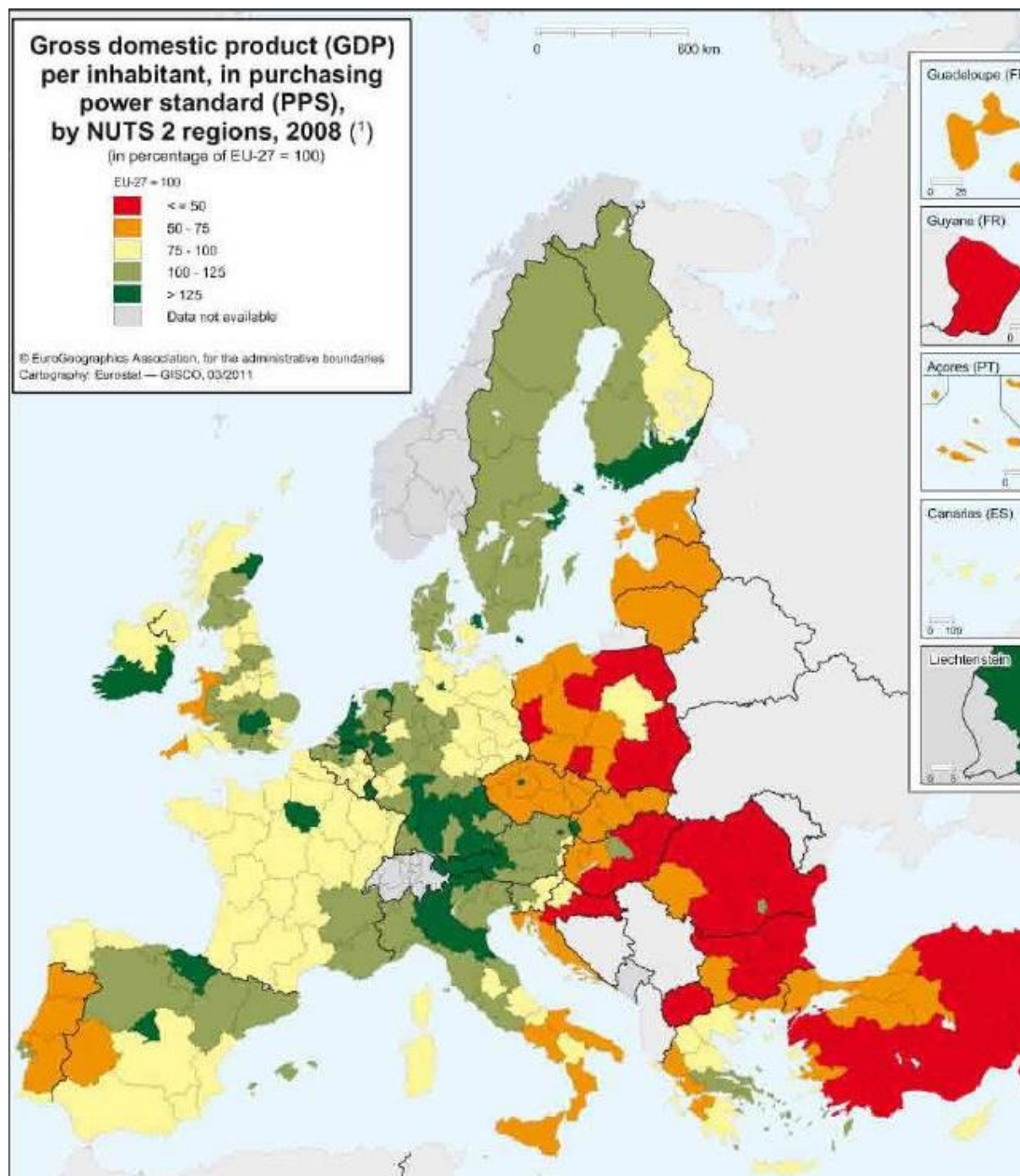


Quelle: Eurostat: Eurostat regional yearbook 2011, S. 39.

schaften bestimmte öffentliche Dienstleistungen (DL) einfach effektiver und effizienter als gesamt-nationale erbringen. Insbesondere im Bereich der Sozialpolitik sei dies der Fall. Für die

KHP hat dies große Relevanz, da mit den Fonds u.a. derartige öffentliche DL finanziert werden und die EU an einem möglichst effizienten Mitteleinsatz interessiert sein muss.

Abbildung 2: BIP pro Kopf 2008 nach NUTS-2-Regionen



Quelle: Ebd., S. 95.

Insoweit scheint es gerechtfertigt, dass der Vertrag von Lissabon neben der wirtschaftlichen und sozialen auch die territoriale Dimension (im Unterschied zu Art. 2 EUV alt und Art. 158ff. EGV) offiziell in den Wortlaut der Verträge mit aufgenommen hat, da wirtschaftliche, soziale,

aber auch andere Entwicklungsaspekte in subnationalen Territorien unterhalb der gesamtstaatlichen Ebene eine spezifische Ausprägung aufweisen und sich daraus ergebende Problemlagen entsprechend dort zu adressieren sind. Dies bestätigt die Europäische Kommission (KOM) in ihrem *Grünbuch zum territorialen Zusammenhalt* aus dem Jahre 2008.¹⁵

Läge es demzufolge nicht nahe, die Politik zur Förderung des WSTZ schlicht als EU-Regionalpolitik zu bezeichnen, wie es sich auch in der Zuständigkeitsverteilung innerhalb der KOM niederschlägt¹⁶? Tatsächlich werden neben dem Terminus *Kohäsionspolitik* oft auch andere Begriffe nahezu synonym verwendet wie *EU-Regionalpolitik*, *Strukturpolitik* bzw. auch *Strukturfondspolitik*. So verwendet die KOM auf der Homepage der GD Regio die Termini Regionalpolitik und KHP, Art. 174 AEUV spricht dagegen von Strukturpolitik. Das bestätigt die Vermutung, dass die EU hier keine begrifflichen Unterschiede macht. Auch in der Literatur werden all diese Begriffe oft sinnähnlich/-gleich angewandt.¹⁷

Im Rahmen dieser Arbeit wird der Begriff *EU-Regionalpolitik* zur Bezeichnung der Politik zur Förderung des WSTZ verworfen, da er zu scharf auf die Regionen abhebt und zu stark an Regionalpolitik im Verständnis regionaler Wirtschafts- und Entwicklungspolitik angelehnt ist. Ebenso ist der Terminus *Strukturfondspolitik* abzulehnen, weil die EU die Förderung des WSTZ eben nicht allein mit Hilfe der Strukturfonds verfolgt, sondern hierzu auch andere finanzielle und nicht finanzielle Instrumente anwendet. Die Bezeichnung *Kohäsionspolitik* scheint dagegen deshalb am geeignetsten zu sein, weil sie zum einen im Begriff der *Kohäsion* die vertragsrechtliche Zielsetzung des WSTZ terminologisch vereint. Kohäsion bedeutet nämlich gerade *Zusammenhalt* oder auch *Zusammenhang*. Zum anderen ist der Terminus KHP breiter als die anderen und entspricht inhaltlich am ehesten der Politik, die die EU im Rahmen des WSTZ betreibt, denn diese dringt in sehr viele andere Politikbereiche ein und dient (inzwischen) nicht ausschließlich der Bekämpfung rein regionaler Problemlagen. Schließlich berücksichtigt der Begriff der KHP auch die staatsübergreifende und damit die auf die EU bezogene gesamteuropäische Dimension.

¹⁵ Vgl. Europäische Kommission: KOM (2008) 616, S. 3f.

¹⁶ Die zuständige Abteilung den trägt den Titel „Generaldirektion Regionalpolitik“ (GD RePo). (Vgl. Europäische Kommission: Regionalpolitik – Inforegio, URL: http://ec.europa.eu/dgs/regional_policy/index_de.htm.)

¹⁷ Siehe u.a. Döring: Subsidiaritätsprinzip und *EG-Regionalpolitik*; Alegre: *An evaluation of EU regional policy*; Zarth: *Nationaler Strategischer Rahmenplan – ein neues Koordinierungsinstrument in der europäischen Strukturpolitik 2007+*; Karl: *Bilanz und Perspektiven der Europäischen Struktur- und Kohäsionspolitik* oder auch Faludi/Peyrony: *Cohesion Policy Contributing to Territorial Cohesion – Future Scenarios*.

Gleichzeitig stellt sich die Frage wie die Zielsetzung aus Art. 3 Abs. 3 UA. 3 EUV des WSTZ *zwischen den MS* mit der Feststellung der Notwendigkeit einer Bekämpfung der diesbezüglichen Problemlagen insbesondere *auf subnationalen Ebenen* in Einklang zu bringen ist, zumal die EU gem. Art. 4 Abs. 2 S. 1 EUV die *nationale Identität* der MS, „[...] *welche in ihren grundlegenden politischen und verfassungsmäßigen Strukturen einschließlich der regionalen und lokalen Selbstverwaltung zum Ausdruck kommt*[...]“, zu achten hat. Die Formulierung des Art. 3 Abs. 3 UA 3 EUV würde zunächst nahe legen, dass die EU es sich selbst zum Ziel setzt, auf eine Konvergenz lediglich zwischen den MS als ganzen hinzuwirken, während der innerstaatliche Zusammenhalt, wie es auch Ebert/Thaler deuten¹⁸, den MS zu überlassen wäre. Hierbei müssen jedoch die näheren Ausführungen im AEUV bedacht werden, wo es unter Art. 174 Abs. 2 heißt: „*Die Union setzt sich insbesondere zum Ziel, die Unterschiede im Entwicklungsrückstand der verschiedenen Regionen und den Rückstand der am stärksten benachteiligten Gebiete zu verringern.*“ Diese Präzisierung der Zielsetzung aus Art. 3 Abs. 3 EUV zeigt deutlich, dass die KHP auch auf die subnationalen Ebenen abzielt. Für die Beantwortung der Frage, inwieweit Eingriffe durch die KHP auf subnationaler Ebene mit Art. 4 Abs. 2 S. 1 EUV vereinbar sind, ist insbesondere das SubsPr aus Art. 5 Abs. 3 EUV ganz entscheidend.

Aus diesem Grunde widmet sich das dritte Kapitel diesem Prinzip besonders umfangreich. Zunächst erfolgt jedoch ein kurzer Abriss zur Bedeutung der KHP bei der Realisierung der vertraglichen Zielsetzungen, um die Frage nach der Existenzberechtigung dieser Politik zu thematisieren.

2.2. Bedeutung der Kohäsionspolitik für den wirtschaftlichen, sozialen und territorialen Zusammenhalt in der EU

Wie im vorherigen Abschnitt erläutert, verfolgt die KHP das Ziel einer Annäherung der wirtschaftlichen, sozialen etc. Entwicklungsniveaus der MS, aber auch ihrer subnationalen Einheiten. Der dabei auszulösende Prozess wird als *Konvergenz*, das erwünschte Resultat als *Kohäsion* bzw. WSTZ bezeichnet.

Der Befund, inwieweit die KHP der EU bisher zur Erreichung dieser Ziele beigetragen hat, gestaltet sich ambivalent. Auf Seiten der EU, insbesondere von der KOM, werden regelmäßig die positiven Beiträge der KHP zur Verringerung der Entwicklungsrückstände der Regionen und

¹⁸ Vgl. Ebert/Thaler, 2009, S. 40.

der Disparitäten innerhalb der EU hervorgehoben. In ihrem *Fünften Bericht über den wirtschaftlichen, sozialen und territorialen Zusammenhalt* aus dem Jahre 2010 merkt die KOM jedoch selbst an, dass die Auswirkungen der KHP nur schwer zu messen sind, da sie nur eine von vielen Einflussgrößen darstellt, die die regionale Entwicklung beeinflussen können. Darüber hinaus verweist sie auf die Schwächen der verschiedenen Bewertungsmethoden (Regionalstatistiken zu verschiedenen Größen, Vergleich von Projekten mit ähnlichen Kontrollprojekten, Kosten-Nutzen-Analysen für Projekte ex post etc.). Sie schlussfolgert daher, dass der Vergleich der Ergebnisse der verschiedenen Bewertungsmethoden die geeignetste Vorgehensweise zur Ermittlung des Erfolgs der KHP darstellt.¹⁹

In der Folge stellt sie die Ergebnisse der KHP in den einzelnen Politikfeldern vor wie sie für den Zeitraum 2007-13 festgelegt wurden. Dazu gehören u.a. die Förderung von Wettbewerbsfähigkeit in KMU, Verkehrsinfrastruktur, territoriale Zusammenarbeit, Arbeitsmarktintegration, soziale Eingliederung, verschiedene Bereiche des Umweltschutzes usw.²⁰ Das untermauert, dass die KHP nicht einzig auf den eng gefassten Bereich der Regionalpolitik ausgerichtet ist, sondern ein breites Spektrum verschiedener Politikfelder mit verschiedenen Zielen umfasst. In ihren allgemeinen Schlussfolgerungen zur KHP stellt die KOM allerdings dann auch lediglich Fortschritte beim Erreichen verschiedener Ziele in den zahlreichen verschiedenen Politikfeldern fest, oftmals zudem für das gesamte EU-Territorium geltend oder lediglich nach „alten“ (EU-15) und „neuen“ (EU-12) MS unterteilt. So seien EU-weit eine Million Arbeitsplätze geschaffen worden, zehn Millionen Menschen würden im Rahmen der KHP jährlich ausgebildet, das BIP der EU-15 sei um insgesamt 10 % angehoben, 20 Mio. Menschen an die Versorgung mit sauberem Trinkwasser angeschlossen worden usw.²¹ In den jeweiligen Abschnitten zu den einzelnen Politikbereichen erfolgen die Betrachtungen zwar durchaus differenzierter, trotzdem fällt auf, dass die KOM sehr stark mit quantitativen Werten argumentiert und qualitative Aspekte eher vernachlässigt. Kritisch zu sehen ist v.a., dass die KOM explizit keine Ausführungen zu den Fortschritten hinsichtlich des eigentlichen vertraglichen Ziels, nämlich der Kohäsion innerhalb der EU und Konvergenzprozessen macht, sich stattdessen auf andere, breitere

¹⁹ Vgl. Europäische Kommission, 2010, S. 204ff.

²⁰ Vgl. ebd., S. 207ff.

²¹ Vgl. ebd., S. 256.

politische Ziele fokussiert, bei denen die Entwicklungen kaum qualitativ hinsichtlich ihres Beitrages zum WSTZ bewertet werden, sondern eher für sich stehen. Letztlich umgeht die KOM die Frage, inwieweit die KHP zur Stärkung des WSTZ beigetragen hat.

Eurostat dagegen stellt fest, dass für die EU-27 als solche die regionalen Disparitäten hinsichtlich des BIP insofern abgenommen hätten, als die neuen MS insgesamt gegenüber den alten aufschließen. Andererseits ginge dies in den neuen MS jedoch mit erhöhten inländischen Disparitäten einher, während diese in den alten MS ebenfalls zurückgehen würden. Insgesamt zeichnet Eurostat aber ein recht positives Bild hin zu einer innereuropäischen Angleichung der Entwicklungsniveaus, bei der insbesondere die neuen MS aus OME und ihre Regionen gegenüber den „alten“ aufholen, wenn auch nicht mit gleicher Geschwindigkeit.²² Zum Einfluss der KHP auf die gezeichneten Entwicklungen trifft Eurostat jedoch keine Aussagen.

In der Literatur zeichnet sich ein ebenso unklares Bild zum Erfolg der KHP im Bereich des WSTZ ab. So stellt Karl zwar fest, dass die „schwächeren“ MS im Bereich des Pro-Kopf-Einkommens aufholten, andererseits entwicklungsschwache Regionen nach wie vor im Nachteil seien und insbesondere periphere und ländliche Regionen deutlich gegenüber Metropolregionen zurückblieben.²³ Er bestätigt damit das Bild einer Konvergenz zwischen den MS als solchen und gleichzeitig innerhalb diesen auftretenden Divergenzprozessen. Auch er sieht Schwierigkeiten den Einfluss der KHP zu identifizieren und verweist auf uneindeutige Ergebnisse entsprechender empirischer Studien, bescheinigt der KHP jedoch unter Verweis auf andere Studien im Bereich des BIP-Wachstums positive Ergebnisse. Die Beschäftigungswirkungen schätzt er dagegen ernüchternd ein. Insgesamt erkennt er lediglich einen moderaten Einfluss der KHP und sieht dies bereits in deren Struktur und Aufbau begründet. Die mobilisierten Mittel seien verhältnismäßig viel zu gering und Mitnahmeeffekte (d.h. Belastungen des Haushalts durch Mittelinanspruchnahme, obwohl diese für den Empfänger wissentlich hinsichtlich der angestrebten Erfolgskriterien keine Bedeutung haben) sowie Ineffizienzen beim Einsatz der Strukturfonds würden deren Effektivität mindern. Darüber hinaus hänge der Erfolg der KHP zu stark von den bereits bestehenden Bedingungen innerhalb der MS ab. Er prophezeit zwar eine Fortführung der KHP in der Zukunft, da die Entwicklungsunterschiede nicht verschwunden sein würden, hält dies aber nicht für sinnvoll und empfiehlt stattdessen ihre Ersetzung durch einen

²² Vgl. Eurostat, 2011, S. 99.

²³ Vgl. Karl, 2011, S. 34.

leicht zweckgebundenen Finanzausgleich mit nur einem Fonds, in dessen Rahmen die „bedürftigeren“ MS Mittel erhalten, im Großen und Ganzen die Entwicklung und Durchführung von Förderprogrammen aber komplett eigenständig gestalten.²⁴

Alegre zieht keinen derart radikalen Schluss, stellt jedoch auch fest, dass die Ergebnisse vieler Untersuchungen zum Wachstumsbeitrag der KHP zu heterogen und für Empfehlungen unbrauchbar seien.²⁵ Damit trifft er allerdings ebenso wie Karl keine oder nur sehr bedingte Aussagen zum Beitrag der KHP zur Verwirklichung des Kohäsionsziels, da Wachstum allein nicht zwangsläufig zur Verringerung regionaler Disparitäten führen muss, andererseits aber einen Weg dorthin darstellen kann. Wenn aber die Bestimmung der Wachstumseffekte der KHP bereits als sehr schwierig eingeschätzt wird, so muss dies erst recht für Kohäsionseffekte gelten, weil dies, wie oben beschrieben, eine noch weitaus komplexere Fragestellung darstellt.

Lammers bestätigt die Schwierigkeit den Beitrag der KHP zu Konvergenz und Kohäsion einzuschätzen, insbesondere für die Zeit ab Mitte der achtziger Jahre, in der die KHP massiv forciert worden sei und zu umfangreichen Interventionen der EU geführt hätte. In einer Retrospektive stellt er fest, dass die Entwicklungen innerhalb der damaligen EWG von den Fünfzigern bis Siebzigern durch starke Konvergenz gekennzeichnet gewesen seien, die auch in den Regionen bis in die Achtziger hinein zum Abbau regionaler Unterschiede im Pro-Kopf-Einkommen geführt hätten. Allerdings seien diese Entwicklungen v.a. durch nationale Aufholprozesse, in OME zusätzlich durch wenige starke Regionen wie Metropolregionen, getragen worden. Insgesamt bescheinigt Lammers aber deutliche Konvergenzfortschritte.²⁶ Diese führt er aber vor allem auf die europäische Integration als solche und wesentliche Integrationsschritte wie den Abbau von Handelshemmnissen usw. sowie auf nationale Anstrengungen zurück. Er verweist darauf, dass Studien, die den Einfluss der KHP auf Konvergenzprozesse mit Hilfe der Methode der Wachstumsregression untersuchen, in der Regel keinen oder einen nur sehr geringfügigen Effekt aufdecken würden. Dagegen ergäben Simulationen mit Wachstumsmodellen positivere Resultate hinsichtlich eines Beitrags der KHP zu Konvergenz, der im Vergleich zu anderen Faktoren aber immer noch als recht klein einzuschätzen sei.²⁷ Dass die Aussagen und Ergebnisse zu den Auswirkungen der KHP auf den WSTZ eher dürftig ausfallen, liegt zum einen sicherlich

²⁴ Vgl. ebd., S. 35f. und 44f.

²⁵ Vgl. Alegre, 2012, S. 17.

²⁶ Vgl. Lammers, 2007, S. 292f.

²⁷ Vgl. ebd., S. 293ff.

daran, dass deren Bestimmung äußerst schwierig und eine isolierte Betrachtung hierzu kaum möglich ist. Zum anderen wird im weiteren Verlauf dieser Arbeit aber auch gezeigt werden, dass die KHP in jüngerer Zeit zunehmend für allgemeine Wachstums- und Beschäftigungsziele der EU instrumentalisiert wird und das eigentliche Kohäsionsziel diesen gegenüber zurücktreten muss. Es wird aber weiterhin verfolgt, allerdings im Rahmen einer veränderten Agenda. Die vorgestellten Untersuchungen können jedoch auch keinen Nachweis darüber abliefern, dass die KHP keine oder negative Effekte für den WSTZ hat. Insofern hat die KHP wohl zumindest eine politische Existenzberechtigung, da die EU den Willen zeigt, sich für den inneren Zusammenhalt zu engagieren und die MS mit ihren Entwicklungsproblemen nicht sich selbst zu überlassen. Der Einsatz der KHP für andere Zielsetzungen kann dabei auch eine Chance sein. Es sollte aber vermieden werden, dadurch die ursprüngliche Zielsetzung der KHP zu verwässern und sie zu einem reinen Hilfsinstrument anderer EU-Politiken zu machen.

Das nächste Kapitel wendet sich mit dem SubsPr nun einem wichtigen Ordnungsprinzip zu, welches für eine im vertikalen Verhältnis zwischen EU und MS konfliktfreie Umsetzung der KHP sehr wichtig ist, aber auch für ihre Effektivität und Effizienz entscheidend sein kann.

3. Das Subsidiaritätsprinzip als Ordnungsprinzip in der EU

Dieses Kapitel untersucht das Subsidiaritätsprinzip als zentrales Ordnungs- und Organisationsprinzip des Verhältnisses zwischen der EU und den MS. Nach kurzen allgemeinen Bemerkungen zur Subsidiarität und ökonomischen Hintergründen des Prinzips wird seine Stellung im spezifischen EU-Kontext untersucht. Im Fokus liegt dabei die formelle und materielle Anwendbarkeit des Prinzips für den Prüfungsfall, um es in den späteren Ausführungen als Maßstab zur Bewertung der KHP handhaben zu können.

3.1. Ursprung und Bedeutung von Subsidiarität

Der Begriff der Subsidiarität leitet sich Döring zufolge ursprünglich von „subsidium“ ab, einer Bezeichnung für eine militärische Reserveeinheit im Römischen Reich, die nur dann ins Kampfgeschehen eingreift, insofern dies notwendig ist. Demnach gehe es bei der Subsidiarität darum, Hilfe nur dann zu leisten, wenn sie angefordert wird oder sich aus der Hilflosigkeit

des/der anderen ergibt. Damit konstituiert sich Subsidiarität als Prinzip der Solidarität. Er verweist v.a. auf die soziale Dimension des SubsPr, welches von einer Höherwertigkeit des Individuums gegenüber dem Sozialkörper ausgehe und diese schützen wolle, ebenso aber auch im Verhältnis der verschiedenen Sozialkörper zueinander verhindern solle, dass deren Glieder überflüssig werden und zu freiwillig Kompetenzen an die Sozialkörper abgeben.²⁸ Hierzu führt er auch die Ausführungen Aristoteles` zur Konstituierung von sozialen Gebilden an, bei der ausgehend von Mann und Frau sich höhere Ebenen subsidiär immer nur dann ausbilden, wenn die unteren mit bestimmten Aufgaben überfordert sind. Johannes Althusius verfolgt ähnliche Gedankengänge und auch Platon hat sich bereits damit befasst.²⁹ So tritt der Begriff der Subsidiarität schon früh in der Geschichte auf.

Seine moderne Erneuerung erfährt er durch die katholische Soziallehre. Schneider erkennt bereits in der Bibel in Exodus 18, 18-22 im „Rat Jetros“ an Mose das SubsPr als Grundlage für das abgeleitete (katholische) Sozialkonzept.³⁰ Mit der Sozialzyklika *Quadragesimo Anno* hat Papst Pius XI. 1931 diesen Rat gewollt oder ungewollt aufgegriffen und auf die Zustände der Zeit angewendet. Er kritisiert hier die Situation in den modernen, industrialisierten Nationalstaaten, in denen die Familie u.ä. soziale Strukturen zerschlagen worden seien und sich ausschließlich Individuum und Staat gegenüberstünden, wobei das Individuum weiter Kompetenzen an den Staat verliere. Dadurch würde alles Soziale auf den Ebenen unterhalb des Staates verkümmern, weil dort keine Verantwortlichkeiten verfügbar seien. Letztlich sei damit der soziale Zusammenhalt von der Auflösung bedroht. Um dieser Entwicklung entgegenzuwirken, etabliert er das SubsPr als oberstes sozialphilosophisches Grundprinzip, welches die Aufteilung von Zuständigkeiten und Macht strukturieren soll. Dabei wird zu Anfang beschriebene Hilfsdoktrin quasi umgekehrt: Es sei Unrecht und eine Störung der rechten Ordnung, auf höhere Gemeinschaften zu übertragen, was niedrigere erreichen und leisten können. Die höheren Ebenen sollten die unteren Glieder zwar, wenn nötig, unterstützen, diese aber nicht absorbieren.³¹ Gamper sieht darin ein Prinzip der Zuständigkeitsverteilung in Orientierung an der Aufgabenerfüllung, bei der die Ebene eine Aufgabe wahrnehmen sollte, die dafür **am besten** geeignet ist. Im Zweifelsfall sei bei gleich guter Eignung zudem stets die niedere Ebene

²⁸ Vgl. Döring, 2004, S. 23f.

²⁹ Vgl. Döring, 2004, S. 26 und Gamper, 2006, S. 112.

³⁰ Vgl. Schneider, 1990, S. 19.

³¹ Bis dahin vgl. Döring, 2004, S. 32f.

mit der Aufgabenerfüllung zu betrauen.³² Auf das Staatswesen übertragen bedeutet Subsidiarität daher, dass die Ebene – in Anspielung auf die nationalen und die subnationalen Ebenen sowie ggf. auch supranationalen, wie unter 2.1. thematisiert – zur Erfüllung bestimmter Aufgaben, d.h. *zur Ausübung einer Kompetenz*, herangezogen werden sollte, die sich hierfür am besten eignet. Die Eignungsgründe können dabei sehr unterschiedlich sein und sind bisweilen vom Einzelfall abhängig. Döring betont, dass Subsidiarität keinen allgemeinen Vorrang der unteren Ebene gegenüber der übergeordneten postuliere. Es komme auf das Allgemeinwohl an. Einem Beharren der subnationalen Ebene auf einer Kompetenz, obwohl das Zentrum diese besser ausüben könnte, stehe das Subsidiaritätsprinzip entgegen. Auf diese Weise regelt es Kompetenzverteilung und auch Kompetenzverlagerung und darüber hinaus wann Kompetenzen durch wen ausgeübt werden. Es schränkt den Staat in Form des Zentrums, welches sich nur über den Nutzen für die unteren Ebenen legitimiere, ein³³ und stärkt die subnationalen Ebenen, aber auf diese Weise gleichzeitig wiederum das Zentrum, weil dieses durch Kompetenzabgabe entlastet wird, die Kompetenz aber nicht verliert, sondern lediglich delegiert und jederzeit subsidiär eingreifen kann, wenn sich die untere Ebene als unfähig zur Aufgabenerfüllung erweist. Folglich nimmt der Machtzuwachs der subnationalen Ebenen diese auch in die Pflicht, Aufgaben zu erfüllen, wenn sie dazu in der Lage sind und eine Überlastung des Zentrums oder anderer übergeordneter Ebenen zu verhindern. Auf diese Weise wird Loyalität durch die Verteilung von Verantwortung auf die verschiedenen Einheiten des Systems generiert.³⁴ Außerdem übt das SubsPr damit auch eine Schutzfunktion gegenüber dem Zentrum aus.

Gamper weist aber darauf hin, dass Subsidiarität nur in Mehrebenensystemen mit vertikaler Gewaltenteilung funktionieren kann³⁵, wie auch ersichtlich geworden sein sollte.

³² Vgl. Gamper, S. 111f.

³³ Vgl. Döring, 2004, S. 28ff.

³⁴ Dazu vgl. ebd., S. 37ff.

³⁵ Vgl. Gamper, S. 110.

3.2. Ökonomische Begründung des Subsidiaritätsprinzips

Auch in der Ökonomie finden sich Ansatzpunkte für das SubsPr. Dabei ist im Rahmen des Themas dieser Arbeit v.a. die Frage relevant, warum die Anwendung des SubsPr in der Staatsorganisation auch aus ökonomischen Gesichtspunkten angezeigt erscheint. Vereinfacht ausgedrückt bedeutet es hier: so viel Privatwirtschaft wie möglich, so viel Staat wie nötig.

In der Wirtschaft werden für bestimmte Probleme die gleichzeitig effizientesten und nutzenmaximierenden Lösungen gesucht. Auch bei der Wahrnehmung von Aufgaben durch den Staat im Rahmen eines Mehrebenensystems sind diese ökonomischen Grundprinzipien zu beachten und werden vom SubsPr quasi als Bewertungsmaßstab herangezogen. Das heißt dort, wo bestimmte Aufgaben am effizientesten und mit in Relation dazu höchstem Nutzengewinn erfüllt werden können, sind diese auch wahrzunehmen. Picot zufolge zielt das SubPr im ökonomischen Sinne auf *Hilfe zur Selbsthilfe* ab, wobei Selbstverantwortung und Autonomie so weit wie möglich zu erhalten und zu fördern seien. Hilfe solle nur gewährleistet werden, soweit die sich selbst Helfenden zu einer autonomen Bewältigung ihrer Herausforderungen nicht mehr imstande seien.³⁶ Im Kern stehe aber eine möglichst starke Einschränkung des Staates zugunsten der Privatisierung von Aufgaben.³⁷ Damit bildet die Privatwirtschaft aus ökonomischer Perspektive im Sinne des SubsPr die unterste Ebene bei der Aufgabenbewältigung und gleichzeitig die dafür vorwiegend in Anspruch zu nehmende, weil aufgrund des Wettbewerbs das Streben nach Effizienz und Nutzenmaximierung am höchsten ist.

Sobald der Staat jedoch Aufgaben übernimmt, weil die Privatwirtschaft bestimmte Aufgaben gar nicht oder nicht in befriedigender Weise erfüllt, sollte auch hier die aus Subsidiaritätsgesichtspunkten im Sinne von Effizienz und Nutzen für die Aufgabenbewältigung am besten geeignete Ebene gewählt werden. Das kann z.B. im Rahmen öffentlicher Güter der Fall sein, wo private Akteure aufgrund der Nichtausschließbarkeit von Konsumenten kein Interesse an oder nur begrenzte Möglichkeiten einer Bereitstellung haben.³⁸ Es bietet sich dann für den Staat

³⁶ Vgl. Picot, 1991, S. 104.

³⁷ Vgl., ebd., S. 102.

³⁸ Beispielsweise könnten private Anbieter Straßenbeleuchtung bereitstellen, für die mit den Konsumenten Preise vereinbart werden. Da Straßen sich aber in der Regel in öffentlich jedermann zugänglichen Räumen befinden, würden auch Konsumenten profitieren, welche dafür nicht bezahlt haben. Andererseits fehlen privaten Anbietern die Mittel, um alle Bürger zur Zahlung zu verpflichten, sodass das Gewinnpotential niemals ausgeschöpft werden könnte und ein derartiges Unternehmen sogar mit erheblichen wirtschaftlichen Risiken belastet wäre. Aus diesen Überlegungen heraus muss der Staat erkennen, dass er dieses Gut effizienter und mit größte-

aber oft immer noch an, seinen subnationalen Ebenen derartige Aufgaben zu überlassen oder sie in enger Kooperation mit diesen zu erfüllen, weil die unteren Ebenen aufgrund ihrer räumlichen Nähe über Informationsvorteile bezüglich Rahmenbedingungen und Präferenzen der Bürger und Akteure vor Ort verfügen sowie Interaktion, Koordination und soziale Kontrolle oft konkreter und zielspezifischer steuern können, was für eine optimale Politikgestaltung unabdingbar ist.³⁹ In ähnlicher Weise ist im Einklang mit dem SubsPr auch eine Aufgabenteilung zwischen den staatlichen Ebenen und privaten Akteuren denkbar, sofern dies Nutzen- und Effizienzgewinne in sich birgt. Picot weist außerdem darauf hin, dass eine subsidiär dezentralisierte Aufgabenverteilung auch deshalb effizienter sein könne, weil, ähnlich dem Unternehmenswettbewerb, auch Regionen und Institutionen miteinander in Wettbewerb treten würden und auf diese Weise eine größere Fülle an möglichen Problemlösungswegen entstünde. Das wiederum forcieren das gegenseitige Lernen und die Identifikation der optimalsten Lösungsansätze (für den jeweiligen regionalen Kontext).⁴⁰

Der ökonomische Kontext des SubsPr stellt dieses als einen Regulator für die Aufgabenverteilung zwischen den staatlichen Ebenen sowie zwischen Staat und Privatwirtschaft/Privatakteuren dar, der sich an den Maßstäben der Effizienz und Nutzenmaximierung orientiert. Vor diesem Hintergrund tendiert das SubsPr in der Regel zu einer Empfehlung für Privatisierung oder Dezentralisierung, weil sich auf diese Weise, in Anlehnung an die beiden Maßstäbe, eine Vielzahl an möglicherweise auftretenden Problemen am besten bewältigen lässt.

Nach der Klärung des grundsätzlichen Gehalts des SubsPr soll es im Folgenden im Rahmen des spezifischen Kontextes der EU untersucht werden. Dabei wird ersichtlich werden, dass es inhaltlich viele Parallelen zu den Ausführungen der ersten beiden Abschnitte gibt, die Stellung des SubsPr sowie seine Anwendung in der Praxis aber etwas unklar und schwierig ist.

rem Allgemeinnutzen bereitstellen kann, allein schon weil er über die nötigen Mittel zur Durchsetzung der Bezahlung für verfügt. In diesem Falle würde also die subsidiäre Hilfe des Staates ausgelöst, der wegen Überforderung der Privatwirtschaft die Aufgabe übernimmt. Siehe hierzu auch Döring, 1992, S. 12.

³⁹ Vgl. Weise, 2002, S. 39 und Döring, 2004, S. 41.

⁴⁰ Vgl. Picot, S. 109.

3.3. Das Subsidiaritätsprinzip auf Ebene der Europäischen Union

3.3.1. Hintergrund

Die Etablierung des SubsPr in der Politik und im Recht der EU ist eng verbunden mit der Entwicklung des europäischen Integrationsprozesses.

In dessen Verlauf eignete sich die damalige EWG zunehmend Kompetenzen an und löste damit in den MS, insbesondere in den Regionen und anderen subnationalen Ebenen Ängste vor einem Verlust an Autonomie und Mitsprache aus. Vor allem die hoch eigenständigen deutschen Bundesländer empfanden es als eine Bedrohung, dass die EWG/EG sich mit der Bildungs- und Regionalpolitik Kompetenzen aneignete, die vorher ausschließlich in die eigene Zuständigkeit fielen.⁴¹ Die deutschen Bundesländer sahen sich zudem einer doppelseitigen Bedrängung ausgesetzt, da sie auch dem Bund gegenüber im Zeitverlauf bereits erhebliche Machteinbußen hinnehmen mussten. So wurde Ende der achtziger Jahre von den Bundesländern das SubsPr als Ausweg aus dieser Situation in die Diskussion eingebracht, wovon sich auch andere autonomiebedachte Regionen anderer MS (Baskenland, Südtirol, Lombardei etc.) überzeugen ließen und die vertragliche Verankerung des SubsPr zur zentralen politischen Forderung gegenüber der EG erhoben. Es sollte nicht nur das vertikale Verhältnis zwischen der supranationalen Ebene der EG und dem nationalen Gegenpart, sondern auch zwischen der EG und den Regionen sowie anderen subnationalen Einheiten regeln, also in die mitgliedstaatliche Organisation hineinwirken.⁴²

Die nationalen Regierungen betrachteten die zunehmende Vergemeinschaftung von nationalen Kompetenzen weniger misstrauisch, da sie letztlich über den Ministerrat unmittelbar an der Politikgestaltung teilhaben konnten und sich ihnen hierbei sogar ein Hebel bot, die eigenen Parlamente und Regionen zu umgehen, indem politische Anliegen einfach auf die europäische Ebene getragen wurden, wenn sie sich auf nationaler nicht durchsetzen ließen. Gerade eine extensive Auslegung der Regionalpolitik (jetzt KHP) durch die Gemeinschaft ermöglichte innerstaatliche Kompetenzverlagerungen zugunsten der Regierungen und auf Kosten der Regionen.⁴³ Gegen Ende der Achtziger nahmen jedoch nicht nur die Kompetenzübertragungen an die EWG/EG zu, sondern gingen darüber hinaus auch mit einer vereinfachten Ent-

⁴¹ Vgl. Döring, 1992, S. 33.

⁴² Vgl. Döring, 2004, S. 53f. und Döring, 1992, S. 34.

⁴³ Vgl. Thiele, 2012, S. 547.

scheidungsfindung durch den immer stärkeren Übergang von der Einstimmigkeit zur Mehrheitsentscheidung im Rat nach Inkrafttreten der Einheitlichen Europäischen Akte (EEA) 1987 einher. Dadurch gerieten nun zunehmend auch die MS selbst unter Druck, zumal es bis dahin keine klaren Regelungen für die Kompetenzausübung zwischen MS und Gemeinschaft gab.⁴⁴

In der EEA wurde zunächst für den Bereich des Umweltschutzes eine Subsidiaritätsklausel in Art. 130 r Abs. 4 EWGV eingeführt, wonach die Gemeinschaft hier nur tätig werden sollte, wenn auf ihrer Ebene die umweltpolitischen Ziele besser erreicht werden können als auf MS-Ebene. Kritisiert wurde aber die schwache Formulierung, da nicht klar war, wann die Gemeinschaft besser für die Zielrealisierung geeignet war.⁴⁵ Mit dem Vertrag von Maastricht 1992 wurde das SubsPr dann als allgemeines Strukturprinzip in den EGV als Art. 3 lit. b aufgenommen. Damit sollte es als Signal für die EG-Organen zur künftigen Selbstbeschränkung und stärkeren -kontrolle fungieren.⁴⁶ Später fand sich das SubsPr nach Vertragsrevisionen in Art. 5 EGV wieder und verblieb dort bis zur Revision des LV.

Die Formulierung des SubsPr im EGV erfolgte jedoch nicht ganz im Sinne der Regionen. Artikel 5 EGV sagte lediglich aus, dass die Gemeinschaft im Bereich nichtausschließlicher Zuständigkeiten nur dann tätig werden darf, wenn die Ziele der in Betracht gezogenen Maßnahmen *auf Ebene der MS* nicht ausreichend und auf Gemeinschaftsebene besser erreicht werden können. Damit wurden keine Aussagen getroffen, die auch auf innerstaatliche Verfahren abzielen und somit konnten subnationale Ebenen daraus kein vor dem Europäischen Gerichtshof (EuGH) einklagbares Recht auf Beteiligung in Gemeinschaftsangelegenheiten ableiten. Aus diesem Grunde forderten die Regionen, dass das SubsPr auch explizit im Verhältnis zu den regionalen Ebenen gelten sollte.⁴⁷ Döring merkt jedoch an, dass zwar keine Verpflichtung der MS zur Einbeziehung der subnationalen Ebenen bestand, sie aber grundsätzlich dazu angehalten waren. Demnach hätte die Verankerung des SubsPr neben der rein rechtlichen auch eine politische Wirkung entfaltet, nach der politische Auseinandersetzungen um die innerstaatliche Verteilung von Macht durch die MS kaum umgangen werden konnten und zwangsläufig auch zu Zugeständnissen führen mussten.⁴⁸

⁴⁴ Vgl. Calliess, 2011, Rn. 1.

⁴⁵ Vgl. Döring, 1992, S. 26f.

⁴⁶ Vgl. ebd, S. 33.

⁴⁷ Vgl. Döring, 2004, S. 66.

⁴⁸ Vgl. Döring, 2004, S. 65f.

Neben der Etablierung des SubsPr strebten die Regionen auch eine Erhöhung ihres Gewichts bei den Gemeinschaftsinstitutionen an, da zwar im Zuge ihrer Proteste innerstaatlich teilweise die Beteiligungs- und Verfahrensrechte der Regionen in europäischen Angelegenheiten gestärkt wurden, sie trotzdem weiterhin oft erheblich von der Kooperationsbereitschaft der nationalen Regierungen abhängig waren. Deshalb begannen zunächst die deutschen Bundesländer Ende der achtziger Jahre mit der Errichtung regionaler Vertretungen in Brüssel, später zogen andere europäische Regionen nach. Zusätzlich wurde der Druck auf die Regierungen erhöht, auf eine formelle und institutionalisierte Beteiligung der Regionen hinzuwirken. Das führte letztlich zur Aufnahme des Ausschuss der Regionen (AdR) als beratendes Organ nach dem Vorbild des Wirtschafts- und Sozialausschusses (WSA) in den Vertrag von Maastricht. In der Folge wurden im Rahmen von Vertragsrevisionen die Befugnisse des AdR stetig erweitert und insbesondere der Vertrag von Lissabon erhöhte das institutionelle Gewicht des AdR nochmals enorm. Trotz dessen bleibt er nach wie vor ein beratendes Gremium.⁴⁹ Mit der Etablierung des AdR war damit der vorläufige Höhepunkt eines gemeinschaftsweiten Regionalisierungsprozesses erreicht, den in erheblichem Maße das zunehmende Übergewicht der Gemeinschaft und in diesem Zusammenhang der nationalen Regierungen auslöste und der sich in einer massiven Mobilisierung der europäischen Regionen ausdrückte. Der AdR setzte sich in der Folge für die Einhaltung und Stärkung des SubsPr ein. Dabei konzentrierte er sich zunächst auf die politische Komponente, indem er stets betonte, dass eine korrekte Anwendung des SubsPr eng mit der Akzeptanz der EU durch die Bürger und deren Beteiligung am Integrationsprozess einhergehe. Auf diesem Wege gelang es, dass nahezu alle Forderungen zum SubsPr (u.a. auch die ausdrückliche Erwähnung der regionalen und lokalen Ebenen im Artikelwortlaut, Justiziabilität des SubsPr etc.) in den Europäischen Verfassungsvertrag (EVV) aufgenommen wurden,⁵⁰ von denen einige auch Einzug in den Lissabonner Vertrag hielten. Darüber hinaus trug der AdR auch nicht unbedeutend zur Formulierung des Subsidiaritätsprotokolls (SubsProt) des Amsterdamer Vertrages bei, welches die vertraglichen Bestimmungen konkretisierte⁵¹ und das SubsPr insbesondere materiell näher ausgestaltete. Seit 2003 konzentrierte sich der AdR dann vermehrt auf die praktische Anwendung des SubsPr und des Verhältnismäßigkeitsprinzips und leitete hierzu zahlreiche verschiedene Initiativen ein, u.a. die Einrichtung

⁴⁹ Zum gesamten Absatz bis dahin vgl. Thiele, S. 548f.

⁵⁰ Vgl. Gsodam, 2006, S. 138ff.

⁵¹ Vgl. Kiefer, 2006, S. 157.

eines Netzwerkes zur Subsidiaritätskontrolle.⁵² Der AdR ist somit im Rahmen des gleichen Entwicklungsprozesses entstanden, aus dem auch das SubsPr für die EU/EG hervorging und hat in der Folge einen erheblichen Beitrag zu dessen Festigung und stärkerer Beachtung geleistet, nachdem es von den Gemeinschaftsinstitutionen lange Zeit als ein für die Praxis schwer anwendbares „*Gedankenspiel*“⁵³ erachtet wurde.

In diesem Abschnitt ist deutlich geworden, dass die Regionalisierung in der EU und das Aufkommen des SubsPr in der europäischen Debatte mit seiner schließlich vertraglichen Verankerung Hand in Hand gingen und kaum voneinander zu trennen sind. Beide Entwicklungen resultierten insbesondere aus dem zunehmenden Druck der Gemeinschaft auf die Autonomie der subnationalen Einheiten in Europa durch wachsende Kompetenzübertragungen und der damit verbundenen Aufwertung der nationalen Regierungen gegenüber den anderen nationalen Institutionen sowie den regionalen und lokalen Ebenen. Besonders interessant sind dabei die tragende Rolle der Kompetenzübertragungen und deren extensive Auslegung im Bereich der Regionalpolitik, denn hier sahen die Regionen ihre (ur-)eigensten Befugnisse in speziellem Maße bedroht. Dies leistete einen zusätzlichen Schub in der regionalen Mobilisierung. Das zeigt, dass einerseits das SubsPr auch auf Ebene der EU in enger Relation zu den subnationalen Ebenen der MS steht und andererseits die KHP bzw. EG-Regionalpolitik seit jeher Gegenstand von Auseinandersetzungen im Lichte des SubsPr war und demnach ebenso stets in ihren Wirkungen auf die Kompetenzen und Möglichkeiten der subnationalen Einheiten zu beleuchten ist.

Im Folgenden werden, beginnend mit der Kompetenzordnung der EU, die formellen und materiellen Bestimmungen zum SubsPr nach geltendem Vertragsrecht erörtert.

3.3.2. Zuständigkeitsverteilung zwischen der EU und den Mitgliedstaaten

Da das SubsPr primär als Kompetenzausübungsregel fungiert, indirekt zudem seine kompetenzverteilende Funktion in die Vertragssystematik hineingedeutet werden kann, ist zunächst die Zuständigkeitsverteilung zwischen der EU und ihren MS näher zu betrachten. Die durch den Lissabonner Vertrag reformierte Kompetenzordnung ist im Kontext des Vorwurfs der Kompetenzanmaßung gegenüber der EU zu sehen. Ursache hierfür war insbesondere eine

⁵² Vgl. Gsodam, S. 143ff.

⁵³ Ebd., S. 136.

nicht abschließende Regelung der Kompetenzverteilung zwischen der Union und den MS. Allerdings tut sich hier bereits ein Widerspruch zum SubsPr auf: Soll das SubsPr in seiner generellen Natur tatsächlich der maßgebliche Regulator für die Verteilung und Ausübung von Zuständigkeiten sein, dann müsste eine Kompetenzordnung gerade flexibel und dynamisch angelegt werden, weil das allgemeine SubsPr nur aussagt, dass die zur Erledigung bestimmter Aufgaben am besten geeignete Ebene diese auch wahrnehmen sollte. Es kann aber *nicht* endgültig festlegen, welche Ebene welche Aufgaben am besten wahrnimmt, denn dies unterliegt verschiedenen Faktoren und mag sich im Zeitverlauf wandeln. Insofern ist es zwar grundsätzlich richtig eine einigermaßen gesicherte Zuständigkeitsverteilung anzustreben, aber deren Gestaltung muss eine Anpassung an veränderte Bedingungen in einem bestimmten Radius zulassen. Deshalb sollten Kompetenzordnungen stets ein gewisses Maß an Offenheit wahren, wogegen eine abschließende Verteilung verstößt, da deren Anpassung mit Schwierigkeiten und erheblich höherem prozeduralen Aufwand verbunden ist. Schließlich bietet sich mit dem SubsPr ein Instrument an, dass die Kompetenzausübung flexibel regulieren kann, wenn es konsequent angewandt wird.

Der Kompetenzanmaßungsvorwurf stützte sich von deutscher Seite auf Kritikpunkte, die Becker wie folgt zusammenfasst:

- Die allgemeine Ausrichtung des politischen Handelns auf die Realisierung der in Art. 2 und 3 EGV genannten Ziele würde die Grenzen der Zuständigkeiten und Verantwortlichkeiten verwischen.
- Es würden Zentralisierungstendenzen gefördert werden, die durch Machtkonzentration das demokratische Mitwirken schwächen und die Bürgerferne erhöhen.
- Da es zu einer Europäisierung nahezu aller Politikbereiche komme, würden Handlungsautonomie und Spielraum der MS immer weiter reduziert.
- Schließlich überlastete sich die EU auch durch eine zu große Aufgabenfülle.⁵⁴

Mit diesen Kritikpunkten sah sich die Union vor der Vertragsreform von Lissabon konfrontiert und war dazu angehalten, sie bei der Modifikation der Kompetenzordnung zu berücksichtigen.

⁵⁴ Vgl. Becker, Dez. 2009, S. 5f.

Die Zuständigkeitsverteilung selbst gliedert sich nach dem Lissabonner Vertrag in einen Teil mit allgemeinen Bestimmungen, die in Art. 4 EUV festgehalten sind und einen Teil, der die Bestimmungen aus Art. 4 EUV konkretisiert und die Art. 2 bis 6 AEUV umfasst. Von Bogdandy/Schill zufolge konturiert Art. 4 EUV die *föderative Grundstruktur* der EU, welche sich auf fünf Grundpfeiler stützt: den *Grundsatz der begrenzten Einzelermächtigung* (Abs. 1), die *Gleichheit der MS* (Abs. 2 S. 1), die *Identitätsklausel* (Abs. 2 S. 1), die *Staatsfunktionengarantie* (Abs. 2 S. 2) und den *Grundsatz der loyalen Zusammenarbeit* (Abs. 3).⁵⁵ Der *Grundsatz der begrenzten Einzelermächtigung* wird in Art. 5 Abs. 2 EUV wiederholt. Danach wird die Union nur im Rahmen der ihr durch die Verträge übertragenen Zuständigkeiten tätig, alle nicht übertragenen Zuständigkeiten verbleiben bei den MS. Von Bogdandy/Schill bezeichnen diesen Regelungsgehalt auch als *mitgliedsstaatenzentrierte Kompetenzordnung* i. V. m. dem Vertragsveränderungsverfahren gem. Art. 48 EUV, weil die Union Hoheitsgewalt nur aufgrund und in den Grenzen ihrer Ermächtigung (durch die MS) ausüben kann. Sie besitzt nicht die Kompetenz-Kompetenz, d.h. die Kompetenz sich Zuständigkeiten selbst zu verleihen. Das sei wesentlich für die Sicherung der Staatlichkeit der MS und die demokratische Legitimation der EU.⁵⁶ Die genaue Ausgestaltung der Kompetenzverteilung richtet sich nach Art. 5 EUV und unterliegt insofern auch dem vertraglichen SubsPr, als zum Teil im Rahmen der Kompetenzausübung eine Kompetenzverteilung stattfindet, wenn im Bereich nicht ausschließlicher Zuständigkeiten je nach Eignung die MS oder die Union tätig werden. Mit dem Grundsatz der *Gleichheit der MS* soll v.a. eine Dominanz mächtiger MS unterbunden werden. Die *Identitätsklausel* zur Achtung der nationalen Identität der MS dient der Risikoreduktion einer Degradierung der MS zu bloßen Gliedstaaten der EU und damit ebenfalls der Sicherung der Staatlichkeit. Mit der *Staatsfunktionengarantie* soll die Funktionsfähigkeit der MS abgesichert werden, weil die Union von intakten MS abhängig ist. Der *Grundsatz der loyalen Zusammenarbeit* bildet im Zusammenwirken von Union und MS im Verbund das föderative Grundprinzip⁵⁷ und betont die gemeinsame Verpflichtung gegenüber den vertraglichen Aufgaben und Zielen, nimmt insbesondere aber die MS in die Pflicht, die vertraglichen und sich aus dem Handeln

⁵⁵ Vgl. Von Bogdandy/Schill, 2012, Rn 1.

⁵⁶ Vgl. ebd., Rn. 2.

⁵⁷ Bis dahin vgl. ebd., Rn. 1.

der Unionsorgane ergebenden Verpflichtungen zu erfüllen. Damit sind die MS nicht nur „Herren der Verträge“, sondern auch in erster Linie für die Realisierung der Unionsziele verantwortlich.

Der Grundsatz der begrenzten Einzelermächtigung gem. Art. 5 Abs. 2 EUV beschränkt das Unionshandeln auf die in den Verträgen genannten Ermächtigungsgrundlagen und bildet damit das Basisprinzip für die vertikale Gewaltenteilung zwischen der EU und ihren MS.⁵⁸ Die Politikbereiche, in denen die Union grundsätzlich tätig werden darf, sind weitestgehend, aber nicht abschließend, in den Art. 3-6 AEUV aufgeführt. Gleichzeitig werden die Politikbereiche bestimmten Zuständigkeitsarten zugeordnet, die ganz oder teilweise bestimmen, wann bzw. unter welchen Voraussetzungen die Union tätig werden darf und in welcher Form. Artikel 2 Abs. 6 AEUV regelt zudem, dass der Umfang der Unionszuständigkeiten und die Einzelheiten ihrer Ausübung den vertraglichen Bestimmungen zu den einzelnen Politikbereichen unterliegen. Gemäß Art. 2 AEUV existieren im Allgemeinen drei Arten von Zuständigkeiten:

- *ausschließliche Zuständigkeiten* (Art. 2 Abs. 1): Nur die Union darf gesetzgeberisch tätig werden und verbindliche Rechtsakte (RA) erlassen, es sei denn sie ermächtigt explizit die MS hierzu. Ausschließliche Zuständigkeiten besitzt die Union u.a. im Bereich der Wettbewerbsregulierung, der Währungspolitik oder auch der gemeinsamen Handelspolitik (Art. 3 Abs. 1).
- *geteilte Zuständigkeiten* (Art. 2 Abs. 2): Sowohl Union als auch MS können gesetzgeberisch aktiv werden und verbindliche Rechtsakte erlassen, wobei die MS immer dann ihre Zuständigkeiten wahrnehmen, *sofern und soweit* die Union diese nicht ausübt bzw. sie entschieden hat, diese nicht mehr auszuüben. Unter diesem Wortlaut ist es demnach durchaus möglich, dass beide Seiten zur Erfüllung einer Aufgabe oder Realisierung eines Ziels in einem der relevanten Politikbereiche tätig werden können. Allerdings müssten sich die MS bei strikter Wortlautauslegung in ihrer Rechtsetzung etc. an der EU orientieren und nicht umgekehrt, d.h. sie könnten in dem entsprechenden Bereich nur soweit Regelungen treffen, wie die EU das nicht bereits getan hat und wären damit vom Regelungsraum ab-

⁵⁸ Vgl. Weber, 2012, S. 313.

hängig, der ihnen von der EU überlassen wird. Protokoll (Nr. 25) zum Vertrag von Lissabon⁵⁹ bekräftigt diese Sichtweise und grenzt gleichzeitig ein, dass die Ausübung der Zuständigkeit sich nur auf die durch den entsprechenden RA der Union geregelten Elemente und nicht auf den gesamten Bereich erstreckt (Einziges Artikel). Damit setzt prinzipiell eine Sperrwirkung für mitgliedstaatliche Maßnahmen ein, sobald und in dem Umfang, in dem die EU tätig wird.⁶⁰ Ebenso erweckt die Formulierung den Eindruck, als könne die Union jederzeit tätig werden, sofern sie das nur wolle. Das würde aber für eine *geteilte* Zuständigkeit wenig Sinn ergeben. Zumindest letzteres ist so zwingend nicht der Fall, da Art. 2 Abs. 2 AEUV nur im Zusammenhang mit Art. 5 Abs. 3 und 4 EUV zu verstehen ist, wonach sich die Ausübung der geteilten Zuständigkeiten vor allem nach dem SubsPr, aber auch nach dem VhmGr richtet. Geteilte Zuständigkeiten bilden u.a. der Binnenmarkt, der WSTZ, Umwelt, Verkehr oder auch Energie (Art. 4 AEUV). Demnach fällt auch die KHP unter die geteilten Zuständigkeiten, weil sie vor allem zur Realisierung des WSTZ durchgeführt wird und damit ist das SubsPr auf die KHP anwendbar.

- *Unterstützungs-, Koordinierungs- und Ergänzungsmaßnahmen* (Art. 2 Abs. 5): Diese betreffen bereits von den MS getroffene Maßnahmen in den entsprechenden Bereichen. Sie dürfen die Zuständigkeiten der MS nicht durch eine Unionskompetenz ersetzen. Erlässt die Union hier verbindliche RA, dürfen diese keine Harmonisierung mitgliedstaatlicher Rechtsvorschriften erwirken. Im Unterschied zu den geteilten Zuständigkeiten liegt hier primär die Zuständigkeit bei den MS.⁶¹ Hierunter fallen u.a. die Bereiche Gesundheit, Industrie, Kultur, Tourismus oder auch Verwaltungszusammenarbeit (Art. 6).

Darüber hinaus verfügt die EU über koordinierende Zuständigkeiten für die Wirtschafts- und Beschäftigungspolitik der MS (Art. 2 Abs. 3) sowie Zuständigkeiten im Bereich der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik (GASP) (Abs. 4), die wohl eine gesonderte Kompetenzkategorie zwischen den geteilten und den unterstützenden Zuständigkeiten bilden.⁶² Die Kompetenzordnung der Union bleibt also dynamisch und weist nach wie vor keine abschließende Zuständigkeitsverteilung auf, wohl aber eine Untergliederung, welche die Frage der Kompe-

⁵⁹ Protokoll (Nr. 25) über die Ausübung der geteilten Zuständigkeit, ABl. 2008 C 155, S. 307.

⁶⁰ Vgl. Scharf, S. 16.

⁶¹ Vgl. ebd., S. 18.

⁶² Vgl. ebd., S. 22.

tenausübung erleichtert. Auf diese Weise kann die Union jedoch besser auf die Herausforderungen der Globalisierung reagieren.⁶³ Außerdem entspricht diese Anlage der Kompetenzordnung viel mehr dem Subsidiaritätsgedanken und die Aufteilung in verschiedene Arten von Zuständigkeiten ist zudem sein unmittelbarer Ausdruck. Hier kommt die *kompetenzverteilende Funktion* des SubsPr (im allgemeinen, nicht im Sinne des Art. 5 Abs. 3 EUV) zur Entfaltung, indem versucht wird, die einzelnen Politikbereiche den Ebenen zuzuordnen, auf denen sie am ehesten bestmöglich behandelt werden können. Dort, wo sich dies pauschal nicht ohne weiteres entscheiden lässt, gelten wohl die nicht ausschließlichen Zuständigkeiten, sodass je nach Lage die MS oder die EU aktiv werden können. Damit wird ein subsidiär flexibles Reaktionsvermögen der Politik bewahrt. Für die Ausübung der nicht ausschließlichen Zuständigkeiten gilt das SubsPr dann in seiner Funktion als *Kompetenzausübungsregel*.

Für die KHP gelten daher im Wesentlichen die Bestimmungen zu den geteilten Zuständigkeiten, weil der WSTZ als Hauptanliegen dort angesiedelt ist. Da die KHP aber sehr breit angelegt ist, und auch in verschiedene andere Politikbereiche hineinwirkt, kommen darüber hinaus auch viele andere Arten der Zuständigkeiten mit Ausnahme der GASP für die KHP in Betracht. Das erschwert eine Beurteilung der KHP als Ganzes nach dem SubsPr. Vielmehr müssten einzelne Bestimmungen bzw. Abschnitte der Regulationsmaßnahmen, die sich auf bestimmte Politikbereiche beziehen, auf ihre Vereinbarkeit mit dem SubsPr überprüft werden. Ob und inwieweit das unter den Bestimmungen des Art. 5 Abs. 3 und 4 EUV tatsächlich möglich ist, wird Gegenstand der nachfolgenden Abschnitte sein.

3.3.3. Regelungsgehalt des Subsidiaritätsprinzips

3.3.3.1. Anforderungen des Artikel 5 Abs. 3 EUV

Artikel 5 EUV legt die Grundvoraussetzungen für jede Kompetenzausübung durch die Union fest. Die drei hier formulierten Grundsätze bilden eine „*europarechtliche Schrankentrias*“ für die Wahrnehmung von Zuständigkeiten durch die Union und sind dreistufig zu prüfen.⁶⁴

Der bereits erörterte Grundsatz der begrenzten Einzelermächtigung gem. Art. 5 Abs. 2 EUV fragt im ersten Schritt, ob die Union aktiv werden *kann*, d.h. ob ihr gemäß den Bestimmungen der Art. 2ff. AEUV und der konkreten vertraglichen Ermächtigungsgrundlagen irgendeine Art

⁶³ Vgl. Becker, Dez. 2009, S. 6.

⁶⁴ Vgl. Calliess, 2011, Rn. 4.

der Zuständigkeit zur Regelung einer bestimmten Materie in einem Politikbereich zufällt. Ist dies der Fall im Sinne einer ausschließlichen Kompetenz der Union, bedeutete dies das Ende der Prüfung, da nur die Union tätig werden kann. Das gleiche Resultat entstünde, würde sich keine Zuständigkeit der Union ergeben, was wohl aber recht unwahrscheinlich sein dürfte. Bei allen nicht ausschließlichen Zuständigkeitsbereichen ist dagegen weiter zu prüfen.

Im zweiten Schritt folgt schließlich die Überprüfung der Einhaltung des *Subsidiaritätsprinzips*. Das SubsPr nach Art. 5 Abs. 3 EUV tritt ausschließlich in seiner Funktion als Kompetenzausübungsregel in Erscheinung. Der Wortlaut ist wie folgt (Abs. 3 UA. 1):

„Nach dem Subsidiaritätsprinzip wird die Union in den Bereichen, die nicht in ihre ausschließliche Zuständigkeit fallen, nur tätig, sofern und soweit die Ziele der in Betracht gezogenen Maßnahmen von den Mitgliedstaaten weder auf zentraler noch auf regionaler oder lokaler Ebene ausreichend verwirklicht werden können, sondern vielmehr wegen ihres Umfangs oder ihrer Wirkungen auf Unionsebene besser zu verwirklichen sind.“

Zum Vergleich soll zusätzlich die alte Formulierung aus Art. 5 Abs. 2 EGV zitiert werden:

„In den Bereichen, die nicht in ihre ausschließliche Zuständigkeit fallen, wird die Gemeinschaft nach dem Subsidiaritätsprinzip nur tätig, sofern und soweit die Ziele der in Betracht gezogenen Maßnahmen auf Ebene der Mitgliedstaaten nicht ausreichend erreicht werden können und daher wegen ihres Umfangs oder ihrer Wirkungen besser auf Gemeinschaftsebene erreicht werden können.“

Artikel 5 Abs. 3 EUV in der Fassung des Lissabonner Vertrages ist augenscheinlich gegenüber Art. 5 Abs. 2 EGV im Wortlaut um eine inhaltliche Präzisierung ergänzt worden. Die Ebene der MS wird näher definiert, wodurch nicht nur die Zentrale, sondern auch die regionalen und lokalen Ebenen für Maßnahmen in Frage kommen können. Das verdeutlicht noch einmal, dass die MS von der EU angehalten, aber nicht verpflichtet werden, ihre subnationalen Einheiten bei der Frage der Kompetenzausübung zu berücksichtigen. Ein einklagbares Recht letzterer bspw. auf eine Umsetzung von Maßnahmen, für den Fall, dass eine Zuständigkeit den MS zufällt, leitet sich daraus jedoch nicht ab. Das SubsPr des EUV kann nur allgemein die Kompetenzausübung zwischen der Union und den MS regeln. Im gegenteiligen Falle würde ein Eingriff in die verfassungsmäßigen Strukturen der MS vorliegen, der mit der Identitätsklausel aus

Art. 4 Abs. 2 S. 1 EUV nicht zu vereinbaren wäre.⁶⁵ Sehr wohl dürfte sich daraus aber, zumindest theoretisch, ergeben, dass die Unionsorgane die regionalen und lokalen Ebenen der MS bei ihren Überlegungen, ob sie in einem bestimmten Politikbereich zur Regelung einer konkreten Materie selbst tätig werden sollten, berücksichtigen. Unzureichende Kapazitäten und Möglichkeiten der nationalen zentralen Ebene bedeuten grundsätzlich nicht, dass der MS als Ganzheit zur Aufgabenerfüllung im konkreten Falle nicht in der Lage ist. Sollten sich dagegen ausreichende Kapazitäten auf subnationaler Ebene ergeben, so würde dies trotz der „Unfähigkeit“ der nationalen Ebene eher für eine Zuständigkeit der MS sprechen. Diese Lesart dürfte in der Praxis allerdings schwierig zu realisieren sein, da ohnehin schon nicht von gleichen „Fähigkeiten“ der MS bei der Aufgabenerfüllung bzw. Zielrealisierung ausgegangen werden kann. Eine Berücksichtigung der subnationalen Einheiten würde wohl die Diskrepanzen oft noch erweitern und die Unionsorgane vor komplexe Analyseaufgaben stellen.

Im Gegenstand umfasst Art. 5 Abs. 3 EUV jegliches Handeln der Union, da er lediglich formuliert, dass die Union „tätig“ wird, was demnach zunächst weit zu begreifen ist. In diesem Zusammenhang dient das SubsPr als zusätzliche horizontale Handlungsschranke neben den Bestimmungen der jeweiligen Rechtsgrundlagen, auf denen das Handeln der Union basiert.⁶⁶ Wie bereits erwähnt, stellt eine weitere formelle Voraussetzung für die Anwendbarkeit des SubsPr das Vorhandensein einer nicht ausschließlichen Kompetenz dar, d.h. dass insbesondere die geteilten Zuständigkeiten in den Gegenstandsbereich des SubsPr fallen und davon entsprechend obigen Ausführungen auch die KHP weitestgehend erfasst ist. Abstriche müssten allerdings gerade im Bereich der für die KHP nicht ganz unwichtigen Subventionsvergabe gemacht werden, weil dies unter die ausschließliche Unionskompetenz der Beihilfenkontrolle gem. Art. 3 AEUV fällt. Darüber hinaus wäre der Begriff der Maßnahme noch näher zu bestimmen, der aber aufgrund seines eher allgemeinen Charakters wohl ebenfalls dahingehend gedeutet werden kann, dass jegliches Unionshandeln gemeint ist. Calliess merkt lediglich an, dass der Begriff ein gewisses Maß an Konkretisierung bereits in sich trage und deshalb kaum eine ganze Unionspolitik als Maßnahme qualifiziert werden könnte.⁶⁷

⁶⁵ Vgl. hierzu auch Streinz, 2012, Rn. 23f.

⁶⁶ Vgl. Bast/von Bogdandy, 2011, Rn. 50.

⁶⁷ Vgl. Calliess, 2011, Rn. 29.

Die materiell-rechtlichen Prüfungsmaßstäbe zum SubsPr gem. Art. 5 Abs. 3 EUV finden sich in der Literatur einstimmig innerhalb einer zweistufigen Prüfung wieder. Damit die Union im Bereich der nicht ausschließlichen Kompetenzen tätig werden und Maßnahmen ergreifen darf, müssen zwei Kriterien erfüllt sein, ein negatives und ein positives.⁶⁸ Streinz und Calliess bemängeln hierbei jedoch die Abstraktheit der Kriterien und verweisen zur Konkretisierung auf verschiedene Dokumente, die dazu bereits ausgearbeitet wurden, wie das Vorgänger-SubsProt des Amsterdamer Vertrags oder auch Leitlinien des Europäischen Rates und der KOM.⁶⁹ Diese besitzen jedoch entweder keine Geltung mehr oder sind nur unverbindliche Orientierungshilfen. Ohnehin müssen beide Kriterien im konkreten Einzelfall konkretisiert werden. In der ersten Stufe ist im Rahmen des *Negativkriteriums* zunächst zu diagnostizieren, dass die *Ziele* der angestrebten Maßnahme durch die MS auf keiner ihrer innerstaatlichen Ebenen *ausreichend* realisiert werden können. Dabei muss der Regelungsgegenstand zum einen transnationale Aspekte aufweisen, die von den MS nicht in zufriedenstellender Weise geregelt werden können⁷⁰ und darf nicht durch ein Handeln der *einzelnen* MS zu verwirklichen sein. Veder zufolge komme es ausdrücklich nicht darauf an, dass die MS in ihrer Gesamtheit durch intergouvernementale Kooperation ein Ziel nicht ausreichend realisieren können, da dies einen Verstoß gegen das Loyalitätsgebot aus Art. 4 Abs. 3 S. 3 EUV bedeuten würde.⁷¹ Gleichzeitig verwirft Calliess die Option einer intergouvernementalen Zusammenarbeit vor dem Hintergrund des Integrationsprinzips gem. Art. 1 Abs. 2 EUV, nach dem die Verträge die Realisierung einer „*immer engeren Union*“ anstreben, da dies einen Rückschritt gegenüber bisher erreichten Integrationsfortschritten darstellte. Dadurch würde auch der Zweck der Sicherstellung bürgernaher Entscheidungen des SubsPr und die demokratische Legitimation durch die Nichteinbindung des EP unterlaufen. Die (potentiellen) Maßnahmen der MS müssen demzufolge auch nicht einheitlich sein.⁷² Weiterhin stellen Bast/Bogdandy fest, dass die Überforderung (weniger) einzelner MS, noch keine negative Rechtfertigung für ein Tätigwerden der Union bietet, andererseits aber auch keine „strukturell defizitäre Situation“ erforderlich sei,

⁶⁸ Die Einschätzung, dass ein Negativ- und ein Positivkriterium zu prüfen sind, findet sich u.a. bei folgenden Autoren: Calliess, 2011, Rn. 31; Streinz, Rn. 25 oder auch Bast/von Bogdandy, Rn. 54. ⁷⁰ Vgl. Calliess, Rn. 32-34 und Streinz, Rn. 25.

⁶⁹ Vgl. Calliess, Rn. 32-34 und Streinz, Rn. 25.

⁷⁰ Vgl. Calliess, Rn. 38.

⁷¹ Vgl. Vedder, 2012, Rn. 18.

⁷² Vgl. Calliess, Rn. 38f.

um ein solches zu begründen.⁷³ Insofern muss hinsichtlich des Negativkriteriums deutlich werden, dass in einer Betrachtung der einzelnen mitgliedstaatlichen Zustände, die deren Sach- und Rechtslagen sowie hypothetischen Möglichkeiten und Fähigkeiten berücksichtigen, eine Gefährdung der Realisierung der mit der Maßnahme angestrebten Ziele ohne ein Handeln der Union zu erkennen ist. Für die KOM ergibt sich das Negativkriterium aus einem Test der vergleichenden Effizienz der Leistungsfähigkeit der MS, wonach die verfügbaren tatsächlichen und finanziellen Mittel der MS und ihrer Untergliederungen zu prüfen sind.⁷⁴

In der zweiten Stufe ist das *Positivkriterium* zu prüfen, d.h. damit die Union tätig werden kann, müssen die Maßnahmenziele auf Ebene der MS nicht nur unzureichend realisierbar sein, sondern von der Union durch ihr eigenes Handeln auch *besser* verwirklicht werden können. Das „*Besser*“-Erfordernis stützt sich auf Umfang und Wirkungen der geplanten Maßnahmen. Hinsichtlich des Umfangs liegt daher ein *quantitatives* und hinsichtlich der

Wirkungen ein *qualitatives Kriterium* vor. Artikel 5 Abs. 4 Protokoll über die Anwendung der Grundsätze der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit, kurz Subsidiaritätsprotokoll, formuliert dies explizit aus. Allerdings muss eingeschränkt werden, dass das SubsProt gem. Art. 2 und 3 nur auf Gesetzgebungsakte der Union bzw. Entwürfe von Gesetzgebungsakten anwendbar ist. Demnach wären vom Erfordernis quantitativer und qualitativer Kriterien gem. Art. 289 Abs. 1-3 AEUV ausschließlich Verordnungen (VO), Richtlinien (RL) und Beschlüsse betroffen, die im Rahmen des ordentlichen Gesetzgebungsverfahrens durch EP und Rat (Abs. 1) oder in einem besonderen Gesetzgebungsverfahren durch das EP mit Beteiligung des Rates bzw. umgekehrt (Abs. 2) angenommen werden. Der universeller formulierte Art. 5 Abs. 3 EUV wäre damit nicht in seiner Gesamtheit erfasst, da er alle RA und Handlungsformen der Union betrifft. Dagegen spricht Art. 5 Abs. 3 UA. 2 EUV, wonach die Organe das SubsPr nach dem SubsProt anwenden, möglicherweise wiederum für eine zumindest in Teilen universellere Anwendbarkeit des Protokolls. Andererseits könnte dies lediglich einen rein formalen Verweis auf die Existenz des Protokolls darstellen, der an seiner inhaltlichen Eingrenzung nichts ändert. Nichtsdestotrotz kann das Protokoll zumindest doch als Orientierungshilfe verwendet werden. Das quantitative und qualitative Erfordernis ist in Art. 5 Abs. 3 UA. 1 EUV aber ohnehin enthalten und sollte damit auf jegliches Unionshandeln anwendbar sein. Calliess zufolge

⁷³ Vgl. Bast/ Bogdandy, Rn. 54.

⁷⁴ Vgl. Calliess, Rn. 34 und Rn. 38 sowie Streinz, Rn. 29.

beinhalte das *quantitative Kriterium* die Art, Größe und Schwere des Problems sowie die Frage der „spürbaren“ Betroffenheit mehrerer oder aller MS, womit wiederum auf einen transnationalen Aspekt abgezielt werde. Das *qualitative Kriterium* betreffe die Effizienz der angestrebten Maßnahme im Hinblick auf das zu erreichende Ziel und weise ebenfalls einen transnationalen Aspekt auf. Letztlich seien Kosten und Nutzen der Problemlösung auf den verschiedenen Ebenen (einschließlich der Union) und die negativen Effekte eines Nichthandelns der EU zu analysieren. Dies schließe die Bewertung der voraussichtlichen finanziellen Auswirkungen sowie der Auswirkungen der geplanten Unionsmaßnahme auf die von den MS zu erlassenden Rechtsvorschriften gem. Art. 5 Abs. 3 SubsProt (Beachte aber o.g. Einschränkung!) mit ein. Schließlich sei auf Basis dieser Untersuchungen ein Vergleich zwischen zusätzlichem Integrationsgewinn und Kompetenzverlust der MS anzustellen.⁷⁵ Daraus ergibt sich der europäische Mehrwert gegenüber einer nationalen Problembearbeitung. Sollte sich daraus eine nur geringfügig oder keine bessere Zielrealisierung ergeben, so fällt die Entscheidung auf Basis des SubsPr gegen ein Tätigwerden der Union.⁷⁶ Die KOM bezeichnet den Effizienztest für die Unionsmaßnahme auch als *Mehrwerttest*.⁷⁷

Nach gängiger Auffassung wird davon ausgegangen, dass im Rahmen des Aufbaus von Art. 5 EUV der Grundsatz der begrenzten Einzelermächtigung (Abs. 2) auf die *Kann-Frage* im obigen Sinne abzielt. Das SubsPr (Abs. 3) betreffe danach die *Ob-Frage*, bei der für alle nichtausschließlichen Zuständigkeiten der Union untersucht wird, ob die Union im konkreten Einzelfall von ihrer Zuständigkeit Gebrauch machen darf, während der VhmGr (Abs. 4) schließlich prüfe, *wie* die Union handelt (*Wie-Frage*) und damit Art, Umfang und Intensität der Maßnahme in Augenschein nehme.⁷⁸

Diese Klassifizierung erweckt den Anschein, dass das SubsPr lediglich über die Auslösung einer Unionszuständigkeit als solcher entscheide, d.h. ob aufgrund der Determinanten des Negativ- und Positivkriteriums der Erlass einer *Unionsmaßnahme als Ganzes* zulässig ist, während die konkreten Inhalte der Maßnahme wie bei einer „Black Box“ zunächst außen vor gelassen und erst durch den VhmGr überprüft würden. Fraglich ist aber, wie die Frage des „Ob“ ohne die Frage des „Wie“ beantwortet werden soll. Es wäre ja denkbar, dass eine Unionsmaßnahme

⁷⁵ Vgl. Calliess, Rn. 42.

⁷⁶ Vgl. Bast/ von Bogdandy, Rn. 57.

⁷⁷ Vgl. Streinz, Rn. 29. ⁷

⁷⁸ Vgl. Calliess, Rn. 5.

hinsichtlich der allgemeinen durch sie verfolgten Ziele diese als Ganzes zunächst einmal besser erreichen kann als mitgliedstaatliche Maßnahmen. Darüber hinaus könnte sich aber bei einer näheren Betrachtung herausstellen, dass dies für einzelne Bestimmungen der Maßnahme nicht gilt und diese Elemente durch Handlungen der MS besser zu verwirklichen sind. Für diese Bestimmungen wäre bereits das Negativkriterium nicht erfüllt und sie dürften aus Sicht des SubsPr eigentlich nicht Bestandteil der Maßnahme sein. Wäre dies jedoch nicht Sache des SubsPr, so würde sich dessen Regelungspotenzial für die Kompetenzzusübung der Union, insbesondere deren Einschränkung, als sehr schwach erweisen. Aus diesem Grunde ist zu fragen, ob das SubsPr auch auf einzelne Inhalte eines RA oder einer sonstigen Maßnahme der Union angewendet werden kann.

Hierzu ist der Wortlaut aus Art. 5 Abs. 3 UA. 1 EUV genauer zu betrachten. Da heißt es: Die Union wird nur „[...] tätig, sofern und **soweit** die Ziele der in Betracht gezogenen Maßnahmen von den MS [...] (nicht) ausreichend verwirklicht werden können, sondern vielmehr [...] auf Unionsebene besser zu verwirklichen sind.[Hervorh. d. Verf.]“ Mit „sofern“ wird dabei zunächst vorausgesetzt, dass sich die Maßnahmenziele durch die MS allgemein nicht ausreichend erreichen lassen. Der Einschub „soweit“ konkretisiert dieses Erfordernis aber dahingehend, dass es nicht unbegrenzt gilt, insofern sich die MS wenigstens zur Realisierung einiger Ziele oder deren Konkretisierungen als ausreichend in der Lage erweisen. Damit dürfte seitens der Union nach der Feststellung der Erfüllung der „sofern“-Bedingung keineswegs die Schlussfolgerung gezogen werden, dass die Materie hinsichtlich aller verfolgten Zielsetzungen ausschließlich durch die Union selbst geregelt werden darf, sondern vielmehr bestimmte Bereiche, bspw. die Konkretisierung von Zielen, in Anlehnung an den spezifischen nationalen Kontext ggf. den MS überlassen muss. Auf diese Weise wirkt das SubsPr gerade doch in die Regelungstiefe, also das „Wie“ einer Unionsmaßnahme, hinein. Demnach unterliegen auch einzelne Bestimmungen einer Maßnahme der EU den Anforderungen des SubsPr. So stellen auch Bast/ von Bogdandy fest: „Die Darstellung eines Handlungsbedarfs im Lichte der ins Auge gefassten Ziele bezieht sich nicht nur auf das Für und Wider der Ausübung einer gegebenen Kompetenz als solches, sondern **auch auf die einzelnen Regelungselemente des Rechtsakts.**[Hervorhebung im Original]⁷⁹ Demnach ist die Union verpflichtet, für jeden einzelnen Regelungsgehalt des geplanten RA den Bedarf an unionsrechtlicher Regelung nach den Anforderungen des Art. 5

⁷⁹ Bast/ Bogdandy, Rn. 55.

Abs. 3 EUV darzulegen. Bast/ von Bogdandy sehen daher Überschneidungen zum VhmGr, die unvermeidlich und Ausdruck der „*inhaltlichen Verwandtschaft*“ beider Prinzipien seien.⁸⁰

Wie ist dann aber das SubsPr vom VhmGr abzugrenzen? Aufgrund eines Mangels an Trennschärfe lässt sich dies nur bedingt und keinesfalls abschließend beantworten. Artikel 5 Abs. 4 UA. 1 EUV führt aus:

„*Nach dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit gehen die Maßnahmen der Union inhaltlich wie formal nicht über das für die Erreichung der Ziele der Verträge erforderliche Maß hinaus.*“

Formell ist zunächst festzustellen, dass hier nicht die Einschränkung auf den Bereich der nicht ausschließlichen Zuständigkeiten vorgenommen wird und demzufolge der VhmGr für *alle* Maßnahmen in *allen* Zuständigkeitsbereichen der Union gilt. Das augenscheinlichste inhaltliche Abgrenzungsmerkmal zum SubsPr scheint darin zu liegen, dass der VhmGr auf die Maßnahmen selbst abzielt, mit denen Ziele realisiert werden sollen, d.h. jegliche Inhalte einer Maßnahme erfasst, während das SubsPr eine *Zielfokussierung* aufweist. Streinz folgt diesem Gedanken, wenn er den materiellen Gehalt des VhmGr auf die Frage zuspitzt, inwiefern den MS durch die Union Spielräume überlassen werden können, ohne dass dabei das Unionsziel gefährdet wird.⁸¹ Dies betrifft auch Maßnahmen, die den MS durch einen RA zum Vollzug auferlegt werden. Der Begriff der Maßnahme i. w. S. definiert sich dabei aus dem Wortlaut von Art. 5 Abs. 4 UA. 1 EUV selbst heraus: Maßnahmen umfassen alles, was zur *Erreichung der Ziele der Verträge* dient und müssen dafür geeignet und erforderlich sein⁸².

Bast/ von Bogdandy sehen darin jedoch eine unglückliche Formulierung, da die Zweck-Mittel-Kontrolle des VhmGr nur effektiv erfolgen könne, wenn „[...] *die konkret gewählten Mittel mit den konkreten Zielen der fraglichen Regelung abgeglichen werden.* [Hervorh. d. Verf.]“⁸³ Dies relativiert jedoch nicht den Zusammenhang zu den Vertragszielen, sondern stellt lediglich klar, dass es sich auch um aus diesen abgeleitete Zielsetzungen handeln kann.

Die vertraglichen Ziele der Union finden sich in Art. 3 EUV wieder. Dieser formuliert Ruffert zufolge einen „*tätigkeitsbezogenen Unionsbegriff*“, bei dem sowohl die Unionsorgane, aber auch die MS auf die vertraglichen Ziele verpflichtet werden. In Verbindung mit dem Loyalitätsgebot aus Art. 4 Abs. 3 EUV werde demnach den MS die Verpflichtung auferlegt, die Union

⁸⁰ Vgl. ebd., Rn. 55.

⁸¹ Vgl. Streinz, Rn. 46.

⁸² Vgl. Harbo, 2010, S. 165.

⁸³ Bast/ von Bogdandy, Rn. 70.

bei ihrer Aufgabenerfüllung zu unterstützen und die Vertragsziele zu fördern. Die Vertragsziele würden durch die einzelnen Normen des Primärrechts zudem konkretisiert.⁸⁴ Werden jedoch die Vertragsziele durch die einzelnen Vertragsnormen konkretisiert, so müsste dies ebenso für die auf den entsprechenden Vertragsnormen erlassenen Sekundärrechtsakte möglich sein, sodass *Zielkonkretisierungsketten* entstehen. Dieses Gedankenspiel gründet auf realen Gegebenheiten wie das Beispiel des WSTZ zeigt: Der WSTZ stellt gem. Art. 3 Abs. 3 UA. 3 EUV ein Unterziel der Errichtung des Binnenmarkts dar. Die Zielsetzung des WSTZ wird durch Art. 174 AEUV dahingehend konkretisiert, dass die Unterschiede im Entwicklungsstand der verschiedenen Regionen und der Rückstand der am stärksten benachteiligten Gebiete verringert werden sollen. Darüber hinaus bestimmt Art. 177 Abs. 1 UA. 1 S. 1 AEUV, dass durch VO u.a. die *vorrangigen Ziele* der Strukturfonds festgelegt werden, welche gem. Art. 175 Abs. 1 S. 3 AEUV der Realisierung der in Art. 174 genannten Ziele dienen. Insofern ist hier bereits vertraglich vorgegeben, dass weitere Zielkonkretisierungen im Rahmen der Strukturfondsverordnungen vorzunehmen sind.

Da die MS aber ebenfalls für die Förderung der Vertragsziele verantwortlich sind, müssen sie demnach auch grundsätzlich die Kompetenz haben, vertragsrechtliche Zielvorgaben bzw. darauf basierende sekundärrechtliche Zielkonkretisierungen selbst zu konkretisieren und in spezifische Unterziele zu überführen, die dem nationalen, regionalen und lokalen Kontext Rechnung tragen. Dies ist nach Auffassung des Verfassers der mögliche Ansatzpunkt für das SubsPr, das in solchen Fällen, wo es um die Konkretisierung oder Übertragung von Zielen im bzw. in das Sekundärrecht geht, regelt, wer im konkreten Einzelfall und auch im Hinblick auf die konkreten einzelnen Bestimmungen Ziele wieweit konkretisieren darf. Dabei ist grundsätzlich von einem subsidiären Vorrang der mitgliedstaatlichen Ebenen auszugehen, weil diese in der Regel über bessere und detailliertere Informationen verfügen, um (abgeleitete) Unionsziele für den spezifischen nationalen Kontext zu konkretisieren.

Hinsichtlich der Abgrenzung zwischen SubsPr und VhmGr kann daher postuliert werden, dass der Anwendungsbereich des SubsPr solange auch für einzelne Inhalte von Sekundärrechtsakten geöffnet ist, wie es sich gegenständlich um Ziele und deren Konkretisierungen handelt, die aus den Vertragszielen abgeleitet sind, während der VhmGr greift, sobald es sich um Maßnahmen handelt, die der Erreichung der Ziele und ihrer Konkretisierungen dienen. Ziele sollen

⁸⁴ Vgl. Ruffert a, 2011, Rn. 3f.

hier in ihrer allgemeinen Charakteristik als für die Zukunft angestrebte *Zustände* innerhalb der EU definiert werden, die sich aus den Vertragszielen ableiten. Maßnahmen dagegen werden als konkrete *Handlungen* verstanden, die der Verwirklichung dieser Zustände dienen. Insofern können auch Rechtsakte Maßnahmen sein, wenn sie konkrete Handlungen beschreiben. Allerdings ist eine pauschale Abgrenzung in diesem Sinne zwischen Zielen und Maßnahmen sehr schwierig und muss wohl im konkreten Einzelfall entschieden werden. Es könnten auch Bestimmungen auftreten, die sich keiner der beiden Kategorien eindeutig zuordnen lassen. Ein wichtiger Faktor sollte immer der Konkretisierungsgrad im Hinblick auf die Handlungsebene sein. Der VhmGr ist nach hiesiger Auffassung also zu prüfen, sofern die Frage nach dem *Ob* einer Zuständigkeitsauslösung, als auch nach der Zulässigkeit des *Wie* der Zuständigkeitsausübung im Sinne des zulässigen Konkretisierungsgrades bejaht wurde, da selbst dann eine Unionsmaßnahme den MS nicht erforderliche Belastungen auferlegen kann.

Zuletzt ist bezüglich der gerichtlichen Kontrolle des SubsPr darauf zu verweisen, dass der EuGH bisher in nur wenigen Urteilen zum SubsPr entschieden bzw. überhaupt Stellung bezogen hat. Außerdem wurde noch nie ein RA wegen Verstoßes gegen das SubsPr aufgehoben.⁸⁵ Dass nahezu alle bisherigen Stellungnahmen des EuGH zum SubsPr auf Basis der Verträge vor der Revision durch den Lissabonner Vertrag ergangen sind, ist dagegen weniger relevant, da sich Art. 5 Abs. 2 EGV und Art. 5 Abs. 3 EUV inhaltlich praktisch nicht unterscheiden. Die Tatsache, dass der EuGH das SubsPr bereits geprüft hat, bestätigt dessen Justiziabilität.

Als Untermauerung der hier aufgestellten These, dass das SubsPr unter bestimmten Voraussetzungen auch auf einzelne Regelungsinhalte eines RA anwendbar ist, kann gewertet werden, dass der EuGH bereits einzelne Regelungsteile von RA auf ihre Vereinbarkeit mit dem SubsPr überprüft hat.⁸⁶ Andererseits grenzt der EuGH oftmals nicht sehr scharf zwischen SubsPr und VhmGr ab. Das zeigt jedoch die Schwierigkeit der Abgrenzung beider Prinzipien auf und dass der EuGH hierfür noch keine einheitlichen Leitlinien entwickelt hat.⁸⁷

Kritisch hingegen ist festzuhalten, dass der EuGH die klare Trennung zwischen Negativ- und Positivkriterium sowie die daraus resultierende Prüfungsschrittfolge nicht einhält. Vielmehr

⁸⁵ Vgl. Ranacher, 2006, S. 186 und Albin, 2006, S. 631. Auch in der neueren Literatur finden sich diesbezüglich keine neuen Urteile.

⁸⁶ So geschehen in der Rs. C-242/99 zur VO (EWG) 1408/71, wo der EuGH die Vereinbarkeit einer Vorschrift, die die Anwendbarkeit der Rechtsvorschriften der sozialen Systeme für Selbstständige regelt, mit dem SubsPr prüft. Ebenso prüft er in C-154/04 und C-155/04 einzelne Bestimmungen der RL 2002/46/EG, welche die Angleichung der Rechtsvorschriften der MS hinsichtlich Nahrungsergänzungsmitteln regeln. (Vgl. Albin, S. 634.)

⁸⁷ Vgl. Calliess, Rn. 68.

prüft er meist nur die Einhaltung des Positivkriteriums und folgert daraus automatisch die Erfüllung des Negativkriteriums, was der Wortlaut des Art. 5 Abs. 3 EUV so aber nicht zulässt. Darüber hinaus erkennt er bereits die Notwendigkeit eines gemeinschaftlichen Handelns und damit die Bejahung des Positivkriteriums, wenn es sich um ein Harmonisierungsziel handelt.⁸⁸ Generell gesteht der EuGH dem Gesetzgeber (EP, Rat) grundsätzlich einen weiten Ermessensspielraum zu, wenn es darum geht, RA ex-ante auf ihre Vereinbarkeit mit dem SubsGr zu überprüfen und schreitet lediglich bei offensichtlichen Überschreitungen der Ermessensgrenzen oder Missbräuchen ein.⁸⁹

Die im Hinblick auf eine effektive Entfaltung der Wirksamkeit des SubsPr eher abträgliche Rechtsprechung des EuGH sieht Albin jedoch auch darin begründet, dass die MS den EuGH bisher nicht ausreichend gefordert hätten. Subsidiaritätsbedenken würden meist nur aus Mangel an Sachargumenten in einer Rechtssache vorgetragen, ohne gezielt und ausführlich auf eine Verletzung der vertraglichen Bestimmungen zum SubsPr einzugehen. Dadurch sehe sich der EuGH nicht zu einer substantziellen Auseinandersetzung mit dem SubsPr veranlasst. Darüber hinaus hätte die Präklusion ein nachträgliches Einbinden weiterer Argumente nach dem ersten Schriftsatz verhindert. Deshalb sei der Zeitdruck auf die MS erheblich gewesen und hätte nur zu einer lapidaren Beschäftigung mit dem SubsPr geführt.⁹⁰

In jedem Falle besteht in der Rechtsprechung zum SubsPr einiges Potential, dass sich durch die im Folgenden zu analysierenden prozeduralen Veränderungen noch entfalten könnte.

3.3.3.2. Subsidiaritätsprinzip in der EU-Gesetzgebung

Mit dem Lissabonner Vertrag wurde ein neues System der Überwachung und Kontrolle bezüglich der Einhaltung des SubsPr etabliert, das sich auf RA bezieht, die im Rahmen eines Gesetzgebungsverfahrens angenommen werden. Die zugehörige Prozedur ist im neuen SubsProt geregelt. Gemäß Art. 51 EUV sind die Protokolle der Verträge Bestandteil der Verträge und haben demnach ebenfalls primärrechtlichen Status. Da die VO zur KHP auch per Gesetzgebungsverfahren angenommen werden, sind die Neuerungen hier näher zu betrachten.

Das Überwachungs- und Kontrollsystem setzt sich aus folgenden Komponenten zusammen:

⁸⁸ Siehe Rs. C-84/94, C-242/99 oder auch C-491/01. Vgl. Albin, S. 633f.

⁸⁹ Vgl. Calliess, Rn. 69.

⁹⁰ Vgl. Albin, S. 635.

- Ex-ante:
 - o Anhörungen (Art. 2 SubsProt),
 - o der Begründungspflicht für Gesetzesaktentwürfe (Art. 5 SubsProt),
 - o dem Frühwarnmechanismus mit der Subsidiaritätsrüge der nationalen Parlamente (Art. 6 und 7 SubsProt), sowie
- Ex-post:
 - o der Subsidiaritätsklage der MS im Namen der nationalen Parlamente und des AdR (Art. 9 SubsProt).

Ex ante-Kontrolle

Die Mechanismen der Ex-ante-Kontrolle dienen der frühzeitigen Erkennung und Lösung von Bedenken und Problemen, die sich in Bezug auf die Einhaltung des SubsPr ergeben. Indem von Beginn des Gesetzgebungsprozesses an ein umfangreiches Spektrum von Akteuren auf allen Ebenen versucht wird einzubinden, soll eine möglichst breite Zustimmung zu den Entwürfen der Gesetzgebungsakte sichergestellt werden, um nachträgliche Klagen zu vermeiden.

Anhörungen

Gemäß Art. 3 SubsProt bezieht sich die Anwendung des Protokolls lediglich auf Gesetzgebungsakte, also VO, RL und Beschlüsse, die im Rahmen des ordentlichen Gesetzgebungsverfahrens (Art. 289 Abs. 1 i. V. m. Art 294 AEUV) oder eines besonderen Gesetzgebungsverfahrens (Art. 289 Abs. 2 i. V. m. bspw. Art. 223 Abs. 2 AEUV) angenommen werden. Bei letztgenanntem Verfahren ist die KOM nicht beteiligt und EP und Rat wirken anders als in ersterem zusammen.⁹¹ In den Gesetzgebungsverfahren werden zunächst Entwürfe zu Gesetzgebungsakten behandelt. Diese entstehen in der Regel auf Vorschlag der KOM, können aber auch auf Initiative anderer Akteure, die in Art. 3 SubsProt genannt werden, erfolgen. Dazu zählen u.a. das EP oder auch eine Gruppe von MS.

Im Falle von Entwürfen der KOM, führt sie im Vorfeld des Vorschlags gem. Art. 2 SubsProt umfangreiche Anhörungen durch, bei denen auch die regionale und lokale Bedeutung der geplanten Maßnahme zu berücksichtigen sind. Nur in „*außergewöhnlich dringenden Fällen*“ kann die KOM auf Konsultationen verzichten, muss dies aber im Vorschlag begründen. In der

⁹¹ Vgl. Ruffert c, Rn. 3f.

Folge wird zur Vereinfachung vom Regelfall der Initiativen der KOM ausgegangen und nur das für die KHP-VO einschlägige ordentliche Gesetzgebungsverfahren thematisiert.

Begründungspflicht

Artikel 5 SubsProt i. V. m. Art. 296 Abs. 2 AEUV legt fest, dass für jeden Entwurf von Gesetzgebungsakten Begründungen vom Initiator hinsichtlich des SubsPr und des VhmGr vorzunehmen sind (Art. 5 S. 1 SubsProt), die mit einem Vermerk, der detaillierte Informationen diesbezüglich enthält und dem Entwurf beigelegt wird, zu belegen sind.

Letztlich muss die KOM im Rahmen ihrer Begründungspflicht hinsichtlich des SubsPr an sich das Positiv- und Negativkriterium in der entsprechenden Reihenfolge prüfen und dabei die hierzu im SubsProt aufgestellten Anforderungen beachten. Dies ist in der Begründung dann ausführlich darzulegen. In Bezug auf die Erfüllung des Positivkriteriums zielen die Bestimmungen auf den bereits thematisierten Mehrwerttest ab (Art. 5 S. 3 und 4 SubsProt). Die KOM müsste in ihren Begründungen eigentlich auf jede einzelne Anforderung des Art. 5 Abs. 3 EUV eingehen und dies substantiell untermauern. Die Begründung selbst ist in der Regel bei den Erwägungsgründen für den Entwurf bzw. Gesetzgebungsakt zu führen.⁹² In jedem Falle erfordern die Bestimmungen eine explizit ausgewiesene Begründung des SubsPr. Die Begründungspflicht für Rechtsaktentwürfe war bereits in Nr. 4 des Vorgänger-SubsProt des Amsterdamer Vertrags enthalten. Hier war jedoch allgemeiner von „*Rechtsvorschriften*“ die Rede, sodass auch andere RA als VO, RL und Beschlüsse erfasst wurden. Das Erstellen eines Vermerks stellte hier noch kein Gebot dar. Trotzdem bestand bereits das Erfordernis, quantitative und qualitative Kriterien für die Erfüllung des Positivkriteriums zu belegen.

Der EuGH hat sich ebenfalls bereits mit der Begründungspflicht zum SubsPr befasst. Ebenso wie das SubsPr insgesamt, handhabt der EuGH die Begründungspflicht nicht sonderlich streng. Die KOM hat regelmäßig ihre Begründungspflicht entweder missachtet oder mit Hilfe vorformulierter Textbausteine ohne auf das konkrete Vorhaben bezogene substantielle Subsidiaritätsprüfung ausgeübt und lediglich jeweils die einzelnen Kriterien des Art. 5 Abs. 3 EUV rein formal bejaht⁹³, während Rat und EP dies bei der Verabschiedung übernommen haben. Diese Vorgehensweise ist jedoch mit den substantiellen Anforderungen des Art. 5 Abs. 3 EUV un-

⁹² Vgl. Calliess, Rn. 64.

⁹³ Vgl. Ebd., Rn. 61.

vereinbar. Trotzdem ist der EuGH gegen diesen formalen Verstoß nicht eingeschritten. Im Gegenteil hat er sogar das Erfordernis einer expliziten Begründung unter ausdrücklicher Erwähnung des SubsPr verneint und eine stillschweigende Behandlung in den Erwägungsgründen für hinlänglich erachtet.⁹⁴ Demnach würde es ausreichen, wenn sich die Begründung des SubsPr aus der Gesamtschau der Erwägungsgründe ergibt. Dies verstößt jedoch gegen die Anforderungen des SubsProt, denn es kann nicht von den Adressaten und Betroffenen des Gesetzgebungsaktes die ggf. recht aufwendige Arbeit einer „Durchforstung“ nach Argumenten für die Einhaltung des SubsPr erwartet werden. Vielmehr müssen die zu berücksichtigenden Punkte deutlich herausgehoben werden, damit die Adressaten sich gezielt damit auseinandersetzen können. Es bleibt abzuwarten, wie sich die präziseren Begründungspflichten des neuen SubsProt auf deren Handhabung durch die KOM und den EuGH auswirken.

Frühwarnmechanismus und Subsidiaritätsrüge

Der Frühwarnmechanismus⁹⁵ stellt den zentralen Baustein des neuen Überwachungs- und Kontrollsystems für das SubsPr dar. Die zentralen Akteure in diesem System bilden die nationalen Parlamente, deren Rolle im Integrationsprozess durch den Vertrag von Lissabon stark aufgewertet und erstmals auch im eigentlichen Vertragstext verankert wurde.⁹⁶ So wird in Art. 12 EUV der Beitrag der Parlamente zur „guten Arbeitsweise der Union“ umrissen, wozu gemäß Art. 12 lit. b EUV u.a. die Überwachung der Berücksichtigung des SubsPr gem. dem im SubsProt festgelegten Verfahren gehört. Dies stelle Cygan zufolge nun die wichtigste Aufgabe der nationalen Parlamente im EU-Entscheidungsprozess dar.⁹⁷

Der Frühwarnmechanismus setzt bereits zu Beginn des Gesetzgebungsprozesses mit der Übermittlung eines Entwurfs an die nationalen Parlamente gem. Art. 4 SubsProt an. Der Abschluss der Überprüfungen zum SubsPr erfolgt gem. Art. 7 Abs. 3 UA. 2 lit. a SubsProt spätestens vor dem Ende der ersten Lesung im ordentlichen Gesetzgebungsverfahren gem. Art. 294 Abs. 3ff. AEUV. In späteren Verfahrensschritten können seitens der nationalen Parlamente

⁹⁴ Siehe Rs. C-233/94 und C-377/98 (vgl. Albin, S. 633 und Ranacher, S. 189f.)

⁹⁵ Der Begriff wird u.a. von Calliess verwendet (Calliess, Rn. 65).

⁹⁶ Vgl. Kiiiver, 2012, S. 536ff.

⁹⁷ Vgl. Cygan, 2012, S. 518f.

keine Subsidiaritätsbedenken mehr vorgebracht werden. Das bedeutet auch, dass Änderungen in den Entwürfen nicht mehr Gegenstand einer Subsidiaritätsüberprüfung sind.⁹⁸

Die Prozedur beginnt mit der Übermittlung eines Gesetzgebungsentwurfs der KOM an die nationalen Parlamente. Gemäß Art. 6 Abs. 1 S. 1 SubsProt können die nationalen Parlamente oder deren Kammern danach binnen *acht Wochen* in einer begründeten Stellungnahme an die Präsidenten des EP, des Rates und der KOM Verstöße gegen das SubsPr anmelden. Dabei obliegt ihnen gem. S. 2 ggf. auch regionale Parlamente zu konsultieren. Diese begründete Stellungnahme wird auch „*Subsidiaritätsrüge*“⁹⁹ genannt. Diese Subsidiaritätsrügen sind gem. Art. 7 Abs. 1 durch EP, Rat und KOM und ggf. weitere Organe zu berücksichtigen.

Werden mehrere Subsidiaritätsrügen von nationalen Parlamenten verschiedener MS oder ihren Kammern übermittelt, kann dies unter bestimmten Voraussetzungen die Überprüfung des Entwurfs obligatorisch machen:

- Den nationalen Parlamenten sind gem. Art. 7 Abs. 1 UA. 2 SubsProt jeweils zwei Stimmen zugeteilt. Insofern sie aus zwei Kammern (wie Bundestag (BT) und Bundesrat (BR)¹⁰⁰ in der BRD) bestehen, erhält jede Kammer eine Stimme.
- Erreicht die Anzahl der Subsidiaritätsrügen gem. o.g. Stimmenverteilung¹⁰¹ mindestens ein Drittel der Stimmen, so ist der Entwurf obligatorisch zu überprüfen (Art. 7 Abs. 2 UA. 1 S. 1). Dieser Stimmenanteil wird auch als *gelbe Karte*¹⁰² bezeichnet. Danach kann die KOM gem. Art. 7 Abs. 2 UA. 2 per Beschluss an dem Entwurf festhalten, ihn ändern oder zurückziehen, muss dies aber begründen.
- Erreicht der Stimmenanteil die einfache Mehrheit, ist der Entwurf ebenfalls zu überprüfen (Art. 7 Abs. 3 UA. 1 S. 1). In diesem Fall handelt es sich um die *orangene Karte*¹⁰³. Auch hier kann die KOM gem. Abs. 3 UA 1 S. 2 den Entwurf per Beschluss beibehalten, ändern oder zurückziehen. Hält sie aber daran fest, muss sie seine Vereinbarkeit mit dem SubsPr in einer begründeten Stellungnahme darlegen. Diese ist dann zusammen mit den Subsidiaritätsrügen der nationalen Parlamente dem EP und dem Rat vorzulegen (Abs. 3 UA. 2),

⁹⁸ Vgl. Kiiver, S. 540.

⁹⁹ Buschmann/ Daiber, 2011, S. 2.

¹⁰⁰ Der BR stellt verfassungsrechtlich zwar ein eigenständiges Organ dar (Vgl. Maunz/ Scholz, Rn. 5) und nicht die Kammer eines deutschen Gesamtparlaments, wird im Rahmen des Frühwarnmechanismus aber so gewertet.

¹⁰¹ Wird eine Subsidiaritätsrüge von deutscher Seite nur vom BR übermittelt, so ist diese demnach nur mit *einer* Stimme zu zählen.

¹⁰² Vgl. Cygan, S. 523.

¹⁰³ Vgl. ebd., S. 523.

welche als Gesetzgeber ihrerseits vor Abschluss der ersten Lesung die Vereinbarkeit des Entwurfs mit dem SubsPr unter Berücksichtigung der Stellungnahmen der nationalen Parlamente (Subsidiaritätsrügen) und der KOM prüfen (Abs. 3 UA 2 lit. a). Gemäß Abs. 3 UA 2 lit. b darf der Entwurf nicht weiter geprüft werden und gilt als gescheitert, wenn entweder der Rat mit 55 % seiner Mitglieder *oder* das EP mit der Mehrheit der abgegebenen Stimmen die Nichtvereinbarkeit mit dem SubsPr feststellen. Dieser letzte Schritt könnte entsprechend der Terminologie als *rote Karte* qualifiziert werden.¹⁰⁴ Das Zeigen der roten Karte als letzte Konsequenz obliegt aber nicht mehr den nationalen Parlamenten, im Gegensatz zur gelben und orangenen Karte. Demnach können die nationalen Parlamente nur auf das Scheitern eines Entwurfs hinwirken und den entsprechenden politischen Druck erzeugen, nicht aber ihn unmittelbar durch eigenes Handeln zum Scheitern bringen.

Melin erachtet die verfahrensrechtlichen Hürden, bevor Subsidiaritätsrügen im EU-Gesetzgebungsprozess eine spürbare Wirkung entfalten können, als recht hoch und sieht dies darin begründet, dass die Stärkung der nationalen Parlamente nicht mit einer unzumutbaren Verlangsamung der EU-Rechtsetzung einhergehen sollte.¹⁰⁵ Außerdem könnte der Erfolg der Subsidiaritätsrüge durch eine mangelhafte Koordinierung der nationalen Parlamente beeinträchtigt werden. Als Mittel zur Abhilfe steht hier bspw. die elektronische Plattform IPEX (Interparliamentary EU Information Exchange) zum Informationsaustausch zur Verfügung.¹⁰⁶

Positiv ist zu vermerken, dass die gelbe und orangene Karte politischen Druck v.a. auf die KOM, aber auch den Unionsgesetzgeber ausüben können, dem sie sich nur schwerlich entziehen könnten. Insbesondere die Sanktionsmechanismen der orangenen Karte, welche einen deutlich erhöhten Arbeitsaufwand mit sich bringt, könnten auf die KOM wie eine Drohkulisse wirken, durch die sie sich möglicherweise zu einer präziseren Erarbeitung und Überprüfung ihrer Entwürfe hinsichtlich der Vereinbarkeit mit dem SubsPr veranlasst sieht.¹⁰⁷

¹⁰⁴ Vgl. auch Cygan, S. 526.

¹⁰⁵ Vgl. Melin, 2011, S. 668.

¹⁰⁶ Vgl. Nettessheim a, S. 486.

¹⁰⁷ Vgl. Cygan, S. 523f. und Melin, S. 671.

Ex-post-Kontrolle

Subsidiaritätsklage

Die Problematik der *roten Karte* verdeutlicht, warum trotz der klaren prozeduralen Anlage des Kontroll- und Überwachungssystems zum SubsPr auch eine nachträgliche Klagemöglichkeit eingeräumt werden muss. Selbst wenn eine deutliche Mehrheit der mitgliedstaatlichen Parlamente den Entwurf als mit dem SubsPr nicht vereinbar qualifiziert, kann der Unionsgesetzgeber daran festhalten und ihn ggf. später als Gesetzgebungsakt verabschieden, sodass er EU-weit Verbindlichkeit erhält. Eine derartige Situation könnte sich aus demokratischen Gesichtspunkten durchaus als kontrovers erweisen. Insofern kann auf den EuGH in letzter Instanz des Kontrollsystems nicht verzichtet werden.

Artikel 8 Abs. 1 SubsProt stellt zunächst die Zuständigkeit des EuGH für Klagen als Nichtigkeitsklagen gem. Art. 263 AEUV wegen eines Verstoßes eines Gesetzgebungsaktes gegen das SubsPr fest. Danach können die Klagen von einem MS erhoben oder durch den MS *im Namen seines nationalen Parlaments bzw. einer Kammer des Parlaments* übermittelt werden.

Der mittelbare Charakter aufgrund der Übermittlung durch den MS, in der Regel die Regierung, ändert jedoch nichts an der Eigenständigkeit des parlamentarischen Klagerechts.¹⁰⁸ Melin zufolge obliegt es dem nationalen Gesetzgeber, festzulegen, ob das Klagerecht nur dem Parlament als Ganzem, den individuellen Kammern, sofern vorhanden, oder nur einer Kammer unter Ausschluss der anderen übertragen werden soll. In Deutschland wurde das Recht zur Erhebung der Subsidiaritätsklage durch Art. 23 Abs. 1a GG i. V. m. § 12 Integrationsverantwortungsgesetz (IntVG) dem BT und dem BR übertragen, wobei der BT schon auf Antrag eines Viertel seiner Mitglieder zur Klageerhebung verpflichtet ist.¹⁰⁹ Die Zulässigkeit dieser Regelung, bei der das Klagerecht als parlamentarisches Minderheitsrecht ausgestaltet wird, ist dagegen umstritten.¹¹⁰ Über das Klagerecht des BR können sich auch die Bundesländer gegen Subsidiaritätsverletzungen durch Gesetzgebungsakte der Union wehren.

¹⁰⁸ Vgl. Calliess, Rn. 77.

¹⁰⁹ Vgl. Melin, S. 673.

¹¹⁰ Uerpmann-Wittzack/Edenharter lehnen diese Möglichkeit ab, weil hierdurch der systematische Zusammenhang von Art. 263 Abs. 2-4 AEUV unterlaufen und gegen den Grundwert der Demokratie aus Art. 2 EUV verstoßen würde (Vgl. Uerpmann-Wittzack/Edenharter, 2009, S. 318f. und S. 321f., siehe auch Melin, S. 673f.). Darüber hinaus könnte als dagegen sprechender Grund auch das Integrationsprinzip des Art. 1 Abs. 2 EUV genannt werden, welches keine unnötigen und leichtfertigen Beschränkungen des Integrationsprozesses zulässt.

Ebenso kann der AdR bei der Feststellung von Verstößen gegen das SubsPr gem. Art. 8 Abs. 2 SubsProt eine Subsidiaritätsklage erheben, wenn er im Verfahren für den Erlass eines Gesetzgebungsaktes nach dem AEUV obligatorisch anzuhören ist. Für die KHP im Rahmen der Zielsetzung des WSTZ ist dies gem. Art. 177 Abs. 1 und Art. 178 AEUV der Fall. Damit geht eine Stärkung der lokalen mitgliedstaatlichen Ebenen hinsichtlich der Wahrung ihrer Rechte und Kompetenzen in EU-Angelegenheiten einher, da sie im AdR vertreten sind.¹¹¹

Der EuGH hat dann theoretisch den Gesetzgebungsakt präzise und schrittweise gem. den Anforderungen des Art. 5 Abs. 3 EUV zu prüfen. Ob dies in der unter 3.3.3.1. geschilderten Weise stattfinden wird, bleibt dagegen abzuwarten. In jedem Falle muss er, wie bereits thematisiert, seine bisherigen Prüfungsmaßstäbe schärfen, da nun eine Klagemöglichkeit bereit steht, die *exklusiv* das SubsPr betrifft.

Auch in der Ex-post-Kontrolle sind die nationalen Parlamente durch die Einführung der Subsidiaritätsklage gestärkt worden. Über die Ausgestaltung des Klagerechts der nationalen Parlamente sowie ein zusätzliches Klagerecht des AdR besteht zudem die Möglichkeit einer Einbindung der regionalen und lokalen Ebenen. Auch die Subsidiaritätsklage fungiert letztlich als drohende Sanktion, die insbesondere die KOM zu einer stärkeren Berücksichtigung des SubsPr in ihrer Funktion als Initiator von Gesetzgebungsprozessen leiten kann.

Insofern setzt das Überwachungs- und Kontrollsystem für das SubsPr, welches durch das SubsProt etabliert wird, schwerpunktmäßig auf eine prozessuale und politische Kontrolle, in deren Rahmen bereits jegliche Subsidiaritätsbedenken durch umfassende Einbeziehung zahlreicher Akteure und Berücksichtigung ihrer Standpunkte zu Beginn des Gesetzgebungsprozesses ausgeräumt werden sollen. Demnach wird die Frage nach der Einhaltung des SubsPr im Rahmen der Prozedur des SubsProt wohl in der Regel mit einem politischen Kompromiss beantwortet. Das garantiert jedoch nicht, dass damit die substanziellen Anforderungen des Art. 5 Abs. 3 EUV erfüllt werden. So könnten z. B. Ungleichgewichte in der Verhandlungsmacht zwischen den verschiedenen Akteuren zu suboptimalen Ergebnissen führen.

¹¹¹ Vgl. Melin., S. 678.

3.3.3.3. Subsidiaritätsprinzip in der delegierten und Durchführungsrechtsetzung

In der KHP spielt die Durchführung durch die KOM eine wichtige Rolle.¹¹² Deshalb ist im Folgenden die Geltung und Wirkungsreichweite des SubsPr in der delegierten und Durchführungsrechtsetzung (abgeleitete Rechtsetzung) zu beleuchten.

Der Lissabonner Vertrag hat die explizite Unterscheidung zwischen delegierten (delRA) und Durchführungsrechtsakten (DfRA) der KOM neu eingeführt. Bis dahin waren beide Formen vom Begriff der Durchführungsbefugnisse gem. Art. 155 EWGV bzw. Art. 202 EGV erfasst und vermischt worden. Da sich die vertraglichen Bestimmungen hierzu sehr unspezifisch gestalteten, bildete sich in der Praxis ein sehr intransparentes und komplexes, *Komitologie* genanntes System aus Verwaltungs- und sonstigen Ausschüssen mit mitgliedstaatlichen Verwaltungsbeamten und Experten heraus, die der KOM hinsichtlich des Erlasses von DfRA Unterstützung leisteten. Dieses wurde mit dem ersten Komitologiebeschluss des Rates 1987 institutionalisiert und jeweils 1999 und 2006 reformiert. Mit dem Lissabonner Vertrag erfuhr dieses System nun eine Neuordnung und Ausdifferenzierung, um zu einer effizienteren und transparenteren Systematisierung der Rechtsetzungsverfahren zu gelangen.¹¹³ Es dient einer klaren Unterscheidung zwischen Gesetzgebung und anderweitiger Rechtsetzung, insbesondere legislativen, quasi-legislativen und rein administrativen Maßnahmen und versucht das institutionelle Gleichgewicht zwischen EP und Rat als legislativen Gesetzgeber und der KOM als faktischer Exekutive schärfer im Sinne einer Gewaltenteilung zu konturieren.¹¹⁴

Aus der Reihenfolge der Art. 288-291 AEUV i. V. m. ihren Bestimmungen ergibt sich eine systematische Abnahme der Regelungsreichweite und demnach auch eine Hierarchie der RA. Delegierte Rechtsakte und DfRA haben demnach vordergründig keinen legislativen Charakter, weil sie nicht im Rahmen eines Gesetzgebungsverfahrens angenommen werden.¹¹⁵ Allerdings weisen delRA durchaus legislative Züge auf, weshalb sie auch nicht einer reinen Durchführungsrechtsetzung zugeordnet werden können.

¹¹² Siehe 5.1.3.

¹¹³ Vgl. bis dahin Nettessheim b, Rn. 5-11.

¹¹⁴ Vgl. Craig, 2011, S. 672 und Hofmann, 2009, S. 483.

¹¹⁵ Vgl. Kröll a, S. 261.

Abbildung 3: Regelungsreichweite und Hierarchie der EU-Rechtsakte (eigene Darstellung)



Delegierte Rechtsetzung

Delegierte Rechtsakte wurden mit dem Lissabonner Vertrag als dritte Form zwischen legislativen und Durchführungsrechtsakten eingeführt. Sie sind gem. Art. 290 Abs. 1 AEUV RA ohne Gesetzescharakter, die Gesetzgebungsakte ergänzen oder nicht wesentliche Bestimmungen dieser ändern. Die Befugnis zum Erlass von delRA wird ausschließlich auf die KOM in einer Bestimmung des Gesetzgebungsaktes, im Folgenden Basisrechtsakt genannt (BasisRA), durch EP und Rat im Rahmen des entsprechenden Gesetzgebungsverfahrens übertragen (Delegation). Demnach können Nichtgesetzgebungsakte keine Delegation vorsehen. Als Handlungsformen kommen für delRA mangels Einschränkungen grundsätzlich alle Optionen des Art. 288 AEUV in Frage.¹¹⁶ Die Befugnisübertragung auf die KOM liegt im Ermessen von EP und Rat und stellt kein Gebot dar.

An dieser Stelle können nicht sämtliche materielle Kriterien für delRA behandelt werden. Es sei jedoch darauf verwiesen, dass zur Bestimmung dessen, was letztlich im BasisRA *ergänzt* oder *geändert* werden darf, die Präzisierung des Begriffs der *Wesentlichkeit* ausschlaggebend ist. Zum einen besteht gem. Art. 290 Abs. 1 UA. 2 AEUV ein Verbot der Übertragung wesentlicher Aspekte eines Bereichs zur Regelung auf die KOM. Zum anderen darf die KOM mit einem delRA nur nicht wesentliche Bestimmungen des BasisRA ergänzen oder ändern.

Im ersteren Fall handelt es sich dem EuGH zufolge dann um wesentliche Bestimmungen, wenn durch diese die grundsätzlichen Ausrichtungen der Gemeinschaftspolitik umgesetzt werden.¹¹⁷ Nettesheim zufolge sei eine Bestimmung umso eher wesentlich, je politischer, also konfliktanfälliger, wertbezogener oder auch integrationspolitisch bedeutsam sie ist. Diese Wesentlichkeit sei dann gegenüber dem funktionalen Aspekt einer Sachfrage (Behandlung im vergleichsweise langsameren Gesetzgebungsverfahren oder im schnelleren Verfahren der

¹¹⁶ Vgl. Nettesheim b, Rn. 30ff.

¹¹⁷ Vgl. Kröll b, S. 333.

KOM) sowie dem Grad des Änderungsbedarfs im entsprechenden Politikbereich, der sich nach der Schnelligkeit der dortigen Entwicklungen richtet, abzuwägen, wobei der Unionsgesetzgeber ein bestimmtes Ermessen haben sollte. Nicht wesentliche Bestimmungen, die durch die KOM ergänzt oder geändert werden dürfen, richteten sich darüber hinaus nach der Regelungssystematik, also nach Ziel und Inhalt des BasisRA.¹¹⁸ Insgesamt ist der Begriff der Wesentlichkeit aber umstritten¹¹⁹ und muss sich wohl kontextspezifisch aus der zu regelnden Materie ergeben.

Art. 290 Abs. 1 UA. 2 S. 1 AEUV zufolge muss der BasisRA zudem die *Regelungsdichte* mit *Zielen, Inhalt, Geltungsbereich* sowie Dauer der Befugnisübertragung festlegen. Hinsichtlich des Zusammenspiels, insbesondere der ersten drei Elemente, muss dabei eine hinreichende Steuerung durch den Gesetzgeber erkennbar sein. Ist dies nicht ersichtlich oder fehlen eines oder mehrere der genannten Elemente, so ist die delegierende Norm des BasisRA nichtig.¹²⁰ Dadurch soll einer extensiven Auslegung der Befugnisübertragung durch die KOM vorgebeugt werden. Weitere Bedingungen der Befugnisübertragung sind gem. Art. 290 Abs. 2 AEUV ebenfalls ausdrücklich im BasisRA festzulegen.

Somit bilden der Wesentlichkeitsaspekt, die Elemente der Regelungsdichte u.a. im BasisRA zu regelnde Konditionen die Grenzen der Delegation, welche die KOM nicht überschreiten darf, sonst wird der delRA mangels ausreichender Ermächtigungsgrundlage unwirksam.¹²¹ Nach den Modalitäten des Art. 290 Abs. 2 AEUV tritt der delRA erst in Kraft, wenn EP und Rat binnen der im BasisRA festzulegenden Frist keine Einwände erheben (Abs. 2 lit. b) und demnach die Vereinbarkeit mit der Ermächtigungsnorm überprüft haben. Zudem können EP und Rat die Übertragung per Beschluss widerrufen (Abs. 2 lit.a), wobei bereits erlassene delRA davon nicht berührt wären. Diese können nur vom Unionsgesetzgeber per Gesetzgebungsakt aufgehoben oder per Nichtigkeitsklage gem. Art. 263 AEUV angefochten werden.¹²² Delegierte Rechtsakte können BasisRA in nicht wesentlichen Vorschriften sowohl im Gesetzestext als auch in den Anhängen ergänzen und vor allem ändern.¹²³ Dadurch erhalten sie halblegislati-

¹¹⁸ Vgl. Nettesheim b, Rn. 41.

¹¹⁹ Vgl. auch Weiß, S. 448.

¹²⁰ Vgl. ebd., Rn. 50.

¹²¹ Vgl. Nettesheim b, 2012, Rn. 57.

¹²² Bis dahin vgl. Kröll a, S. 276ff.

¹²³ Vgl. Kröll b, S. 333.

ven Charakter, weil sie den BasisRA inhaltlich verändern und quasi zu seinem Bestandteil werden. Insofern ist die Befugnisübertragung sensibel zu behandeln, da ein gewisses Risiko eines Unterlaufens des institutionellen Gleichgewichts wie auch der demokratischen Legitimation des BasisRA durch die KOM besteht.

Durchführungsrechtsetzung

Gemäß Art. 291 Abs. 1 AEUV sind für die Durchführung der verbindlichen RA der Union grundsätzlich die MS zuständig. Damit ist der Anwendungsbereich des Durchführungsterminus weiter als bei der delegierten Rechtsetzung, da er nicht ausschließlich auf Gesetzgebungsakte als BasisRA beschränkt wird und theoretisch sogar deIRA umfasst. Die Durchführungsmaßnahmen der MS richten sich zudem nach innerstaatlichem Recht, sodass den MS im Vollzug ein hohes Maß an Autonomie zugestanden wird. Kröll zufolge stelle der Vorrang der MS bei der Durchführung eine Konkretisierung des Loyalitätsgebots aus Art. 4 Abs. 3 EUV dar, wonach dies nicht nur Recht, sondern auch Pflicht der MS ist.¹²⁴

Nur bei „*Bedarf an einheitlichen Durchführungsbedingungen*“ können der KOM und in Ausnahmefällen dem Rat, wobei hier vom Regelfall ausgegangen wird, gem. Art. 291 Abs. 2 AEUV Durchführungsbefugnisse im Rahmen des BasisRA durch EP und Rat übertragen werden. Hier spiegelt sich ein Regel-Ausnahme-Verhältnis im Sinne des SubsPr wider¹²⁵, analog zur Kompetenzausübung bei nicht ausschließlichen Zuständigkeiten im Primärrecht mit dem zusätzlichen Unterschied, dass hier primär von einer Zuständigkeit der MS ausgegangen wird, während die Union in Verkörperung der KOM ihre Zuständigkeit argumentativ belegen muss. Maßstab des Bedarfs kann nur das SubsPr gem. Art. 5 Abs. 3 EUV sein. Danach kann die Durchführung auf mitgliedstaatlicher Ebene nicht ausreichend realisiert werden, wenn Vollzugsdisparitäten zwischen den MS die Konsistenz der Durchführung in Gefahr bringen und auf Ebene der Union besser, wenn einheitliche Bedingungen die Fülle der Durchführungsmaßnahmen wesentlich erleichtern oder genannte Disparitäten reduzieren.¹²⁶ Durchführungsrechtsakte der KOM können aufgrund der offenen Bestimmung des Art. 291 Abs. 4 AEUV wie deIRA alle Handlungsformen des Art. 288 AEUV annehmen.

¹²⁴ Vgl. Kröll a, S. 281.

¹²⁵ Vgl. Ruffert d, Rn. 2.

¹²⁶ Vgl. ebd, Rn. 6.

Die Kontrolle der KOM erfolgt im Unterschied zu Art. 290 AEUV nicht durch den Unionsgesetzgeber, sondern gem. Art. 291 Abs. 3 AEUV durch die MS, wobei EP und Rat per VO hierfür die allgemeinen Regeln und Grundsätze festlegen. Dies ist mit der VO (EU) Nr. 182/2011 bereits geschehen. Die VO ist an das Komitologieverfahren angelehnt und legt weiterhin eine Kontrolle durch einen Ausschuss aus Vertretern der MS fest. Dabei stehen zwei Verfahren zur Auswahl: das Prüfverfahren für eher brisante Politikbereiche (Art. 2 Abs. 2 VO (EU) Nr. 182/2011) und das Beratungsverfahren für alle sonstigen Bereiche (Art. 2 Abs. 3).¹²⁷ Im Beratungsverfahren gem. Art. 4 Abs. 1 gibt der Ausschuss lediglich eine Stellungnahme ab, die durch die KOM gem. Abs. 2 beim Beschluss des DfRA zu berücksichtigen ist. Im Prüfverfahren kann der Ausschuss gem. Art. 5 Abs. 3 mit einer ablehnenden Stellungnahme den Erlass des DfRA verhindern oder zumindest die Befassung eines Berufungsausschusses erzwingen, der den Erlass gem. Art. 6 Abs. 3 UA. 3 dann endgültig aufhalten kann. Weitere Details sind an dieser Stelle nicht nötig und der VO zu entnehmen.

Die DfRA unterscheiden sich neben der Art von BasisRA und den Kontrollebenen von den delRA insbesondere durch ihre rein administrative Funktion gegenüber einer halblegislativen der delRA, denn sie können den BasisRA weder inhaltlich ergänzen noch ändern, da dies in Art. 291 AEUV ausdrücklich nicht erwähnt ist. Vielmehr scheint es hierbei nur um eine *Konkretisierung* bereits im BasisRA geregelter Materien zu gehen, die den Bestimmungen des BasisRA nicht auf gleicher Ebene begegnen, sondern diesen hierarchisch untergeordnet sind. Trotzdem kann eine Unterscheidung nicht abschließend vorgenommen werden und bleibt umstritten.¹²⁸ Diese Unterscheidung ist in der Praxis aber wichtig, weil es sonst zu interinstitutionellen Machtasymmetrien auf Ebene der EU kommen kann. Craig sieht v.a. die Gefahr im Streben der Organe nach Maximierung ihrer eigenen Kontrolle, was bei unklaren Regelungen zu Missbräuchen der abgeleiteten RA führen kann.¹²⁹ Nettesheim zufolge handle es sich um „zwei Kreise“, die sich teilweise überschneiden, in einigen Bereichen aber auch klar voneinander abgrenzbar sind. Letztlich müssten der konkrete Rahmen des BasisRA und in diesem Zusammenhang der Beurteilungsspielraum des Gesetzgebers entscheiden, wobei die *Vollständigkeit einer Regelung* ein wichtiges Entscheidungskriterium bilde.¹³⁰

¹²⁷ Vgl. Nettesheim c, 2012, Rn. 48.

¹²⁸ Vgl. Craig, S. 674ff., Kröll a, S. 283ff. oder auch Hofmann, S. 497f.

¹²⁹ Vgl. Craig, S. 675.

¹³⁰ Vgl. Nettesheim b, Rn. 23.

Delegierte und Durchführungsrechtsakte im Lichte des Subsidiaritätsprinzips

Zentral stellt sich diesbezüglich die Frage, ob delRA und DfRA selbst gegen das SubsPr verstoßen können. Dies ist für delRA zu verneinen. Scheint ein delRA gegen das SubsPr zu verstoßen, weil durch ihn bspw. Aufgaben und Zielsetzungen übernommen werden, die in den MS oder auf ihren subnationalen Ebenen besser oder wenigstens ausreichend erledigt werden können, so kann der Verstoß höchstens in der Ermächtigungsbestimmung im BasisRA liegen, da diese die Bedingungen und Grenzen der Befugnisübertragung auf die KOM regelt, die Befugnis originär dem BasisRA entspringt. Übertritt die KOM diese Grenzen und Bedingungen und wirkt dies wie eine Verletzung des SubsPr, so ist der Verstoß gleichwohl nicht als solche zu qualifizieren, sondern als eine *Verletzung der Befugnisbedingungen*, d.h. der Delegationsgrenzen. Demnach ist bei einem Verdacht auf eine Verletzung des SubsPr im Zusammenhang mit einem delRA zunächst zu prüfen, ob die KOM ihre im BasisRA zugestandenen Befugnisse überschritten hat. Ist dies nicht der Fall, so muss im nächsten Schritt die Ermächtigungsnorm des BasisRA, d.h. der festgelegte Umfang der Befugnisse der KOM, auf ihre Vereinbarkeit mit dem SubsPr gem. den Anforderungen des Art. 5 Abs. 3 EUV überprüft werden. Es ist dabei auch zu prüfen, ob die Ermächtigungsnorm eine weite, gegen das SubsPr verstoßende, Auslegung der Befugnis durch die KOM zulässt, wodurch diese selbst gegen das SubsPr verstoßen würde. Darüber hinausgehende unzulässige Verletzungen mitgliedstaatlicher Autonomie durch einen delRA könnten wohl aufgrund des eher durchführenden Charakters der abgeleiteten RA und des bereits auf dieser Ebene der Rechtsetzung erreichten Detaillierungsgrades nur mit Verweis auf den VhmGr geltend gemacht werden. Gerade für delRA scheint dies jedoch nicht so eindeutig abzugrenzen zu sein, da diese den BasisRA selbst ändern oder ergänzen. Hier erweckt es jedoch den Anschein, als bestünde ein enger Zusammenhang zwischen Subsidiaritätsverstößen und dem Wesentlichkeitsaspekt. Sofern und soweit dieser durch die KOM beachtet wird, dürften sich eigentlich keine Verletzungen des SubsPr ergeben, da unwesentliche Bestimmungen im Sinne der Regelungssystematik des BasisRA tendenziell keine Zielsetzungen und Handlungsrahmen umfassen können, welche sich mittelbar aus den Unionszielen ableiten, zumal letztere im Sinne der Rechtsprechung des EuGH die grundsätzlichen Ausrichtungen der Unionspolitik mitbestimmen. Insofern würde die KOM bei Nichtbeachtung wiederum die Grenzen der Delegation überschreiten oder der Rat und das EP schon im Vorfeld gegen das Verbot der Übertragung wesentlicher Aspekte verstoßen.

Bei DfRA sollte dagegen differenziert betrachtet werden. Allgemeine DfRA, welche einen BasisRA als solchen durchführen, dürften sich am SubsPr messen lassen, da hierzu keine detaillierte Ermächtigungsnorm im BasisRA erforderlich ist. Sofern ein DfRA aber nur einzelne Bestimmungen des BasisRA konkretisiert, wäre aber auch eine den delRA analoge Betrachtungsweise denkbar, da hierbei die Ermächtigungsnorm im BasisRA präziser formuliert sein könnte, sodass diese unter Umständen als Ursache für Subsidiaritätsverstöße herangezogen werden kann.

Die Schilderung obiger Problematik untermauert indes die unter 3.3.3.1. aufgestellte These, nach der das SubsPr auch die einzelnen Bestimmungen eines RA als Anwendungsbereich haben kann und sogar haben muss. Darüber hinaus zeigt sich jedoch auch die Schwierigkeit, die diesbezügliche Reichweite des SubsPr genau festzulegen.

3.3.3.4. Subsidiaritätsprinzip in der Rechtsanwendung

Zuletzt ist noch zu thematisieren, ob einzelne konkrete Sachentscheidungen, die aus einer Norm, meist im Sekundärrecht, durch die KOM abgeleitet werden, gegen das SubsPr verstoßen können. Hierbei handelt es sich um verbindliche Beschlüsse gem. Art. 288 Abs. 4 AEUV bzw. um Entscheidungen gem. altem Vertragsrecht (Art. 249 Abs. 4 EGV), wenn auch beide nicht ganz deckungsgleich sind. Beschlüsse haben entweder allgemeinverbindlichen Charakter oder sind adressatengerichtet (Art. 288 Abs. 4 S. 2 AEUV).

Beschlüsse im Sinne von Entscheidungen nach altem Vertragsrecht, die an Private adressiert sind, können mit Verwaltungsrechtsakten des nationalen Rechts verglichen werden.¹³¹ Gemäß dem deutschen Verwaltungsverfahrensgesetz (VwVfG) § 35 bezeichnet ein „*Verwaltungsakt [...] jede Verfügung, Entscheidung oder andere hoheitliche Maßnahme, die eine Behörde zur Regelung eines Einzelfalls auf dem Gebiet des öffentlichen Rechts trifft und die auf unmittelbare Rechtswirkung nach außen gerichtet ist.*“ Demnach können solche Beschlüsse nur vollziehenden Charakter haben, also nicht im Wege der legislativen Rechtsetzung erlassen werden und müssen entsprechend in der Regelungsreichweite beschränkt sein. Insbesondere gelten für sie die Grundsätze der Gesetzmäßigkeit der Verwaltung und der Vorbehalt des Ge-

¹³¹ Vgl., Ruffert b, Rn. 91.

setzes im übertragenen Sinne, die sich weitgehend im Grundsatz der begrenzten Einzelermächtigung widerspiegeln.¹³² Folglich bedürfen sie wie jegliches Handeln der Union einer Rechtsgrundlage im Vertrags- oder daraus abgeleiteten Sekundärrecht. Aufgrund der unmittelbaren Wirksamkeit bedürfen sie auch keiner Umsetzung oder Durchführung.

Außerdem können Beschlüsse auch an die MS ergehen und binden deren sämtliche Organe. Sie sind insgesamt und nicht nur hinsichtlich des Ziels verbindlich und können dem EuGH zufolge unmittelbare Wirkung entfalten, wenn die entsprechende Bestimmung nach Rechtsnatur, Systematik und Wortlaut zur direkten Beeinflussung des Verhältnisses zwischen Adressaten und Dritten geeignet ist.¹³³

Für diesen Abschnitt können nur Beschlüsse bzw. Entscheidungen behandelt werden, die entweder an Private gerichtet sind oder solche, die an die MS gerichtet sind und unmittelbare Wirkung entfalten und insbesondere dem Gehalt nach *keiner Umsetzung oder Durchführung*, weder durch die MS, noch die KOM bedürfen. Ihre Wirksamkeit bedarf keiner weiteren Handlungen und schlägt sich als Sachentscheidung zu einem bestimmten Einzelfall nieder. Diese Kriterien dienen der Klarstellung, dass es sich gerade nicht um Gesetzgebung sowie delegierte oder Durchführungsrechtsetzung handelt, sondern um reine *Rechtsanwendung*. Zur Untermauerung können Beispiele aus der KHP angeführt werden. In der an die MS gerichteten Entscheidung 2006/769/EG legt die KOM im Anhang in einem Verzeichnis die im Rahmen des Ziels der territorialen Zusammenarbeit im Förderzeitraum 2007-2013 durch den EFRE förderfähigen Regionen und Räume fest. Sie stützt sich dabei auf Art. 7 VO (EG) 1083/2006, der die Kriterien für die Auswahl im Bereich der grenzübergreifenden Zusammenarbeit genau festlegt, bei der transnationalen und interregionalen Kooperation jedoch keine spezifischeren Angaben macht. Insofern dürfte der KOM für die beiden letzteren ein gewisses Ermessen zugestanden haben. Bei der Entscheidung der KOM gibt es keinen Umsetzungs- oder Durchführungsbedarf. Sie gilt unmittelbar und ist abschließend konkretisiert. Auch im Beschluss 2010/802/EU trifft die KOM lediglich eine Festlegung über durch die MS nicht vorzulegende Mitteilungen im Zusammenhang mit aus den Strukturfonds und dem Kohäsionsfonds im Förderzeitraum 2000-2006 kofinanzierten Vorhaben, die die MS unmittelbar bindet und keine Umsetzungs- und Durchführungsmaßnahmen erfordert.

¹³² Vgl. Abedinpour, 2008, http://justitiawelt.com/Aufsaeetze/AS02_200803_NA.html.

¹³³ Vgl. Ruffert b, Rn. 92ff.

Die Anwendbarkeit des SubsPr auf Beschlüsse im oben definierten Sinne erscheint eher zweifelhaft. Die Argumentation hierbei kann analog zu den delRA und tw. den DfRA erfolgen. Auch die Beschlüsse bedürfen einer Ermächtigungsgrundlage, bspw. in Form einer Bestimmung in einer Strukturfondsverordnung. Diese legt fest, welche Einzelbefugnis die KOM zu welchem Zweck ausüben darf. Greift die KOM unzulässig in die mitgliedstaatliche Autonomie ein, so hat sie entweder ihre Befugnisse gemäß der Ermächtigungsbestimmung verletzt oder es verstößt allenfalls die Ermächtigungsbestimmung selbst gegen das SubsPr und müsste als solche für nichtig erklärt werden. Erfolgt der unzulässige Eingriff aufgrund einer Ermessensentscheidung der KOM, die im Rahmen der Ermächtigungsnorm liegt, so kann diese noch mit dem VhmGr beanstandet werden. Auch haben die Beispiele bereits angedeutet, dass sich bei den hier gemeinten Beschlüssen die Frage nach einem „nicht ausreichend“ der MS und „besser“ der KOM gar nicht wirklich stellt. Sie betreffen in der Regel Entscheidungen zu Details von Sachfragen, die in der VO schon klar geregelt und vorgegeben sind. Die MS können bspw. nicht die Förderfähigkeit von Regionen anderer MS festlegen, da sie hierbei ihren Hoheitsbereich verlassen würden. Allenfalls könnte gefragt werden, ob die VO überhaupt Vorgaben über die Festlegung förderfähiger Regionen treffen sollte, weil einheitliche Kriterien aufgrund der komplexen regionalen Umstände möglicherweise nicht sinnvoll sind.

3.3.4. Grundzüge einer Subsidiaritätsprüfung für die EU-Kohäsionspolitik

Nach den Ausführungen dieses Kapitels ist klar, dass eine Subsidiaritätsprüfung der Verordnungsentwürfe für die KHP im Zeitraum 2014-2020 nur auf die Begründungspflicht der KOM sowie insbesondere die formellen und materiellen Kriterien des Art. 5 Abs. 3 EUV abheben kann. Ob im Rahmen des ordentlichen Gesetzgebungsverfahrens alle Anforderungen gem. SubsProt erfüllt werden, wird dagegen nicht thematisiert, weil der Prozess noch in Bewegung ist und hierzu außerdem nicht ausreichend Informationsquellen zur Verfügung stehen. Insofern konzentriert sich der entsprechende Abschnitt auf die Prüfung einzelner Inhalte der Verordnungen bzw. des GSR gemäß der Prämisse, dass das SubsPr auch auf einzelne Regelungsinhalte anwendbar ist, wenn RA Ziel- bzw. Handlungsbereichskonkretisierungen ausgehend von den Unionszielen enthalten. Die formellen Voraussetzungen einer vertraglichen Ermächtigungsnorm sowie nicht ausschließlichen Zuständigkeit werden dabei übergangen, da diese

Fragen bereits in den vorherigen Abschnitten bejaht wurden. Nach folgender Schrittfolge ist im Wesentlichen vorzugehen:

A Formelle Anforderungen an den Verordnungsentwurf

Begründung des Entwurfs im Hinblick auf das SubsPr

Begründung in den Erwägungsgründen

Vorhandensein eines Vermerks mit detaillierten Angaben, insbesondere hinsichtlich der voraussichtlichen finanziellen Auswirkungen der VO

Formelles Vorhandensein einer Begründung des Positivkriteriums anhand qualitativer und quantitativer Kriterien

B Materiell-rechtliche Kriterien

1. Negativkriterium: Sind die *Ziele* der VO durch die MS auf keiner ihrer innerstaatlichen Ebenen *ausreichend* zu realisieren?

Bestehen *transnationale Aspekte*, welche die *einzelnen MS* oder ihre subnationalen Einheiten nicht ausreichend verwirklichen können?

Gefährden die einzelnen mitgliedstaatlichen Zustände im Hinblick auf deren Sach- und Rechtslagen sowie hypothetischen Möglichkeiten und Fähigkeiten die Realisierung der einzelnen Zielbestimmungen?

2. Positivkriterium: Können die Ziele der VO auf Unionsebene aufgrund ihres Umfangs und ihrer Wirkungen besser verwirklicht werden?

Kontrolle der quantitativen und qualitativen Kriterien im Zusammenspiel mit der Begründung der KOM

- quantitativ: Zeigen die Art, Größe und Schwere des Problems im Hinblick auf die Zielsetzungen sowie transnationale Aspekte ein besseres Handeln der Union an?
- qualitativ: Sind die VO sowie ggf. in ihr vorgenommene Zielkonkretisierungen im Hinblick auf das zu erreichende Ziel effizienter als entsprechende Handlungen auf den verschiedenen Ebenen der MS? Bestehen transnationale Aspekte? Rechtfertigt der zusätzliche Integrationserfolg den Kompetenzverlust und Eingriff in die Autonomie der MS?

4. Die wirtschaftspolitischen Programmstrategien der EU

Um den strategischen Kontext der KHP und die daraus resultierenden Zielsetzungen für diese besser zu verstehen, sind die prägenden wirtschafts- und beschäftigungspolitischen Strategien der EU an dieser Stelle näher zu untersuchen. Weiterhin wird nach möglichen Motiven für eine zentralere Steuerung der KHP durch die EU geforscht. Im Zentrum stehen dabei vor allem die Zielsetzungen sowie die Frage nach deren Realisierung als Erfolgsmaßstab.

4.1. Die Lissabon-Strategie (2000-2010)

4.1.1. Zielsetzungen

Die Lissabon-Strategie wurde durch den Europäischen Rat im März 2000 ins Leben gerufen. Allgemeines Ziel war es, die EU bis 2010 „[...]zum wettbewerbsfähigsten und dynamischsten wissensbasierten Wirtschaftsraum der Welt zu machen[...], der fähig ist, ein dauerhaftes Wirtschaftswachstum mit mehr und besseren Arbeitsplätzen und einen größeren sozialen Zusammenhalt zu erreichen.“¹³⁴ Diese Zielsetzung wurde vor dem Hintergrund gesetzt, dass ein gesamteuropäischer Lösungsansatz für die zunehmende Stagnation des Wirtschaftswachstums in der EU gefunden werden musste. Dabei erfolgte die Orientierung insbesondere an den USA und Japan, welche der EU in Sachen wissensbasierter Ökonomie und im Feld der Informations- und Kommunikationstechnologien (IKT) recht klar überlegen waren.¹³⁵ Folglich gestaltete sich die Lissabon-Strategie als ökonomisches Entwicklungsprogramm mit Schwerpunkt auf Wachstum und Beschäftigung, welches im Rahmen einer strategischen Politikplanung in verschiedene Politikbereiche hineinwirkte.¹³⁶ Matthes sieht darin insbesondere eine Fortsetzung langjähriger Bemühungen auf Ebene der EU, die Integration im Bereich der Wirtschaftspolitik voranzutreiben, wo der Union bis jetzt lediglich koordinierende Zuständigkeiten übertragen wurden (Art. 121 ff. AEUV). Die Lissabon-Strategie sollte demnach gerade einen übergeordneten Rahmen für die Einzel- und Koordinierungsaktivitäten in diesen Bereichen bilden, der Ziele setzt und Aktivitäten daran ausrichtet.¹³⁷ Dies gilt aber mindestens auch für die Beschäftigungs- (Art. 145ff.) sowie die Sozialpolitik (Art. 151ff. AEUV), in denen die Union ebenfalls

¹³⁴ Europäischer Rat, März 2000, Nr. 5.

¹³⁵ Vgl. Butkovic/Samardzija, 2010, S. 5.

¹³⁶ Vgl. Ágh, 2010, S. 33.

¹³⁷ Vgl. Matthes, 2011, S. 12 und 15.

nur koordinierende und unterstützende Kompetenzen innehat, die für die Strategie aber nicht unwesentlich waren.

Im Einzelnen sollte der *Übergang zu einer wissensbasierten Wirtschaft* gefördert werden, u.a. durch die Ausweitung der Informationsgesellschaft, die Schaffung eines europäischen Raums der Forschung und Innovation, die Schaffung eines günstigen Umfelds für die Gründung und Entwicklung innovativer Unternehmen, Wirtschaftsreformen für einen vollendeten Binnenmarkt sowie die Koordinierung der makroökonomischen Politik im Hinblick auf die öffentlichen Finanzen. Außerdem wurde die *Modernisierung des europäischen Gesellschaftsmodells* durch Reformen bei Bildung und Ausbildung zur Anpassung des Angebots an den Bedarf der Wissensgesellschaft, die Entwicklung einer aktiven Beschäftigungspolitik, die Modernisierung des sozialen Schutzes sowie die Förderung der sozialen Integration angestrebt.¹³⁸

Konkret ging es darum, einen Binnenmarkt für DL zu schaffen und administrative Hürden abzubauen. Quantitativ sollten EU-weit insbesondere die Ausgaben für Forschung und Entwicklung (F&E) auf 3 % des BIP sowie die Beschäftigungsquote auf 70 % erhöht werden.¹³⁹ Der Europäische Rat erweiterte die Strategie im Juni 2001 zusätzlich um eine Umweltdimension, die gleichzeitig in die Strategie für nachhaltige Entwicklung eingebettet wurde.¹⁴⁰

4.1.2. Umsetzung

4.1.2.1. Allgemeine Mechanismen

Die Umsetzung der Lissabon-Strategie umfasste im Groben zwei Etappen von 2000-2004 und von 2005-2010, weil im ersten Abschnitt herbe Kritik an den Steuerungsmechanismen, einer unklaren Aufgabenverteilung und insbesondere schwachen Resultaten etc. geübt wurde.¹⁴¹

Die zweite Etappe wird üblicherweise in zwei Programmzyklen 2005-2007 und 2008-2010 untergliedert.¹⁴² Bei der Umsetzung wurde eine breite Palette von Politiken, Verfahren und Instrumenten angewandt, von denen die wichtigsten im Folgenden kurz darzustellen sind.

¹³⁸ Vgl. Europäischer Rat, März 2000, Nr. 8-34.

¹³⁹ Vgl. Butkovic/Samardzija, S. 5.

¹⁴⁰ Vgl. Europäischer Rat, Juni 2001, Nr. 20.

¹⁴¹ Vgl. Butkovic/Samardzija, S. 6.

¹⁴² Vgl. Ágh, S. 34.

Jährliche Frühjahrgipfel des Europäischen Rates

Mit den Frühjahrgipfeln nahm der Europäische Rat eine Leitungs- und Koordinierungsrolle bei der Umsetzung der Lissabon-Strategie ein. Das Agenda-Setting erfolgte im Rahmen fester Strukturen mit klaren Fristen für die Berichterstattung, klarer Aufgabenverteilung und eingespielten Verfahren. Aufgrund zunehmender Kritik an der Dominanz der Exekutiven im Implementierungsprozess fanden ab 2005 im Vorfeld der Gipfel interparlamentarische Dialoge zwischen dem EP und den nationalen Parlamenten statt, ohne jedoch großen Einfluss zu haben. Die Gipfel dienten insbesondere zur Überprüfung der Umsetzungsfortschritte.¹⁴³

Durchführungsberichterstattung

Zur inhaltlichen Schwerpunktsetzung für die Frühjahrgipfel und zum Zwecke der Kontrolle und Überwachung waren von der KOM jährliche Fortschrittsberichte anzufertigen, die zudem ab 2005 im Rahmen einer verschärften Implementierungskontrolle mit Durchführungsberichten der MS an die KOM unterlegt wurden, weil die daraus abgeleiteten Empfehlungen von den MS nur ungenügend beachtet worden waren. Darüber hinaus waren von der KOM gemäß ihrer vertraglichen Verpflichtungen auch weitere Berichte wie der Vorschlag für den gemeinsamen Beschäftigungsbericht usw. vorzulegen, die dann im Rahmen des Agenda-Settings des Frühjahrgipfels berücksichtigt wurden.¹⁴⁴

Offene Methode der Koordinierung (OMK)

Da viele Bereiche wie die Beschäftigungs-, Sozial- und Bildungspolitik, F&E oder auch der Arbeitsmarkt, auf welche die Lissabon-Strategie abzielte, eher in den Zuständigkeitsbereich der MS fielen, wurde mit der OMK ein Instrument als Brücke zwischen nationalen und Gemeinschaftskompetenzen geschaffen. Die OMK operierte im Bereich des *soft law* mit weichen Steuerungsmechanismen wie dem Austausch bewährter Praktiken zwischen den MS und der Angleichung der Wege zur Zielerreichung.¹⁴⁵

Im Rahmen der OMK wurden im Zusammenspiel von Rat, KOM und MS gemeinsame Leitlinien für die nationalen Politiken festgelegt, Indikatoren für die nationale Performanz erarbeitet,

¹⁴³ Vgl. Butkovic/Samardzija, S. 5 und Becker, 2007, S. 5f. und S. 17.

¹⁴⁴ Vgl. Butkovic/Samardzija, S. 6, Becker, 2007, S. 6. sowie Ágh, S. 39.

¹⁴⁵ Vgl. Butkovic/Samardzija, S. 5 und Ágh, S. 47.

um bewährte Handlungsformen zu vergleichen sowie die MS aufgefordert, nationale Aktionspläne (NAP) zur Umsetzung der Leitlinien aufzulegen. Die Entscheidungsfindung erfolgte üblicherweise im Konsens, die Entscheidungen ergingen in Form von Empfehlungen an die einzelnen MS, waren aber aufgrund der Konzipierung als „soft law“ für diese gem. Art. 288 AEUV nicht verbindlich und ihre Realisierung demnach vom Umsetzungswillen der MS abhängig.¹⁴⁶

Integrierte Leitlinien für Wachstum und Beschäftigung

Die Integrierten Leitlinien für Wachstum und Beschäftigung wurden ab 2005 im Rahmen der Erneuerung der Lissabon-Strategie eingeführt und im Drei-Jahres-Rhythmus aktualisiert. Sie sollten hinsichtlich der zu Anfang genannten Kritikpunkte zur überhöhten Komplexität der Strategie etc. Abhilfe schaffen und als Hauptinstrument zur Herstellung von Konsistenz zwischen den Aktionen der MS fungieren.¹⁴⁷

Die vom Rat für den Zeitraum 2005-2008 ursprünglich angenommenen 24 Integrierten Leitlinien teilten sich in wirtschaftspolitische (Empfehlung des Rates) sowie beschäftigungspolitische Leitlinien (Entscheidung des Rates) auf.¹⁴⁸ 2008 erfolgten lediglich geringfügige Anpassungen bei den Integrierten Leitlinien, während sie 2010 in Vorbereitung auf die neue Strategie Europa 2020 auf zehn Leitlinien reduziert worden sind und demnach immer noch fortgelten.¹⁴⁹ Diese Reduzierung erfolgte insbesondere wegen Kritik an ihrer inhaltlichen Breite und mangelhafter Fokussierung.¹⁵⁰

Nationale Reformprogramme (NRP)

Basierend auf den Integrierten Leitlinien legten die MS, ebenfalls ab 2005, für jeweils drei Jahre NRP auf, welche die Vorgaben der Lissabon-Strategie in spezifische nationale Umsetzungsmaßnahmen übertragen, deren bürokratische Entstehungsweise unter Ausschluss der Parlamente jedoch kritisiert wurde.¹⁵¹ Auch dieses Instrument besteht weiterhin fort.

¹⁴⁶ Vgl. Mrak, 2010, S. 70.

¹⁴⁷ Vgl. Butkovic/Samardzija, S. 6 und Mrak, S. 71.

¹⁴⁸ Vgl. Europäische Kommission, 2005, S. 5ff.

¹⁴⁹ Vgl. Butkovic/Samardzija, S. 6 und S. 10.

¹⁵⁰ Vgl. Mrak, S. 72.

¹⁵¹ Vgl. Butkovic/Samardzija, S. 6 und Mrak, S. 71.

Lissabon-Programm der Gemeinschaft

Dieses wurde seit 2005 zur Ergänzung der NRP aufgelegt und verknüpfte regulierende Maßnahmen mit Finanzinstrumenten und Vorschlägen für die Politikentwicklung auf Ebene der Gemeinschaft.¹⁵² Das Programm war ebenfalls auf jeweils drei Jahre angelegt und enthielt die Hauptmaßnahmen der Gemeinschaft, basierend auf den Integrierten Leitlinien. Es legte Hauptziele fest -für 2008-2010 bspw. einen „Small Business Act“ einzuführen-, die auf Gemeinschaftsebene bis zum Ende des jeweiligen Geltungszeitraums realisiert werden sollten.¹⁵³

4.1.2.2. Umsetzung im Rahmen der Kohäsionspolitik

Ab 2007 wurde auch die KHP intensiv in die Umsetzung der Lissabon-Strategie eingebunden. Dies war das Resultat schwieriger Verhandlungen, in denen insbesondere Nettozahler-Staaten wie Großbritannien, Schweden oder die Niederlande auf eine engere Verknüpfung der KHP mit den Zielen Wachstum, Wettbewerbsfähigkeit und Beschäftigung drängten. Dieses Anliegen ging eng mit einer gewissen Skepsis gegenüber dem Nutzen der KHP einher.¹⁵⁴ Die genannten Staaten schienen offenbar darum besorgt zu sein, die Fonds und damit partiell die eigenen Gelder auf aus ihrer Sicht aussichtsreiche Ziele und Prioritäten zu konzentrieren. Die kohäsionspolitische Förderung aus den Strukturfonds im Förderzeitraum 2007-2013 erfolgt im Rahmen dreier Zielbereiche: *Konvergenz*, *Regionale Wettbewerbsfähigkeit und Beschäftigung* (kurz: *Regionale Wettbewerbsfähigkeit*) sowie *Europäische territoriale Zusammenarbeit (ETZ)* (Art. 3 Abs. 2 und Art. 5-7 VO (EG) 1083/2006). Gemäß Art. 9 Abs. 3 VO (EG) 1083/2006 sind im Konvergenz-Ziel durchschnittlich 60 % der Ausgaben durch die MS, sowie 75 % der Ausgaben unter dem Ziel Regionale Wettbewerbsfähigkeit für die Lissabon-Prioritäten der Förderung der Wettbewerbsfähigkeit und der Schaffung von Arbeitsplätzen sowie insbesondere für die Erreichung der Ziele der Integrierten Leitlinien zu reservieren („earmarking“¹⁵⁵). Anhang IV der VO ergänzt diese Werte um konkretisierte Ausgabenkategorien. Die

¹⁵² Vgl. Butkovic/Samardzija, S. 6.

¹⁵³ Vgl. Europäische Kommission, KOM (2007) 804, S. 4f.

¹⁵⁴ Vgl. Becker/Zaun, Dez. 2007, S. 3f. und Bachtler/McMaster, 2007, S. 262.

¹⁵⁵ Becker/Zaun, S. 7.

strategische Planung und Steuerung der KHP erfolge Becker zufolge im Rahmen einer „*vertikalen Hierarchisierung*“¹⁵⁶, bei der *Gemeinschaftliche Strategische Leitlinien* (oder kurz *Kohäsionsleitlinien* genannt), *Nationale Strategische Rahmenpläne (NSRP)* sowie die *Operationalen Programme (OP)* der Regionen als Planungsinstrumente der KHP eng mit den strategischen Instrumenten der Lissabon-Strategie verzahnt werden.

Kohäsionsleitlinien

Die Kohäsionsleitlinien wurden nach Verabschiedung der Strukturfondsverordnungen vom Rat per Entscheidung 2006/702/EG angenommen. Sie konkretisieren die Integrierten Leitlinien für die KHP, in der sie als allgemeine Zielformulierungen dienen. Im Einzelnen handelt es sich um die drei Leitlinien *Stärkung der Anziehungskraft Europas für Investoren und Arbeitskräfte*, *Förderung des Wissens und der Innovation für Wachstum* und *Mehr und bessere Arbeitsplätze*. Sie werden nochmals, thematisch untergliedert, durch Aktionsleitlinien präzisiert. Die Umsetzung der KHP im Rahmen der Kohäsionsleitlinien ist von den MS durch umfangreiche Strategieberichte spätestens in den Jahren 2009 und 2012 zu dokumentieren (Art. 29 Abs. 2 VO (EG) 1083/2006).

Als unmittelbare Schnittstelle zur Lissabon-Strategie sollen die Kohäsionsleitlinien eine bessere Koordination und Zusammenarbeit der europäischen, nationalen und regionalen Ebene für eine größere Effektivität und Effizienz der KHP sicherstellen, indem sie einen Orientierungsrahmen für aus den Fonds (ko-) finanzierte Interventionen setzen. Aufgrund des auch territorialen Charakters der KHP, der eine Berücksichtigung räumlicher Besonderheiten und Probleme vorsieht, sind sie jedoch nicht für alle Regionen im gleichen Maße bedeutsam. Als besonderer neuer und übergreifender Schwerpunkt der KHP treten aber Investitionen in Innovationen hervor, die das Lissabon-Ziel eines wissensbasierten Wirtschaftswachstums verfolgen.¹⁵⁷

Becker kritisiert jedoch die allgemein gehaltenen Formulierungen der Kohäsionsleitlinien und ihrer Konkretisierungen, die aus seiner Sicht daraus resultieren, dass die übliche Reihenfolge der Politiksteuerung vom Allgemeinen zum Konkreten nicht eingehalten worden sei, als die Verabschiedung der Strukturfondsverordnungen noch vor den Leitlinien erfolgte. Dadurch hätten die Kohäsionsleitlinien den bereits geplanten Förderprioritäten angepasst werden

¹⁵⁶ Becker, März 2009, S. 14.

¹⁵⁷ Bis dahin vgl. Becker/ Zaun, S. 13f. und Becker, März 2009, S. 16.

müssen und damit ihre steuernde Kraft nahezu verloren.¹⁵⁸ Diese Kritik erhärtet sich partiell mit Blick auf die NSRP und OP als zentrale strategische Umsetzungsdokumente auf nationaler bzw. regionaler Ebene.

Nationale Strategische Rahmenpläne

Der NSRP ist das kohäsionspolitische Pendant zum NRP der Lissabon-Strategie. Er soll gem. Art. 27 Abs. 1 VO (EG) 1083/2006 die Kohärenz zwischen den Kohäsionsleitlinien und den Interventionen der Fonds gewährleisten und den Zusammenhang zwischen Gemeinschaftsprioritäten und dem zugehörigen NRP aufzeigen. Der NSRP fungiert als Bezugsrahmen für die nationale Programmplanung der Fonds und deckt insbesondere die Ziele Konvergenz sowie Regionale Wettbewerbsfähigkeit und Beschäftigung ab (Abs. 2 und 3) ab. Absatz 4 zählt die Hauptbestandteile des NSRP auf. Dazu gehören u.a. eine Analyse des nationalen Entwicklungsgefälles, -rückstandes und -Potentials vor dem Hintergrund der zu erwartenden internationalen Wirtschaftsentwicklungen, die deshalb gewählte nationale Strategie mit den thematischen und territorialen Prioritäten, die Liste der OP für die o.g. Ziele, eine Beschreibung des Beitrags der Ausgaben im Rahmen dieser Ziele zur Umsetzung der Lissabon-Ziele und zur Erreichung der Ziele der Integrierten Leitlinien sowie die indikative jährliche Mittelzuweisung je Programm aus den einzelnen Fonds.

Gem. Art. 28 Abs. 1 der VO war der für den kompletten Förderzeitraum gültige NSRP im Sinne des Partnerschaftsprinzips des Art. 11 durch den MS nach Anhörung der relevanten Partner aus Behörden der regionalen und lokalen Ebene, dem Wirtschafts- und Sozialbereich sowie der Zivilgesellschaft usw. sowie in enger Absprache mit der KOM zu erstellen. In Deutschland fand dies unter der Federführung des Wirtschaftsministeriums statt.¹⁵⁹ Der NSRP war durch die KOM zu genehmigen (Art. 28 Abs. 2 und 3).

In der Praxis erfolgte die Formulierung der NSRP zwar durchaus in Übereinstimmung mit den Kohäsionsleitlinien und anderen strategischen Dokumenten der Lissabon-Strategie, allerdings geschah dies insbesondere auf semantischer Ebene in Form einer inflationären Verwendung des Lissabon-Vokabulars. Die in den NSRP benannten Maßnahmen sind oft flexibel, wenig substantiell und ohne Zuordnung von Fördergeldern formuliert. Die Tendenz zu dehnbaren Definitionen und Förderprioritäten tritt besonders intensiv in MS mit großen Disparitäten

¹⁵⁸ Vgl. Becker, März 2009, S. 17.

¹⁵⁹ Vgl. Zarth, S. 349.

bzw. starken Regionen auf, da die Regionen sich eine spätere Konkretisierung bei der Implementierung von Fördermaßnahmen offenhalten wollten. Sie war weiterhin mit dem Wunsch verbunden, die Kontinuität der Förderprogramme zur vorherigen Förderperiode zu gewährleisten. Darüber hinaus wurden ohnehin bereits im Zeitraum 2000-2006 die Lissabon-Prioritäten von Wachstum, Beschäftigung etc. in vielen MS zunehmend verfolgt.¹⁶⁰ Auch in der BRD haben sich die Länder mit ihrem Bedürfnis nach eigenem förderpolitischen Spielraum bei der Erarbeitung des NSRP durchgesetzt, was Zarth begrüßt, da die Länder in Kenntnis der örtlichen Problemlagen und Besonderheiten ohnedies gegenüber Bund und EU kompetenter im Setzen von Förderschwerpunkten seien.¹⁶¹

Insofern kann festgestellt werden, dass die NSRP ihrer Funktion als nationales strategisches Rahmendokument, welches die von der Lissabon-Strategie geprägten strategischen Vorgaben auf die nationale Ebene für die KHP überträgt, nur bedingt nachkommen, weil sie durch nationale und regionale Interessen ausmanövriert werden, wobei es sich die Akteure zunutze machen, dass die maßgebenden Kohäsionsleitlinien bereits sehr allgemein formuliert sind.

Operationelle Programme

Das OP ist das zentrale Dokument zur Planung der Durchführung von Maßnahmen der Fonds und, in Abhängigkeit von der Staatsorganisation der jeweiligen MS, insbesondere für die regionale Ebene angelegt (Art. 35 Abs. 1 VO (EG) 1083/2006), auf der die Durchführung letztlich stattfinden soll. Gemäß Art. 32 Abs. 1 VO (EG) 1083/2006 ordnet sich das OP in den NSRP ein. Es deckt nur einen der in Art. 3 genannten Zielbereiche ab und wird gem. Art. 32 Abs. 2 vom MS oder den von ihm ernannten (ggf. regionalen) Behörden erarbeitet.

Die einzelnen Elemente der OP unter den Zielen Konvergenz und Regionale Wettbewerbsfähigkeit werden in Art. 37 aufgelistet. Gemäß Abs. 1 umfassen sie u.a. eine Stärken-Schwächen-Analyse für die förderfähigen Gebiete oder Sektoren und die daraus gefolgerte Strategie, eine Begründung der gewählten Prioritäten im Hinblick auf die Kohäsionsleitlinien und den NSRP, Angaben über die Prioritätsachsen und ihre spezifischen Ziele, welche mit Ergebnisindikatoren zu quantifizieren sind, einen Finanzierungsplan und weitere Bestimmungen zur Durchführung. Die folgenden Absätze legen darüber hinaus weitere Bestandteile fest.

¹⁶⁰ Bis dahin vgl. Becker/ Zaun, S. 28f., Becker, März 2009, S. 17ff. sowie Bachtler/ McMaster, S. 272.

¹⁶¹ Vgl. Zarth, S. 357.

Gemäß Art. 32 Abs. 4 und 5 genehmigt die KOM die OP nach einer Prüfung ihrer Beiträge zu den Zielen und Prioritäten des NSRP und zu den Kohäsionsleitlinien und kann bei Feststellung entsprechender Mängel eine Überarbeitung verlangen.

Die praktische Erstellung der OP ging in Bezug auf die strategische Steuerung jedoch im Wesentlichen mit den gleichen Motiven und Taktiken der MS und Regionen sowie den entsprechenden Resultaten wie bei der Erstellung der NSRP einher. Die Ursache hierfür bildet der logische innere Zusammenhang beider Dokumente. Auch die OP nehmen semantisch intensiv Bezug auf die Lissabon-Prioritäten und -Instrumente, suchen aber durch oftmals weite Formulierungen in den Prioritätsachsen den Handlungsspielraum für die MS und Regionen offenzuhalten. Demnach ist der Konkretisierungsgrad der NSRP durch die OP eher als gering zu bewerten.¹⁶²

Trotz des eher bescheidenen Erfolgs bei der Durchsetzung einer „lissabonisierten“ Steuerung der KHP, zeigt sich bereits für den Förderzeitraum 2007-2013 recht deutlich das Bestreben der EU und der KOM, den strategischen Planungsprozess der KHP in einer Vertikale von oben herab zu organisieren und damit auch zu zentralisieren. Dahinter steht klar die Aufforderung an die MS und ihre Regionen, die eigenen regionalpolitischen Förderprioritäten den Zielen und Präferenzen der EU unterzuordnen.¹⁶³ Inwieweit eine derartige Steuerungs- und Planungsvertikale mit dem SubsPr vereinbar ist, hängt auch davon ab, wieweit diese in die Tiefe dringt und enge Vorgaben für die MS auf nationaler, regionaler und lokaler Ebene macht.

Darüber hinaus hat dieser Abschnitt auch verdeutlicht, dass die KHP sich mehr und mehr von ihrem traditionellen Ansatz der Förderung rückständiger Regionen entfernt und zunehmend die Gestalt einer „wachstumsorientierten Modernisierungspolitik“¹⁶⁴ annimmt. Daraus ergeben sich Zielkonflikte innerhalb der KHP. So verfolge gem. Becker die Lissabon-Strategie einen marktliberalen Ansatz, bei dem die rückständigen Regionen von aufstrebenden Wachstumskernen mitgezogen würden, während die traditionelle KHP dagegen die rückständigsten Regionen sogar auf Kosten der Wachstumskerne förderte. Außerdem sei die KHP binnenorientiert, während die Lissabon-Strategie eine starke Außenorientierung aufweise. Schließlich er-

¹⁶² Vgl. Becker/ Zaun, S. 45ff.

¹⁶³ Vgl. auch Becker, März 2009, S. 26.

¹⁶⁴ Ebd., S. 5.

gebe sich der Gegensatz aus der Lissabon-Strategie inhärenter zentraler Steuerung und Kontrolle und der bis dahin eher dezentralen Durchführung der KHP.¹⁶⁵ Die Auflösung dieser Gegensätze ist Sache des politischen Verhandlungsprozesses, der schlussendlich ebenfalls die Berücksichtigung zentraler Grundsätze wie dem SubsPr bei der Planung und Durchführung der KHP bestimmt.

4.1.3. Ergebnisse und Bewertung der Lissabon-Strategie

Die Beurteilung der Lissabon-Strategie durch die KOM und in der Literatur fällt gemischt aus. Folgende Punkte fassen die Positionen der KOM zusammen:

- Kernziele verfehlt: Die Erhöhung der Beschäftigungsquote auf 70 % wurde nicht erreicht, betrug 2008 aber bereits 66 % (60 % im Jahr 2000). Die Finanz- und Wirtschaftskrise habe hier weitere Fortschritte verhindert. Bei F&E wurden die Ausgaben, gemessen am BIP pro Kopf, gerade einmal von 1,82 auf 1,9 % gesteigert. Außerdem ist der Abstand zu den führenden Industrienationen im Produktivitätswachstum nicht verringert worden.¹⁶⁶
- Verbesserung der horizontalen und vertikalen Interaktion und Steigerung des Reformbewusstseins: Nach dem Motto „Der Weg ist das Ziel“ hebt die KOM jedoch hervor, dass der Austausch bewährter Praktiken unter den MS im Rahmen der OMK gut funktioniert habe, wenn auch klare und messbare Ziele die Wirksamkeit des Lernprozesses noch verbessern könnten. Außerdem sei die Partnerschaft zwischen EU und MS bereichernd gewesen, müsste künftig aber die regionalen, lokalen und sozialen Partner noch stärker einbinden.¹⁶⁷ Die Lissabon-Strategie habe außerdem einen breiten Konsens über den europäischen Reformbedarf erwirkt und viele Themen seien seit 2005 auf die nationalen Agenden gesetzt worden. Dies hätte aber nicht gleichzeitig zur Sensibilisierung und Unterstützung der Öffentlichkeit für die Lissabon-Strategie geführt, weil die MS deren Aktionen oft im nationalen Licht darstellten.¹⁶⁸
- Erfolgreiche Strukturreformen sowie Stärkung der Robustheit und Flexibilität der EU-Wirtschaften: Die Phase der Haushaltskonsolidierung bis 2008 mit sinkenden öffentlichen De-

¹⁶⁵ Vgl. ebd., S. 20 und S. 27.

¹⁶⁶ Vgl. Europäische Kommission, SEK (2010) 114, S. 3.

¹⁶⁷ Vgl. ebd., S. 6 und S. 8.

¹⁶⁸ Vgl. ebd., S. 3 und 8.

fiziten und nachhaltigen Rentenreformen hätte eine angemessene Krisenreaktion ermöglicht, ebenso wie die vorher umgesetzten Arbeitsmarktreformenten und aktive Arbeitsmarktpolitik selbst im Abschwung Arbeitsplätze sicherten. Darüber hinaus sei ein dynamisches Unternehmensumfeld mit verringertem Verwaltungsaufwand entstanden.¹⁶⁹

- Langsame und uneinheitliche Umsetzung der Reformen sowie Bedarf an strengerer Steuerung: Deutliche Kritik übt die KOM jedoch am unterschiedlichen Reformtempo und un- ausgeglichenen Reformwillen in den MS. Sie spricht von einer „*Umsetzungslücke*“ zwischen eingegangenen Verpflichtungen und tatsächlich eingeleiteten Maßnahmen. Indirekt kritisiert sie hier die OMK mit ihren unverbindlichen Mechanismen. Insbesondere in der Eurozone hätten einige MS ihre Solidaritätspflichten mit Blick auf die gegenseitige Abhängigkeit der Euro-Staaten vernachlässigt.¹⁷⁰ Dies drückte sich auch in sehr heterogenen NRP aus, von denen einige sehr ehrgeizig, andere aber zu deskriptiv und vage aufgestellt worden seien. Auch hätte die Zielsetzung auf Unionsebene präziser und flexibler erfolgen müssen, indem sie die unterschiedlichen Ausgangsbedingungen der MS berücksichtigt. Sie kritisiert weiterhin, dass einige MS die länderspezifischen Empfehlungen schlicht missachtet hätten.¹⁷¹ Insofern lässt sich aus diesen Punkten der Wunsch nach einer strengeren Steuerung ablesen, die auf verbindlicheren Mechanismen basiert.
- Ausbaufähige Kopplung mit anderen Instrumenten: Im Zusammenhang mit den vorangegangenen Kritikpunkten bemängelt die KOM die fehlende Verzahnung und Koordinierung der Lissabon-Strategie mit Instrumenten wie dem Stabilitäts- und Wachstumspakt, der Sozialagenda oder der Strategie für nachhaltige Entwicklung und rügt über die mangelnde Aufsicht der Finanzmärkte eine zu schwache wirtschaftspolitische Koordinierung in der EU. Dagegen sei der Einsatz der Strukturfonds für die Ziele der Strategie bereits gut erfolgt, berge aber noch Optimierungspotenzial.¹⁷²

Die meisten Autoren stimmen der KOM in vielen dieser Punkte zu. Oft wird die OMK als ungeeignetes Instrument getadelt, da sie keine effektiven Kontrollmechanismen enthielt und aufgrund ihrer unverbindlichen Natur kaum Anreize für die Zielerreichung durch die MS setzte. Andererseits hätten die MS schleichende Harmonisierungen und Zentralisierungen mit

¹⁶⁹ Vgl. ebd., S. 4.

¹⁷⁰ Vgl. ebd., S. 5.

¹⁷¹ Vgl. ebd., S. 7.

¹⁷² Vgl. ebd., S. 5f.

Hilfe der OMK befürchtet.¹⁷³ Zudem werden die regelmäßigen Gipfeltreffen des Europäischen Rates kritisch für die Transparenz des politischen Prozesses und das Mächtigegleichgewicht innerhalb der EU betrachtet, da hierbei die Regierungen der „großen“ MS, eine starke Dominanz ausübten und kleinere MS sich ausgeschlossen fühlten.¹⁷⁴ Inhaltlich sehen Soriano/ Mulatero einen mangelhaften Erfolg im Bereich der wissensbasierten Wirtschaft u.a. aufgrund einer unzureichenden Flankierung der finanziellen Ausgaben für F&E durch eine Erhöhung der Ausbildungsqualität der Menschen, was zu geringen privaten Investitionen in F&E geführt hätte.¹⁷⁵ Mrak dagegen bestätigt die insgesamt positive Einschätzung der KOM hinsichtlich der Wirkung der Lissabon-Strategie auf die Beschäftigungssituation und stellt zudem die Aussagekraft des Drei-Prozent-Indikators für F&E in Frage, da er erstens nicht nach MS differenziert und zweitens nichts über den Output in diesem Bereich aussage.¹⁷⁶ Insofern bestanden für die EU genügend Ansatzpunkte, um für die Fortführung der Strategie über das Jahr 2010 hinaus grundlegende Anpassungen und Verbesserungen vorzunehmen.

4.2. Die Strategie „Europa 2020“

4.2.1. Zielsetzungen

Die Strategie *Europa 2020* wurde im März 2010 von der KOM als Nachfolger der Lissabon-Strategie und vor dem Hintergrund der Krise vorgestellt und vom Europäischen Rat am 17. Juni 2010 angenommen.¹⁷⁷ Der Europäische Rat hat mit der Lissabon-Strategie und Europa 2020 seine gem. Art. 15 Abs. 1 EUV festgeschriebene Kompetenz ausgeübt, der Union die für ihre Entwicklung erforderlichen Impulse zu geben und die allgemeinen politischen Zielvorstellungen und Prioritäten hierfür festzulegen. Diese müssen sich in die vertraglich festgesetzten Ziele aus Art. 3 EUV einpassen, da sie sonst den Zuständigkeitsrahmen der Verträge verlassen würden.

In der Strategie Europa 2020 wird der Fokus nun vollständig auf Wachstum zentriert. Dabei erfolgt die Ausrichtung an drei Wachstumsprioritäten: *Intelligentes Wachstum* (Entwicklung einer auf Wissen und Innovation gestützten Wirtschaft), *Nachhaltiges Wachstum* (Förderung

¹⁷³ Vgl. Butkovic/Samardzija, S. 10, Mrak, S. 71 und Becker, März 2011, S. 23.

¹⁷⁴ Vgl. Agh, S. 43

¹⁷⁵ Vgl. Soriano/Mulatero, 2010, S. 290 und S. 295.

¹⁷⁶ Vgl. Mrak, S. 69f.

¹⁷⁷ Vgl. Europäischer Rat, 17. Juni 2010, Nr. 1-8.

einer ressourcenschonenden, ökologischeren und wettbewerbsfähigen Wirtschaft) sowie *Integratives Wachstum* (Förderung einer Wirtschaft mit hoher Beschäftigung und ausgeprägtem sozialen und territorialen Zusammenhalt). Im Rahmen der drei Wachstumsprioritäten werden folgende fünf, bis 2020 zu verwirklichende, Kernziele als Richtwerte für die Erfolgsmessung verfolgt, die sich gegenseitig verstärken: die *Erhöhung der Beschäftigungsquote der 20-64-jährigen von 69 auf 75 %*, insbesondere unter stärkerer Inklusion von Frauen, älteren Arbeitnehmern und Migranten; weiterhin die *Erhöhung der Investitionen in F&E auf 3 % des BIP*, jetzt allerdings durch einen qualitativen Indikator für F&E- und Innovationsintensität flankiert; die *Verringerung der Treibhausgasemissionen gegenüber 1990 um mindestens 20 %, falls möglich auch um 30 %* sowie die *Steigerung des Anteils erneuerbarer Energien am Gesamtenergieverbrauch und der Energieeffizienz um jeweils 20 % (20-20-20-Klimaschutz- und Energieziele)*; die *Verringerung der Schulabbrecherquote von 15 auf 10 %* sowie die *Erhöhung des Anteils der 30-34-jährigen mit Hochschulabschluss von 31 auf 40 %*; und die *Reduktion der von Armut betroffenen Menschen um 25 % bzw. ca. 20 Mio. Menschen* in Anlehnung an die nationalen Armutsgrenzen. Diese Kernziele sind jedoch aufgrund der unterschiedlichen Voraussetzungen in den MS durch diese in den spezifischen nationalen Kontext zu übertragen und können demnach auch von den Werten abweichen.¹⁷⁸

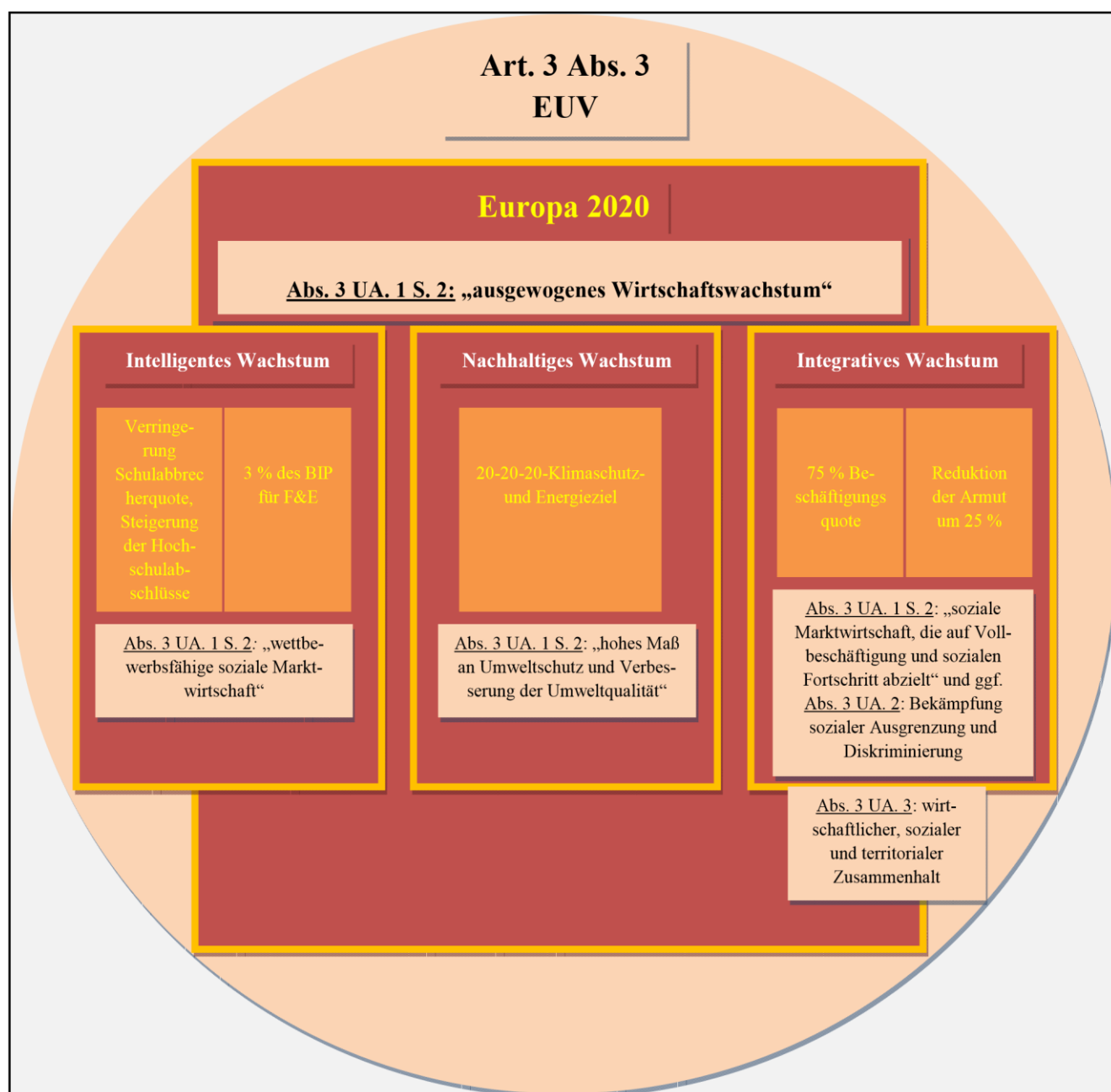
Die Kommission hat damit die Kritikpunkte an der Lissabon-Strategie aufgegriffen und hinsichtlich der strategischen Ziele eine Fokussierung, als auch inhaltliche Anpassungen vorgenommen.

Die Prioritäten und Ziele von Europa 2020 lassen sich entsprechend der Darstellung in Abbildung 5 in die vertraglichen Ziele einordnen. Hierbei wird die Überzeugung vertreten, dass sich alle Prioritäten und Kernziele der Strategie Europa 2020 aus Art. 3 Abs. 3 EUV ableiten, wobei die einzelnen Wachstumsprioritäten mit ihren Kernzielen ihren Ursprung insbesondere in den separat betrachteten Zielsetzungen haben, die sich aus den Bestandteilen von Art. 3 Abs. 3 UA. 1 S. 2 EUV ergeben. Der jeweilige relevante Abschnitt dieses Satzes für die entsprechende Wachstumspriorität findet sich jeweils am unteren Ende innerhalb der Kästchen jeder Wachstumspriorität. Artikel 3 Abs. 3 UA. 3 EUV setzt an der Kante des integrativen Wachstums an, weil dieses in seiner Gesamtheit auch auf den WSTZ abzielt, weniger aber die einzelnen Kernziele. Letztere entsprechen eher den Ausführungen des Art. 3 Abs. 3

¹⁷⁸ Bis dahin vgl. Europäische Kommission, KOM (2010) 2020, S. 12ff.

UA. 2, die aber weniger als Ziele, sondern eher als grundsätzliche Handlungsbereiche erscheinen, um das Ziel einer sozialen Marktwirtschaft, „[...] die auf Vollbeschäftigung und sozialen Fortschritt abzielt[...]“, zu erreichen. Denkbar wäre auch, von den allgemeinen Zielen des Art. 3 EUV ausgehend die Verbindung zu Europa 2020 über die Zielkonkretisierungen in den einzelnen spezifischen Vertragsgrundlagen herzustellen. Die hier rekonstruierte Verwandtschaft erscheint jedoch ausreichend deutlich.

Abbildung 4: Zusammenhang vertraglicher Ziele mit Prioritäten und Zielen der Strategie Europa 2020 (eigene Darstellung)



4.2.2. Umsetzung und Aufbau

Einige Elemente der Lissabon-Strategie werden auch unter der Strategie Europa 2020, teils in modifizierter Form, fortgeführt. So dienen die Integrierten Leitlinien weiterhin als zusätzliche politische Prioritäten neben den Wachstumsprioritäten und Kernzielen von Europa 2020. Sie wurden allerdings 2010 auf nun nur noch sechs wirtschaftspolitische Leitlinien, welche quasi die Grundzüge der Wirtschaftspolitik gem. Art. 121 Abs. 2 AEUV darstellen und vier beschäftigungspolitische, die auf Basis von Art. 148 Abs. 2 AEUV erlassen werden, reduziert. Die wirtschaftspolitischen Leitlinien zielen auf makroökonomische (z.B.: Leitlinie 2: Beseitigung makroökonomischer Ungleichgewichte) und mikroökonomische Themen (z.B.: Leitlinie 6: Verbesserung der Rahmenbedingungen für Unternehmen und Verbraucher etc.) ab, während die beschäftigungspolitischen Leitlinien sowohl Ziele einer bildungsbasierten Arbeitsmarktpolitik sowie die Flexibilisierung der Arbeitsmärkte verfolgen als auch die Bekämpfung von Armut und gesellschaftlicher Ausgrenzung. Die Umsetzung der Integrierten Leitlinien und der Kernziele erfolgt im Wesentlichen durch die *NRP* und wird durch die KOM überwacht. Diese spricht hierzu Empfehlungen aus, welche der Rat beschließt.¹⁷⁹ Die Konkretisierung der Kernziele erfolgt im deutschen NRP 2012 über höhere Zielsetzungen (z.B. 77 % Beschäftigungsquote) oder Ausdifferenzierungen der Kernziele (z.B. Erhöhung der Erwerbstätigenquote von Frauen von 69,6 auf 73 %). Hinsichtlich der Armutsreduktion erfolgt eine Verständigung auf eine Reduktion der Langzeitarbeitslosigkeit um 20 %.¹⁸⁰

Neben diesen Konstanten hält die Strategie Europa 2020 aber auch einige Neuerungen, insbesondere im Bereich der Steuerung, bereit. Die KOM verfolgt hierbei einen *thematischen Ansatz* und einen auf der Länderberichterstattung basierenden Ansatz, der auf eine *stärkere makroökonomische Koordinierung und Überwachung* hinausläuft. Beide Ansätze werden im sog. *Europäischen Semester*, welches die OMK als Governance-Methode ablöst, abgestimmt.¹⁸¹

Der *thematische Ansatz* wird durch das *Programm Europa 2020*, welches das Lissabon-Programm der Gemeinschaft ablöst und sich aus sieben Leitinitiativen zusammensetzt, realisiert.

¹⁷⁹ Vgl. Becker, März 2011, S. 11 und Europäische Kommission, KOM (2010) 2020, S. 38.

¹⁸⁰ Vgl. BMWI, 2012, S. 8ff.

¹⁸¹ Vgl. Europäische Kommission, KOM (2010) 2020, S. 32 und Becker, März 2011, S. 12f.

Die Leitinitiativen sind thematisch den Wachstumsprioritäten zugeordnet und dienen der Verwirklichung der zugehörigen Kernziele. Im Einzelnen handelt es sich dabei um die Leitinitiativen *Innovationsunion*, *Jugend in Bewegung* und *Eine digitale Agenda für Europa* im Bereich des intelligenten Wachstums, *Ressourcenschonendes Europa* und *Eine Industriepolitik im Zeitalter der Globalisierung* für das nachhaltige Wachstum sowie *Neue Kompetenzen und neue Beschäftigungsmöglichkeiten* und die *Europäische Plattform zur Bekämpfung der Armut* im Rahmen des integrativen Wachstums.¹⁸² Jede beschreibt die zugrunde liegenden Ziele und schlägt eine allgemeine Aufgabenteilung zwischen Union und MS entsprechend ihrer Zuständigkeiten und Möglichkeiten vor, um die Ziele zu verwirklichen.¹⁸³ Auf diese Weise sollen die europäischen und nationalen Programme in einem Themenfeld besser miteinander abgestimmt und einem gemeinsamen Handlungsrahmen untergeordnet werden.¹⁸⁴ Kernstück der Strategie Europa 2020 ist allerdings die stärkere makroökonomische Koordinierung i. V. m. einem verschärften Überwachungssystem. Grundlage dieser ist ein verschärftes Berichterstattungs- und Bewertungssystem, welches nun mit dem des Stabilitäts- und Wachstumspaktes synchronisiert wird, damit die Mittel und Ziele von Europa 2020 und des Paktes gekoppelt werden können, ohne dabei jedoch den selbstständigen Charakter der Instrumente in Frage zu stellen. Demnach sind die jährlichen Stabilitäts- und Konvergenzprogramme sowie die NRP der MS gleichzeitig vorzuschlagen. Sie werden durch die KOM bewertet und mittels Fortschrittsberichten überwacht. Auf dieser Basis richtet die KOM Empfehlungen an die MS zu Themen, die wesentliche Auswirkungen auf die Volkswirtschaften und öffentlichen Finanzen der MS haben und der Vorbeugung makroökonomischer Ungleichgewichte dienen. Sie sind vom Rat anzunehmen.¹⁸⁵ Die Empfehlungen geben einen Zeitraum vor, in dem der MS abhilfende Maßnahmen ergreifen sollte. Geschieht dies nicht oder nicht ausreichend, kann die KOM gem. Art. 121 Abs. 4 UA. 1 S. 1 AEUV gegen den betroffenen MS eine Verwarnung aussprechen, da sein Verhalten als Verstoß gegen die vereinbarten Grundzüge der Wirtschaftspolitik bzw. als Gefährdung der WWU gewertet wird. Die Verwarnungen haben dagegen keine unmittelbaren rechtlichen Konsequenzen, da sie auf Basis von Empfehlungen ergehen, die gem. Art. 288 Abs. 5 AEUV unverbindlich. Sie sind allerdings als politisches Signal zu werten,

¹⁸² Vgl. Europäische Kommission, KOM (2010) 2020, S. 37.

¹⁸³ Vgl. ebd., S. 15-23.

¹⁸⁴ Vgl. Becker, März 2011, S. 10.

¹⁸⁵ Vgl. bis dahin Europäische Kommission, KOM (2010) 2020, S. 32f. und Becker, März, 2011, S. 12.

welches den entsprechenden MS erhöhtem Druck aussetzen kann, seinen Verpflichtungen nachzukommen. Der gleiche Überwachungsmechanismus auf Basis von Empfehlungen gilt im Rahmen des thematischen Ansatzes, wobei hier auf andere als rein wirtschaftspolitische Angelegenheiten Bezug genommen wird. Demnach enthalten diese Empfehlungen Orientierungshilfen zu mikroökonomischen bzw. beschäftigungspolitischen Herausforderungen, gewinnen damit also einen gewissen Detaillierungsgrad.¹⁸⁶

Der Rahmen, indem diese Kohärenz zwischen dem makroökonomischen/ fiskalpolitischen Bereich und den thematischen Agenden hergestellt werden soll, wird *Europäisches Semester* genannt. Hintergrund ist die Wirtschafts- und Schuldenkrise. Wachstum soll nun nicht mehr nur ausschließlich durch Strukturreformen und thematische Wirtschaftspolitik begünstigt, sondern mittels verschärfter wirtschaftspolitischer Steuerung und fiskalischer Überwachung flankiert werden, um die MS einer stärkeren Kontrolle zu unterziehen. Damit steht „*der Prozess der stetigen wirtschaftspolitischen Nachsteuerung und Koordinierung*“¹⁸⁷ im Mittelpunkt von Europa 2020 und soll offenbar die Integration der Wirtschaftspolitik vorantreiben. Der Europäische Rat hat auf dem Juni-Gipfel 2010 dementsprechend die Schwächen der wirtschaftspolitischen Steuerung, insbesondere was die haushaltspolitische Überwachung betrifft, besonders betont¹⁸⁸, was praktisch diese Absicht untermauert.

Die KOM nimmt in diesem Prozess im Rahmen des Berichterstattungs- und Bewertungssystems eine zentrale Rolle ein und möchte bei allen wirtschaftspolitisch relevanten Themen mitwirken. Der Europäische Rat soll dagegen zumindest die politische Hauptverantwortung für die Steuerung der Strategie tragen.¹⁸⁹ Der Europäische Rat vertritt gemeinsam mit der KOM die Ansicht, dass alle gemeinsamen Politiken auf die Strategie Europa 2020 auszurichten sind, was demzufolge die KHP einschließt.¹⁹⁰ Insofern lässt dies auch eine verschärfte strategische Steuerung der KHP vermuten.

¹⁸⁶ Vgl. Europäische Kommission, KOM (2010) 2020, S. 33.

¹⁸⁷ Becker, März 2011, S. 6.

¹⁸⁸ Vgl. Europäischer Rat, 17. Juni 2010, Nr. 9.

¹⁸⁹ Vgl. Becker, März 2011, S. 12 und Europäische Kommission, KOM (2010) 2020, S.33f.

¹⁹⁰ Vgl. Europäischer Rat, 17. Juni 2010, Nr. 5.

5. Umsetzung der Kohäsionspolitik im Lichte des Subsidiaritätsprinzips

5.1. Durchführung der Kohäsionspolitik

Dieser Abschnitt behandelt vorwiegend die Durchführung der KHP mit Hilfe und auf Basis der (Struktur-) Fondsverordnungen. Damit wird die KHP hier aber nicht in ihrer vollen Breite beleuchtet, da gem. Art. 175 Abs. 1 AEUV auch anderweitig zur Realisierung des WSTZ beigetragen wird, bspw. über die entsprechende Gestaltung der nationalen Wirtschaftspolitiken durch die MS usw. Hauptinstrument zur Realisierung des WSTZ und damit der KHP ist aber nach wie vor die Förderung aus den Fonds, weshalb nur auf diese eingegangen wird.

5.1.1. Grundlagen – Die (Struktur-) Fondsverordnungen

Die Kompetenz der EU für eine eigenständige Förderpolitik zur Realisierung des WSTZ und demnach für die KHP leitet sich aus Art. 175 Abs. 1 UA. 1 S. 3 AEUV ab. Sie kann dabei auf die Fonds und sonstige vorhandene Finanzierungsinstrumente zurückgreifen, die aber allesamt eigenständig sind und eigene Vertragsgrundlagen haben.¹⁹¹ Lediglich der EFRE (Art. 176 AEUV) und der Kohäsionsfonds (Art. 177 Abs. 2 AEUV) sind explizit kohäsionspolitische Instrumente. Der ESF (Art. 162ff. AEUV), der ELER und der Fischereifonds (Art. 42 und 43 AEUV) verfolgen grundsätzlich eigenständige Ziele. Gerade der ESF ist traditionell aber eng in die KHP eingespannt. In Kapitel 5 werden daher vordergründig der EFRE, der ESF und der Kohäsionsfonds betrachtet, da sie die zentraleren kohäsionspolitischen Instrumente der EU darstellen.

Der *ESF* trägt gem. Art. 162 AEUV zur Verbesserung der Beschäftigungsmöglichkeiten und Hebung der Lebenshaltung in der EU bei, indem er die berufliche Verwendbarkeit sowie die Mobilität der Arbeitskräfte, als auch deren Anpassung an die industriellen Wandlungsprozesse und Veränderungen der Produktionssysteme fördert. Dies geschieht in der Regel durch berufliche Bildung und Umschulung. Damit ist der ESF vorwiegend ein Instrument der aktiven Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik, das auf die Verbesserung des Humankapitals ausgerichtet ist und grundsätzlich keine spezifisch regionalpolitische Ausrichtung vorweist. Diese kann aber auf Basis von Art. 175 Abs. 1 S. 3 und Art. 177 Abs. 1 AEUV erfolgen.

¹⁹¹ Vgl. Puttler a, Rn. 4f.

Der EFRE ist dagegen das zentrale regionalpolitische Instrument, das sich gem. Art. 176 AEUV an der Entwicklung und strukturellen Anpassung der rückständigen Gebiete usw. beteiligt, um einen Ausgleich der wichtigsten regionalen Ungleichgewichte herbeizuführen. Der *Kohäsionsfonds* trägt gem. Art. 177 Abs. 2 AEUV „[...]zu Vorhaben in den Bereichen Umwelt und trans-europäische Netze auf dem Gebiet der Verkehrsinfrastruktur finanziell bei.“ Auch hier ist die Zielsetzung nicht regionalpolitisch. Er wurde 1994 errichtet, um den ärmsten MS das Erreichen der Konvergenzkriterien der WWU zu erleichtern. Seit 2007 ist er auch an der Finanzierung von Konvergenz-OP beteiligt, fördert jedoch auch nach Art. 2 Ziff. 1 und Art. 4 Abs. 1 lit. a VO (EG) Nr. 1083/2006 im Konvergenz-Ziel nicht förderfähige Regionen, weil er auf die Gesamtsituation des jeweiligen MS Bezug nimmt.¹⁹²

Zur Ausgestaltung der kohäsionspolitischen Förderkompetenz der EU erlassen EP und Rat gem. Art. 177 Abs. 1 UA. 1 S. 1 AEUV im Rahmen des ordentlichen Gesetzgebungsverfahrens gem. Art. 294 AEUV unter Anhörung des EWSA sowie des AdR Verordnungen, um die vorrangigen Ziele und die Organisation der Strukturfonds festzulegen. Auf die gleiche Weise werden gem. Abs. 1 UA. 1 S. 2 ebenfalls die allgemeinen Regeln und Bestimmungen für die wirksame Arbeitsweise und Koordinierung der Fonds untereinander und mit anderen Finanzinstrumenten per VO festgelegt. Beide Aufgaben werden durch die VO mit allgemeinen Bestimmungen, in der Folge *Allgemeine Verordnung* (AllgVO) genannt, derzeit VO (EG) Nr. 1083/2006, erfüllt. Erstere Aufgabe aus Satz 1 wird aber darüber hinaus durch fondsspezifische VO präzisiert, die sich für den ESF auf Art. 164 AEUV, für den Kohäsionsfonds auf Art. 177 Abs. 2 AEUV sowie für den EFRE auf Art. 178 AEUV stützen und alle in o.g. Weise erlassen werden.

Die Förderung aus den Fonds erfolgt auf Basis allgemeiner Grundsätze, die durch die AllgVO festgelegt werden. Nach Art. 9 Abs. 1 der aktuellen AllgVO gilt das Prinzip der *Komplementarität*, wonach die Interventionen der Fonds nationale Maßnahmen nur ergänzen sollen.

Demnach liegt zumindest theoretisch die primäre Zuständigkeit für die kohäsionspolitische Zielerreichung bei den MS, ihren regionalen und lokalen Ebenen. Andererseits bedeutet Komplementarität gem. Art. 9 Abs. 2 AllgVO auch, dass sich die Förderungen aus den Fonds mit denen anderer Finanzierungsinstrumente gegenseitig ergänzen. Absatz 2 enthält zudem den Grundsatz der *Kohärenz* „[...]der Förderung aus den Fonds mit den Tätigkeiten, Politiken und

¹⁹² Vgl. Puttler b, Rn. 24.

Prioritäten der Gemeinschaft[...]“. Diese Kohärenz ist von den MS und der KOM im Rahmen ihrer Zuständigkeiten bei der geteilten Mittelverwaltung aus den Fonds gem. Art. 14 AllgVO sicherzustellen. Aus dieser Bestimmung i. V. m. Abs. 3 ergibt sich die verstärkte Ausrichtung der KHP auf die Ziele der Lissabon-Strategie im Förderzeitraum 2007-2013 sowie die entsprechende Zweckbindung der Mittel.¹⁹³ Darüber hinaus erfordern die Interventionen der Strukturfonds eine *Kofinanzierung* durch die MS im Sinne von Art. 9 Abs. 3 AllgVO, die sich aus dem Komplementaritätsgrundsatz ableitet¹⁹⁴. Die Obergrenzen der Kofinanzierungssätze der Union finden sich in Anhang III der AllgVO und liegen zwischen 50 und 85 %, können aber auch niedriger sein. Weiterhin koordinieren die KOM und die MS entsprechend ihren Zuständigkeiten gem. Abs. 4 die Interventionen der Strukturfonds und des Kohäsionsfonds mit denen des ELER, des Fischereifonds sowie der EIB und anderer Finanzinstrumente. Nach dem Grundsatz der *Zusätzlichkeit* gem. Art. 15 Abs. 1 AllgVO dürfen Beiträge aus den Strukturfonds öffentliche Strukturausgaben der MS nicht ersetzen. Dies soll die Komplementarität absichern und verhindern, dass die MS Gelder aus den Strukturfonds für Haushaltseinsparungen einsetzen.¹⁹⁵ Die Absätze 2ff. beschreiben die Schritte bei der Überprüfung der MS durch die KOM. Der Grundsatz dürfte dem Wortlaut nach aber nicht für den Kohäsionsfonds gelten. Die Förderung aus den Fonds erfolgt gem. Art. 10 AllgVO im Rahmen einer mehrjährigen *Programmplanung*, in deren Rahmen die Förderprioritäten, die Finanzierung und ein Verwaltungs- und Kontrollsystem festgelegt werden. Diese wurde 1988 eingeführt, um der KOM mehr Einfluss auf den konkreten Einsatz der Mittel in den MS zu ermöglichen, da bis dahin die Gelder lediglich auf die MS verteilt, nicht aber deren Verwendung gesteuert wurde. Zentrales Element der Programmplanung sind die OP, welche die in Art. 10 genannten Komponenten enthalten. Im Förderzeitraum 2007-2013 wurde die Programmplanung durch die unter 4.1.2.2. behandelten strategischen Dokumente vorbereitet.¹⁹⁶ Gemäß dem *Partnerschaftsprinzip* aus Art. 11 AllgVO¹⁹⁷ sollten in die Ausarbeitung, Durchführung, Begleitung und Bewertung der OP alle relevanten Partner, insbesondere die Regionen, einbezogen werden (Abs. 2), wobei es den MS letztlich aber freisteht, die entsprechenden Partner selbst zu wählen. Insofern wird hierbei zwar auf Dezentralisierung abgezielt, den MS im Sinne des SubsPr aus

¹⁹³ Vgl. Eggers, 2012, Rn. 36.

¹⁹⁴ Vgl. Puttler b, Rn. 15.

¹⁹⁵ Vgl. Eggers, Rn. 48.

¹⁹⁶ Vgl. Eggers, Rn 39 und Puttler b, Rn. 16.

¹⁹⁷ Siehe 4.1.2.2.

Art. 5 Abs. 3 EUV aber keine entsprechende Verpflichtung auferlegt, da das SubsPr keine unmittelbare innerstaatliche Wirkung entfaltet. Im Sinne des Partnerschaftsprinzips kann die KOM auch mit Akteuren unterhalb der Regierungsebene in Dialog treten.¹⁹⁸ Die AllgVO enthält über die bisher genannten Elemente hinaus zudem weitere Bestimmungen, u.a. zur Bewertung der OP (Art. 47ff.), Weiteres zur Beteiligung der Fonds (Art. 52ff.), zu den Verwaltungs- und Kontrollsystemen (Art. 58ff.) oder auch zur finanziellen Abwicklung (Art. 75ff.), die hier aber im Einzelnen nicht behandelt werden sollen.

Dieser Abschnitt hat verdeutlicht, dass die wesentlichen Grundzüge der kohäsionspolitischen Förderpolitik der EU in der AllgVO geregelt werden. Darüber hinaus wurde ein Überblick über wesentliche, bei der Förderung zu beachtende Grundsätze gegeben, welche die bereits thematisierten strategischen Grundlagen komplettieren. Dabei scheinen die Grundsätze eher für eine dezentrale Durchführung zu sprechen, die möglicherweise mit der gestrafften strategischen Steuerung durch die EU bzw. die KOM in Konflikt gerät. Dies würde dann eintreten, wenn die strategischen Vorgaben einer dezentralen Durchführung in den MS enge Grenzen setzen und den entsprechend zuständigen Ebenen kaum Gestaltungsspielraum lassen.

Im Folgenden ist zu untersuchen, wie die Durchführung der Bestimmungen der VO erfolgt und insbesondere die strategischen Vorgaben in die nationale Förderpolitik übertragen werden, um Anhaltspunkte zu gewinnen, in welcher Weise sich die entsprechenden Bestimmungen der Verordnungsentwürfe für den künftigen Förderzeitraum in den MS auswirken könnten.

5.1.2. Die Mitgliedsstaaten als durchführende Ebene

Gemäß den Bestimmungen des Art. 291 Abs. 1 AEUV hat die Durchführung von Unionsmaßnahmen vorwiegend durch die MS zu erfolgen. Dies gilt auch grundsätzlich für die KHP und die zu diesem Zwecke erlassenen VO für die Fonds. Art. 12 AllgVO legt dies explizit fest und verweist zudem auf die dem institutionellen Gefüge der MS entsprechend geeignetste territoriale Ebene für die Durchführung.

Kern der Programmplanung und Grundlage der mitgliedstaatlichen Durchführung sind die OP, welche sich in die NSRP einfügen. In der BRD werden die OP von den Bundesländern aufgelegt und lediglich vom Bund an die KOM übermittelt.

¹⁹⁸ Puttler b, Rn. 21.

Inhaltlich müssen die OP die durch Art. 37 AllgVO vorgegebenen Bestandteile enthalten. Hierzu gehört auch eine Begründung der thematischen Prioritäten hinsichtlich der strategischen Vorgaben der EU. Das ESF-Konvergenz-OP des Freistaates Sachsen für den Förderzeitraum 2007-2013 beschreibt die europäischen Rahmenbedingungen und versucht auch die Förderprioritäten hinsichtlich der Kohäsionsleitlinien und der beschäftigungspolitischen Leitlinien zu begründen. Dies erfolgt allerdings recht knapp und eher deskriptiv, als würden lediglich die Mindestvorgaben abgearbeitet. Eine ausführliche Ableitung und Begründung findet nicht statt.¹⁹⁹ Insofern spiegelt sich hier das bereits erwähnte Dilemma der ungünstigen Reihenfolge in der Verabschiedung der VO und der strategischen Dokumente wider. Die KOM hat dabei nicht streng geprüft und das OP in der Form genehmigt.

Das ESF-OP Sachsen legt vier Prioritätsachsen fest: *A) Steigerung der Anpassungsfähigkeit und Wettbewerbsfähigkeit der Beschäftigten und Unternehmen, B) Verbesserung des Humankapitals, C) Verbesserung des Zugangs zu Beschäftigung sowie der sozialen Eingliederung von benachteiligten Personen und E) (!) Transnationale Maßnahmen.*²⁰⁰ Die Prioritätsachsen untergliedern sich wiederum in *Einsatzfelder* als thematische Förderteilbereiche einer Prioritätsachse. Die Einsatzfelder werden zudem in *Handlungsoptionen* unterteilt, die einen Förderteilbereich nochmals thematisch aufgliedern und ihrerseits wiederum ggf. durch Überbegriffe für konkrete Projekte oder Maßnahmen Präzisierung erfahren. Am Ende der Behandlung einer jeden Prioritätsachse wird zudem eine Liste mit Indikatoren zur Erfolgsmessung und Überwachung der Durchführung angeführt.²⁰¹ Tendenziell sind die Prioritätsachsen noch als Ziele zu qualifizieren, weil sie bestimmte Zustände anstreben, die sich u.a. auch aus den Zielsetzungen der AllgVO sowie den Zielen und Prioritäten der Lissabon-Strategie ableiten, die ihrerseits auf den vertraglichen Zielen basieren. Die Einsatzfelder und alle Konkretisierungen unterhalb dürften dagegen bereits unter den Maßnahmenbegriff fallen, da hier schon recht konkrete Handlungen umrissen werden.

Darüber hinaus werden alle Prioritätsachsen übergreifend sog. *Querschnittsziele* verfolgt: *Bewältigung des demografischen und wirtschaftlichen Wandels, Förderung der Chancengleichheit von Frauen und Männern sowie Nachhaltigkeit* (ökologisch, ökonomisch und sozial).²⁰²

¹⁹⁹ Vgl. SMWA, 2010, S. 41ff. und S. 74f.

²⁰⁰ Vgl. ebd., S. 80f.

²⁰¹ Vgl. ebd., S. 82ff.

²⁰² Vgl. SMWA, S. 109ff.

Aus den bisherigen Ausführungen zu den OP lassen sich drei Faktoren identifizieren, die den nationalen bzw. regionalen Handlungsspielraum im Rahmen der strategischen Steuerung beeinflussen: die Konkretetheit der strategischen Ziel- und z.T. der Handlungsvorgaben durch die EU, deren Auslegung durch die KOM und der Grad ihrer Strenge bei der Genehmigung der OP sowie die Fähigkeit der nationalen/ regionalen Akteure den Interpretationsraum der Zielvorgaben optimal zu nutzen und den eigenen Bedürfnissen anzupassen.

Den MS bzw. ihren subnationalen Ebenen obliegt jedoch nicht nur die nationale Umsetzung der strategischen Planung, sondern auch der Vollzug der Förderung selbst, d.h. die Entscheidung wer und was im konkreten Einzelfall im Sinne der Vorgaben förderfähig ist und die entsprechende Durchführung und Abwicklung der Förderung. Gerade für die BRD zeigt sich, dass es sich hierbei um einen hochbürokratischen Prozess handelt, in dessen Rahmen den Empfängern von Fördermitteln mit Beginn der Beantragung erhebliche Belastungen durch zahlreichen Verpflichtungen und anderen Umstände auferlegt werden, die möglicherweise das Interesse an einer Inanspruchnahme der Mittel senken. Dadurch wäre andererseits dann auch die Effektivität der Förderpolitik beeinträchtigt, da die für die Bekämpfung bestimmter Problemlagen geeignetsten Adressaten möglicherweise nicht ausreichend erreicht werden. Bal verdeutlicht mit Verweis auf analoge Herangehensweisen in den anderen Bundesländern die Komplexität der Förderung am Beispiel des Landes Berlin. Als Rechtsgrundlagen sind demnach neben den Fondsverordnungen sowie den beihilfe- und vergaberechtlichen EU-Regelungen auch die Landeshaushaltsordnung (LHO) mit ihren Ausführungsvorschriften für den Ablauf des Förderverfahrens, als auch Förderrichtlinien mit entsprechenden Abweichungen oder Ergänzungen dazu, die regeln, was Fördergegenstand und welche Ausgaben zuschussfähig sein können, relevant. Hierfür sind zusätzlich die entsprechenden Bestimmungen der spezifischen Fondsverordnungen zu beachten.²⁰³ Der Kreis der Antragsberechtigten richtet sich nach den jeweiligen Förderrichtlinien²⁰⁴. Für den EFRE dürften bspw. in der Regel Unternehmen in Frage kommen, während der ESF auch Einzelpersonen fördern kann. Anträge auf Förderung sind vor Beginn der Vorhaben zu stellen und neben diversen Erklärungen insbesondere durch einen Finanzierungsplan zu unterlegen. Bei Vollständigkeit der Unterlagen erfolgt ein Zuwendungsbescheid als Verwaltungsakt i. S. v. § 35 VwVfG mit in der Regel zahlreichen Auflagen

²⁰³ Vgl. Bal, 2011, S. 243.

²⁰⁴ Siehe z.B. SMS/ SMUL, 2007, Punkt III.

für die Begünstigten gem. § 36 VwVfG. Für die Auszahlung der Fördergelder gilt das Erstattungsprinzip, sodass die Zahlungen nachträglich auf Basis von Ausgabenbelegen erfolgen und der Begünstigte das Projekt selbst vorfinanzieren muss. Während der Durchführung hat er regelmäßig aufwendigen Berichtspflichten nachzukommen und im Falle eines Kontaktes des Projektes mit der Öffentlichkeit, diese angemessen über die Unionsbeteiligung zu informieren. Derartige Publizitätspflichten sind zu dokumentieren. Außerdem muss der Zuwendungsempfänger im Rahmen seines Projektes ggf. die Unionspolitiken beachten, d.h. bspw. umweltrechtliche Genehmigungen einholen oder auf Diskriminierungsfreiheit achten. Nach Projektende muss der Begünstigte in einem Sachbericht die Ergebnisse beschreiben und anhand eines zahlenmäßigen Nachweises die Einnahmen und Ausgaben ausweisen. Dabei sind alle relevanten Unterlagen mindestens bis Ende 2023 aufzubewahren, um den nationalen und EU-Institutionen Prüfungen ermöglichen zu können.²⁰⁵

Ein Unsicherheitsfaktor für Zuwendungsempfänger ist die Gefahr von Rückforderungen unzulässig ausgezahlter Mittel, welche nicht immer im Verschulden der Begünstigten begründet liegen. Ursachen hierfür können Verstöße gegen das Vergaberecht, als auch das Beihilfenrecht darstellen. Das Rückforderungsverfahren richtet sich nach den § 49 und 49a VwVfG im Zusammenhang mit dem Widerruf von Verwaltungsakten. Ein Verstoß gegen das Vergaberecht wird demnach als durch den Zuwendungsempfänger nicht erfüllte Auflage gem. § 49 Abs. 3 Nr. 2 VwVfG behandelt. Dabei liegt es im Ermessen der Bewilligungsbehörde über die Aufhebung zu entscheiden. Eine wichtige Orientierung bilden hierbei die *Leitlinien für die Festlegung der Finanzkorrekturen, die bei Verstößen gegen die Vorschriften für die öffentliche Auftragsvergabe auf durch die Strukturfonds und den Kohäsionsfonds kofinanzierten Ausgaben anzuwenden sind* von der KOM aus dem Jahr 2007.²⁰⁶ Gemäß Art. 98 Abs. 1 AllgVO obliegt es grundsätzlich den MS Finanzkorrekturen vorzunehmen, denn durch sie werden die Mittel letztlich den Zuwendungsempfängern übergeben. Da die MS im Rahmen der KHP in der Regel wenigstens einen Teil dieser Mittel aus dem EU-Haushalt erhalten, sind sie selbst wiederum gegenüber der KOM als Verwalter der Fonds verpflichtet, die Einhaltung der einschlägigen Vorgaben durch die Begünstigten zu überwachen. Demnach liegt es auch im Interesse der MS

²⁰⁵ Bis dahin vgl. Bal, S. 243f.

²⁰⁶ Bis dahin Vgl. ebd., S. 245.

Finanzkorrekturen der KOM selbst beim Beitrag der Fonds gem. den Art. 99ff. AllgVO möglichst zu vermeiden, da hiermit im Rahmen des Verfahrens des Art. 100 AllgVO ein noch höherer Aufwand für die MS sowie ggf. das Einbüßen von für die OP veranschlagten Mitteln verbunden sein kann. Darüber hinaus besteht bei verspäteten Rückzahlungen durch die MS an die KOM auch die Gefahr einer Erhebung von Verzugszinsen gem. Art. 102 Abs. 2 AllgVO. Gegen einen Widerrufsbescheid bleiben dem Zuwendungsempfänger u.a. die Optionen eines fristgemäßen Widerspruchs und ggf. in der Folge die gerichtliche Anfechtung des behördlichen Ermessens gem. § 114 VwGO.²⁰⁷

Besondere Schwierigkeiten können den Zuwendungsempfängern die beihilferechtlichen Regelungen²⁰⁸ der EU bereiten. Bal verweist diesbezüglich insbesondere auf die negativen Folgen nicht erfolgter, aber obligatorischer Notifizierungen von Zuwendungen durch die MS an die KOM gem. Art. 108 Abs. 3 AEUV. Da die KOM gewährte Beihilfen innerhalb einer Zehnjahresfrist vollumfänglich prüfen könne, bestehe für die MS und demnach auch für die Begünstigten das Risiko einer Rückforderung im obigen Sinne. Dabei käme es jedoch nicht auf ein eigenes Verschulden der Unternehmen an und die Rückforderung könne auch durchgesetzt werden, wenn dies die Existenz des Empfängers ernsthaft gefährdet. Insofern sind Unternehmen zudem dazu angehalten, die Vereinbarkeit der empfangenen oder zu empfangenden Subventionen mit den beihilferechtlich relevanten Bestimmungen selbst zu prüfen bzw. bei den zuständigen Behörden gründliche Nachfragen anzustellen.²⁰⁹

²⁰⁷ Vgl. ebd., S. 245.

²⁰⁸ Staatliche Beihilfen an Unternehmen oder bestimmte Produktionszweige sind gem. Art. 107 Abs. 1 AEUV grundsätzlich unzulässig, wenn sie den Wettbewerb verfälschen oder zu verfälschen drohen. Gem. Art. 108 Abs. 3 AEUV sind alle geplanten Beihilfen der KOM im Vorfeld anzuzeigen. Diese entscheidet daraufhin über deren Zulässigkeit und solange darf der MS die betroffene Maßnahme nicht durchführen. Ausgenommen von dieser Regelung sind stets sog. De-minimis-Beihilfen an Unternehmen gem. Art. 2 Abs. 2 VO (EG) Nr. 1998/2006, die in drei Steuerjahren 200000 EUR, bei im Straßensektor tätigen Unternehmen 100000 EUR, nicht übersteigen. Im Rahmen der KHP werden jedoch ebenso Beihilfen gewährt, die ggf. auch die De-minimis-Grenze überschreiten. Die Regelungen im AEUV (siehe insbesondere Art. 107 Abs. 3 lit. a-c zu mit dem BM vereinbaren Beihilfen) als auch in der Gruppenfreistellungsverordnung (siehe v.a. Art. 13-15 VO (EG) Nr. 800/2008, aber auch ff.) sind jedoch so gestrickt, dass insbesondere Regionalbeihilfen im Rahmen der KHP ermöglicht werden. So legt bspw. Art. 13 Abs. 2 VO (EG) Nr. 800/2008 fest, dass regionale Investitions- und Beschäftigungsbeihilfen gem. Art. 13 Abs. 1 mit dem BM vereinbar und von der Notifizierungspflicht befreit sind, wenn sie in Fördergebieten gewährt werden, die in der genehmigten Fördergebietskarte des betreffenden Mitgliedstaats für den Zeitraum 2007-2013 ausgewiesen sind. Darüber hinaus legen weitere Bestimmungen zusätzliche Bedingungen sowie Schwellenwerte für solche Beihilfen fest, damit sie mit dem BM vereinbar bleiben.

²⁰⁹ Vgl. Bal, S. 246f.

Um im Rahmen der KHP aus den Strukturfonds Fördermittel zu erhalten, müssen die begünstigten Unternehmen bzw. Personen in der Regel nicht unerhebliche bürokratische Hürden überwinden und setzen sich in bestimmten Fällen, wie eben thematisiert, sogar einem finanziellen Risiko aus. Außerdem könnte das Erstattungsprinzip dort Probleme bereiten, wo Einnahmen nicht ausreichend verfügbar sind, um eine Vorfinanzierung zu leisten, z.B. im Rahmen von durch den ESF geförderten beschäftigungspolitischen Maßnahmen für einzelne Personen.

5.1.3. Ergänzende Durchführung durch die Kommission

Im aktuellen Förderzeitraum spielen DfRA der KOM eine wesentliche Rolle. Allein die AllgVO sowie die EFRE-VO werden durch eine doppelt so umfangreiche Durchführungsverordnung (DfVO) (VO (EG) Nr. 1828/2006) der KOM präzisiert.²¹⁰

Die DfVO enthält u.a. nähere Bestimmungen zur Publizität, über die indikative Aufschlüsselung der Verwendung der Fondsmittel, zu den Verwaltungs- und Kontrollsystemen, zum Vorgehen bei aufkommenden Unregelmäßigkeiten in der Durchführung, zum Schutz personenbezogener Daten, zu Finanzkorrekturen bei Verstößen gegen die Zusätzlichkeit, zum elektronischen Datenaustausch usw. Darüber hinaus werden für den EFRE die Förderfähigkeit von Ausgaben für den Wohnungsbau konkretisiert sowie Regeln für die Zuschussfähigkeit im Rahmen der OP zum Ziel ETZ aufgestellt. In den Anhängen und Anlagen finden sich außerdem weitere Detailregelungen, die Formalitäten wie an die KOM zu übermittelnde Informationslisten betreffen oder auch Musterdokumente wie für Teile der Jahresberichte und Formularvordrucke aufstellen. In Anhang XVI befindet sich so auch ein Muster für die Finanzierungspläne der OP.

Die DfVO wurde auf Basis des vor Lissabon gültigen Vertragsrechts erlassen. Demnach fand hier die explizite Trennung zwischen delRA und DfRA noch keine Anwendung. Die DfVO könnte inhaltlich Elemente enthalten, die beide Formen berühren, was hier aber ebenso wenig überprüft werden kann wie die Einhaltung der Grenzen der Ermächtigung durch die KOM.

Die beiden vorangegangenen Abschnitte dienen v.a. zur Verdeutlichung des Bestehens von Durchführungskompetenzen sowohl auf Seiten der MS als auch der KOM im Rahmen der KHP,

²¹⁰ Weitere DfRA der KOM finden sich bei *EurLex* unter <http://eur-lex.europa.eu/Result.do?idReq=6&page=1>.

sodass die unter 3.3.3.3. behandelte Thematik für die KHP eine reale Bedeutung hat. Demnach muss eine vollständige Subsidiaritätsprüfung für die EU-KHP u.a. auch die Verteilung der Durchführungszuständigkeiten zwischen den MS und der KOM umfassen.

5.2. Einhaltung des Subsidiaritätsprinzip in bisheriger Kohäsionspolitik

Wie bereits Punkt 3.1. zeigte, hat die KHP bzw. die vorherige EG-Regionalpolitik und deren zunehmende Ausdehnung einen wesentlichen Beitrag zur Etablierung des SubsPr auf EU-Ebene sowie seiner vertraglichen Verankerung geleistet. Folglich stellt sich die Frage, inwieweit bisher Verstöße der EU bzw. der EG gegen das SubsPr stattgefunden haben könnten. Weise weist daraufhin, dass gem. dem SubsPr besser entwickelte MS zu einer stärker eigenständigen Unterstützung ihrer rückständigen Regionen und Gebiete in der Lage sind und demnach die Förderung vorwiegend diesen zu überlassen sei.²¹¹ Eine ähnliche Auffassung vertritt Döring im Hinblick auf die in den Achtzigern expandierende Regionalpolitik der EG. So seien der Vorrang der EG und die finanzielle Unterstützung gegenüber „schwächeren“ MS in der regionalpolitischen Förderung zwar tendenziell gerechtfertigt, nicht aber gegenüber solchen, die über ausreichend Mittel für eine selbstständige Förderpolitik verfügen.²¹²

Döring identifiziert generell eine breite Palette an Verstößen der EG-Regionalpolitik der Achtziger gegen das SubsPr, die sich zum Teil auch auf die aktuelle Förderperiode übertragen lassen. So sei allein schon die Auswahl und Festlegung der Fördergebiete durch die KOM nicht mit dem SubsPr vereinbar, weil dadurch z.T. nationale Fördergebiete nicht mehr mit den durch die KOM gewählten übereinstimmen, obwohl nationale und regionale Akteure diesbezüglich adäquatere Entscheidungen treffen könnten. Diese Aufgabe erfüllt die KOM in ihrer Rolle als Beihilfenaufsicht und sie entscheidet letztlich aus subventionsrechtlicher Sicht über förderfähige Gebiete. Die Beihilfenpraxis der KOM in diesem Zeitraum sei von einer Ungleichbehandlung wohlhabender MS gegenüber „ärmeren“ MS geprägt gewesen. Um im Sinne des Beihilfenrechts gemeinschaftsweite Wettbewerbsverzerrungen zu verhindern und gleichzeitig ein Aufschließen „schwächerer“ MS durch die EG-Förderung zu ermöglichen, seien die regionalpolitischen Fördermöglichkeiten wohlhabender MS deutlich stärker eingeschränkt worden. Dadurch hätte sich aber nicht automatisch die Situation ersterer verbessert, stattdessen

²¹¹ Vgl. Weise, S. 38.

²¹² Vgl. Döring, 1992, S. 82.

bestünde bei dieser Praxis das Risiko eines gemeinschaftsweiten Wohlstandsverlusts, weil v.a. die Entwicklung wohlhabender MS gebremst würde. Er plädiert für eine flexiblere Handhabung, um den Gesamtwohlstand zu erhöhen und dadurch mehr Mittel für die Umverteilung zu generieren. Überhaupt seien die MS mitunter gezwungen gewesen, das nationale regionalpolitische Förderinstrumentarium an das allgemeiner gefasste der EG anzupassen, um keine EG-Fördermittel zu verlieren und dadurch wäre wiederum der Raum für spezifisch lokal/regional angepasste Maßnahmen enger geworden. Bei Döring wird grundsätzlich eine Zentralisierung durch die EG angeprangert, in deren Rahmen einheitliche Lösungsansätze der örtlichen Situation nicht mehr gerecht und vermeintliche Größenvorteile durch den erheblichen Verwaltungsaufwand widerlegt würden. So beanstandet er auch die Mitsprache der EG bei der Programmgestaltung, weil bei sie zu große Informationsdefizite über die örtliche Lage aufweise, die auch durch das Partnerschaftsprinzip nicht beseitigt worden wären, da (sub-)nationale Akteure nur ungenügend an der Konzipierung der EG-Förderkonzepte und der Mittelverwaltung teilhaben durften.²¹³ Außerdem würde auch der mehrjährige Programmansatz Probleme bereiten, da hierdurch die MS und Regionen auf veränderte Rahmenbedingungen nicht flexibel genug reagieren können. Dies bedeutet praktisch, dass der Programmrahmen das „Besser“ der MS in der Umsetzung der Förderung in seiner optimalen Entfaltung behindert. Darüber hinaus seien die hohen Fördersätze der EG nicht mit dem SubsPr zu vereinbaren gewesen, da im Sinne einer Hilfe zur Selbsthilfe „schwächere“ MS und ihre Regionen größtenteils aus ihrer Eigenverantwortung entlassen und kaum Anreize zu effizienten Investitionsprojekten gesetzt worden wären.²¹⁴ Die Zentralisierung in der EG-Regionalpolitik wird hier aus ökonomischer Sicht also insbesondere im Hinblick darauf kritisiert, dass die MS eher daran interessiert sind, die aufgrund des Informationsdefizits weniger effektiven Anforderungen und Vorgaben der EG zu erfüllen, anstatt in eigener Initiative und unter stärkerer Beachtung örtlicher Gegebenheiten aktiv zu werden. In ähnlicher Weise beklagt Weise das allgemein hohe Budget der KHP, welches für eine Konzentration auf „bedürftige“ MS nicht notwendig sei und bemängelt damit faktisch ebenso die Mittelvergabe an wohlhabende MS.²¹⁵

²¹³ Bis dahin vgl. ebd., S. 66-72 und S. 76ff.

²¹⁴ Vgl. ebd., S.74ff.

²¹⁵ Vgl. Weise, S. 85f. und S. 100.

Letztlich zeigen diese Kritikpunkte, dass das SubsPr schon seit langer Zeit im Kontext der EG-Regionalpolitik bzw. KHP skeptisch thematisiert werden kann. Einige der angemahnten Punkte, bspw. hinsichtlich der Einbeziehung regionaler, lokaler u.a. Partner oder die Starrheit des mehrjährigen Programmrahmens, sind derweil etwas verbessert worden. Es kristallisiert sich aber v.a. ein politisches Dilemma heraus, welches sich aus dem Zusammenspiel zwischen einer zum Teil gewollten supranationalen Regional- bzw. Kohäsionspolitik und insbesondere dem Beihilfenrecht der EU/EG, aber auch zwischen einer Konzentration auf „bedürftige“ MS/Regionen und dem Empfinden wohlhabender MS, nicht als reine Subventionsgeber fungieren zu wollen, ergibt. Faktisch bestehen hier schwer in Einklang zu bringende Gegensätze.

Schließlich steht ebenfalls die Zentralisierung der strategischen Planung sowie „Lissabonisierung“ der KHP im aktuellen Förderzeitraum für das Interesse der wohlhabenden MS, den Mitteleinsatz in den ärmeren MS zu steuern. Die damit verbundenen Nachteile hinsichtlich der nationalen und regionalen Handlungsfreiheit fallen auf sie jedoch ebenso zurück. Die vertikale strategische Zielsteuerung von den Kohäsionsleitlinien über die NSRP zu den OP erscheint aus Sicht des SubsPr wenigstens fragwürdig, da alle drei Planungsdokumente sich hinsichtlich Zielsetzung und -konkretisierung nach Unionsvorgaben richten. Andererseits wurden die NSRP und OP und damit auch ihre Zielkonkretisierungen im Hinblick auf die Lissabon-Strategie zwar durch die KOM geprüft und genehmigt, jedoch die Zielkonkretisierungen selbst nicht direkt durch die EU vorgegeben, sodass hier zumindest eine, wenn auch formal eingeeengte, Flexibilität der MS und Regionen bestand, die durch diese oftmals, wie gesehen, auch gut für das Unterlaufen der strategischen Steuerungsvertikale genutzt worden ist. Insofern ist hier das politisch und rechtlich legitime Bestreben der EU, auf die mitgliedstaatliche Verfolgung der vertraglichen und abgeleiteten Ziele in der KHP hinzuwirken und hierzu ggf. auch strengere Maßgaben zu setzen gegen den Verlust an Handlungsautonomie für die MS und ihre Regionen unter einer strafferen Steuerung abzuwägen. Ein Verstoß gegen das SubsPr wäre damit praktisch dann gegeben, wenn die strategischen Vorgaben der EU für die Festlegung von Zielen und Handlungsbereichen auf nationaler und subnationaler Ebene so enge Grenzen setzen, dass eine Anpassung an nationale und regionale Gegebenheiten auf dieser Basis kaum noch möglich ist.

Allerdings könnte an dieser Stelle moniert werden, dass die MS und EU-Institutionen sich im Rahmen der Verhandlungen zu den VO bereits politisch über das zulässige Maß an zentralen

Vorgaben für die Zielsetzung und -konkretisierung auf nationaler und regionaler Ebene geeignet hätten und somit davon auszugehen sei, dass den Interessen und Bedürfnissen aller Beteiligten entsprochen wurde. Hiergegen ist jedoch einzuwenden, dass Ungleichgewichte in der Verhandlungsmacht auftreten können, wodurch einige Akteure gegenüber anderen dominant sind, bspw. einige MS wegen ihrer Wirtschaftskraft gegenüber anderen. Das kann zur Zustimmung der dominierten Gruppen führen, obwohl sie unzufrieden mit den Verhandlungsergebnissen sind. Insbesondere ist aber zu betonen, dass das SubsPr als Rechtsprinzip über die Grenzen der politischen Einigung hinweg seine Wirkung entfaltet. Es setzt zum einen rechtliche Grenzen für den Inhalt der Verhandlungen im ordentlichen Gesetzgebungsverfahren und interveniert zum anderen wiederum, wenn diese Grenzen durch einen oder mehrere Akteure im Rahmen der Verhandlungen mit Hilfe politischer Macht überschritten worden sind. In diesem Falle müsste sich aus dem SubsPr in seiner vertraglichen Konzipierung theoretisch die Notwendigkeit einer nachträglichen Korrektur ableiten. Denn das SubsPr soll als Rechtsgrundsatz auch eine *Schutzfunktion* vor übermäßigen Eingriffen in den Hoheitsbereich der schwächsten Glieder, insbesondere die staatliche Souveränität betreffend, erfüllen. Die Wahrung des SubsPr mit dem politischen Kompromiss zu begründen, würde diese Schutzfunktion unterlaufen.

5.3. Das Konzept der künftigen Kohäsionspolitik 2014-2020

5.3.1. Entwürfe rechtlich und strategisch relevanter Dokumente

5.3.1.1. Grundzüge der Verordnungsentwürfe

Im Einklang mit Art. 294 Abs. 2 AEUV hat die KOM im Oktober 2011 das ordentliche Gesetzgebungsverfahren mit ihren Vorschlägen zur neuen AllgVO (KOM (2011) 615), zur ESF-, EFRE- und Kohäsionsfonds-VO für den Förderzeitraum 2014-2020 offiziell eröffnet. Im September 2012 wurde zudem ein geänderter Vorschlag für die AllgVO (Com (2012) 496) von der KOM angenommen. Weitere Verordnungsentwürfe anderer Instrumente für die künftige KHP wurden von der KOM vorgeschlagen²¹⁶, die folgenden Ausführungen konzentrieren sich jedoch

²¹⁶ Hierzu zählen u.a. die VO zum Globalisierungsfonds oder zur ETZ. Eine Zusammenstellung der Vorschläge findet sich auf der Homepage der GD Regio der KOM unter http://ec.europa.eu/regional_policy/what/future/proposals_2014_2020_de.cfm#7.

v.a. auf die AllgVO und die ESF-VO. Zur Vereinfachung wird hierbei „Verordnungsentwurf“ als „Verordnung“ bezeichnet.

Die gemeinsamen Bestimmungen im Entwurf zur AllgVO in der Fassung vom 11. September 2012 umfassen nun neben ESF, EFRE und Kohäsionsfonds zusätzlich auch den ELER und den in Europäischen Meeres- und Fischereifonds (EMFF) umbenannten Fischereifonds. Für die fünf Fonds gilt der Gemeinsame Strategische Rahmen, insofern können sie in ihrer Gesamtheit auch als *GSR-Fonds* (Art. 1 Abs. 1 AllgVO) bezeichnet werden. Der erste Teil der VO (Art. 1 und 2) beinhaltet den Gegenstand und die Begriffsbestimmungen. Teil Zwei (Art. 3-80) gilt für die GSR-Fonds, während sich Teil Drei (Art. 81-140) nur auf EFRE, ESF und Kohäsionsfonds bezieht. Der vierte Teil (Art. 141-147) enthält Bestimmungen zur delegierten und Durchführungsrechtsetzung sowie die Schlussbestimmungen. Der Entwurf ist um ein Vielfaches umfangreicher als die geltende VO (EG) Nr. 1083/2006 und würde die Komplexität der KHP weiter erhöhen. Im Folgenden sollen zunächst einige Bestimmungen der AllgVO zu ausgewählten Themenkomplexen vorgestellt werden. Die Darstellung erfolgt sprachlich zur Vereinfachung meist so, als wären die Entwürfe als VO bereits in Kraft getreten.

Strategische Elemente und Programmplanung

Entsprechend der engen Verknüpfung der KHP im aktuellen Förderzeitraum mit der Lissabon-Strategie, soll sie 2014-2020 noch enger mit der Strategie Europa 2020 verbunden werden. Den ersten unmittelbaren Anknüpfungspunkt hierbei bilden sog. *Thematische Ziele* gem. Art. 9 AllgVO, die sich aus den Wachstumsprioritäten und Kernzielen von Europa 2020 ableiten und die jeder GSR-Fonds unterstützen soll. Insgesamt werden elf thematische Ziele benannt, die in den fondsspezifischen VO jeweils in konkretere *Investitionsprioritäten* zu übertragen sind. Der Entwurf der ESF-VO beispielsweise sieht demnach gem. Art. 3 Abs. 1 vier der thematischen Ziele vor, zu denen der ESF primär im Rahmen seiner Förderpolitik beitragen soll. Dabei handelt es sich um die *Förderung der Beschäftigung und Unterstützung der Mobilität der Arbeitskräfte* (Abs. 1 lit. a), *Investitionen in Bildung, Kompetenzen und lebenslanges Lernen* (Abs. 1 lit. b), die *Förderung der sozialen Eingliederung und Bekämpfung der Armut* (Abs. 1 lit. c) sowie die *Verbesserung der institutionellen Kapazitäten und Förderung einer effizienten öffentlichen Verwaltung* (Abs. 1 lit. d). Letzteres thematisches Ziel dürfte nicht für alle MS gleichermaßen relevant sein, sondern vielmehr neue MS betreffen, welche in diesem Bereich noch mit Schwierigkeiten kämpfen. Außerdem soll der ESF gem. Art. 3 Abs. 2 ESF-VO flankierend zu

den anderen, in Art. 9 AllgVO aufgezählten, thematischen Zielen beitragen, indem er in den betreffenden Bereichen insbesondere Investitionen in das nötige Humankapital fördert. Artikel 3 Abs. 1 ESF-VO zählt für jedes primäre thematische Ziel zudem verschiedene Investitionsprioritäten auf, welche die zu ergreifenden Maßnahmen zielführend steuern sollen. Die Investitionsprioritäten bilden keine neuen abgeleiteten Ziele, sondern konkretisieren die Handlungsbereiche, in denen das entsprechende thematische Ziel zu verfolgen ist. Einige Investitionsprioritäten könnten dagegen durchaus als konkretisierte Ziele interpretiert werden. Zum Beispiel ist im Rahmen des ersten thematischen Ziels (nach obiger Reihenfolge) die Investitionspriorität *Selbstständigkeit, Unternehmertum und Existenzgründungen* (Art. 3 Abs. 1 lit. a v ESF-VO) als reiner Handlungsbereich zu betrachten, während bei der Investitionspriorität *Modernisierung und Stärkung von Arbeitsmarkteinrichtungen, einschließlich Maßnahmen zur Förderung der transnationalen Mobilität der Arbeitskräfte* (lit. a vii) wenigstens der erste Teil auch als Ziel klassifiziert werden könnte, da modernisierte und gestärkte Arbeitsmarkteinrichtungen als Zustand angestrebt werden. Davon ausgehend muss aber gerade die Bezeichnung der thematischen Ziele als „Ziele“ kritisch gesehen werden, da diese streng genommen auch nur Handlungsbereiche der KHP für die Realisierung der Europa-2020-Kernziele abstecken. An dieser Stelle wird die Problematik der Abgrenzung von Zielen und Maßnahmen, wie im Kontext des SubsPr und VhmGr bereits angedeutet, recht deutlich. Die thematischen Ziele und Investitionsprioritäten sind nach der hier vorgenommenen Abgrenzung weder eindeutig Ziele, noch Maßnahmen, sondern stellen vielmehr eine Zwischenkategorie dar, die jeweils entsprechend zum einen, als auch zum anderen tendieren kann. Insofern ist auch die Frage der Anwendbarkeit von SubsPr und VhmGr nur schwierig zu klären. Es zeigt sich auch, dass die Fixierung des SubsPr allein auf Ziele nicht zufriedenstellend ist, weil diese seiner Schutzfunktion gegenüber der mitgliedstaatlichen Autonomie nicht gerecht werden und auch eine optimale Anwendung der „Nicht-ausreichend“- und „Besser“-Kriterien erschweren würde. Insofern muss bei den Zwischenkategorien wie Handlungsbereichen der Konkretisierungsgrad beachtet werden. Solange diese lediglich allgemeine Handlungsoptionen bzw. Interventionsbereiche für konkretere Handlungen beinhalten und keine unmittelbar vor Ort vollziehbaren Maßnahmen oder äußerst enge Vorgaben für in den nächsten Schritten unmittelbar zu vollziehende Maßnahmen darstellen, fallen sie nach dem hier dargelegten Verständnis als eher dem Bereich der Ziele und Zielkonkretisierungen zugehörig in den Anwendungsbereich des

SubsPr. Da in den VO und insbesondere im GSR ein unmittelbarer Zusammenhang der thematischen Ziele und Investitionsprioritäten zu Europa 2020 und den Kernzielen hergestellt²¹⁷ wird und die KOM selbst den Zielbegriff verwendet, werden die thematischen Ziele und Investitionsprioritäten i. V. m. den vorangegangenen Erläuterungen hier dem Anwendungsbereich des SubsPr zugerechnet.

Abbildung 6 verdeutlicht den Zusammenhang mit den Kernzielen von Europa 2020 am Beispiel des ESF. Das vierte thematische Ziel zur Verbesserung der Verwaltungskapazitäten wurde hier ausgelassen, da es nicht für alle MS relevant ist. Es betrifft letztlich die Herstellung einer optimalen Handlungsfähigkeit der MS, um die Prioritäten von Europa 2020 besser verfolgen zu können.

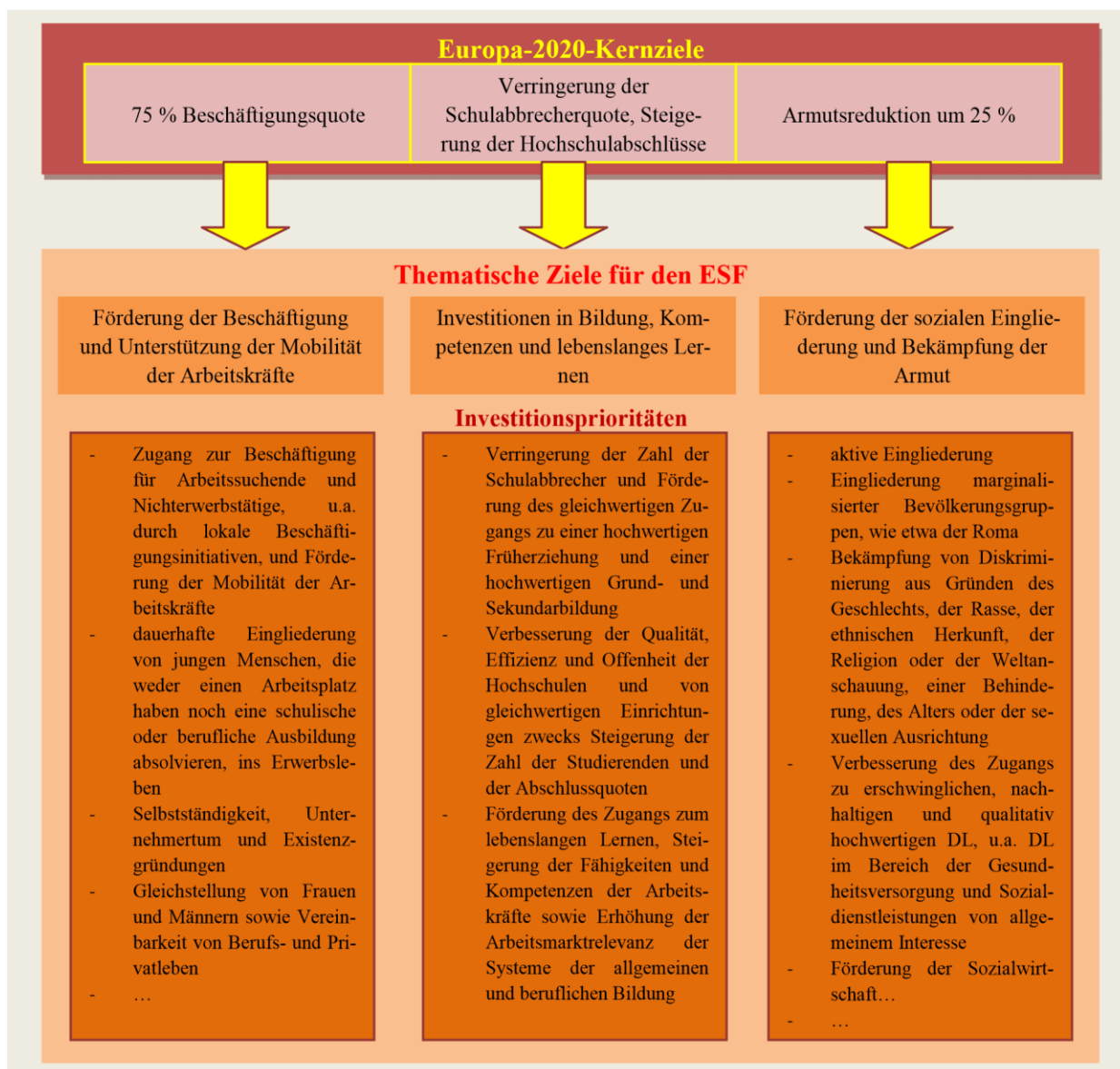
Die Fokussierung auf die Erreichung der Ziele von Europa 2020 schlägt sich ebenfalls im Grundsatz der *Thematischen Konzentration* gem. Art. 16 AllgVO nieder, wonach die MS „[...] ihre Unterstützung auf Maßnahmen [konzentrieren], die in Bezug auf die EU-Strategie [...] den größten Mehrwert bieten.“ Die thematischen Ziele und Investitionsprioritäten ordnen sich damit in die thematische Konzentration ein. Weiterhin sollen die unterstützten Maßnahmen die den länderspezifischen Empfehlungen im Rahmen der wirtschaftspolitischen Koordinierung und den Ratsempfehlungen im Bereich der Beschäftigungspolitik entnommenen Herausforderungen adressieren und dabei nationale wie regionale Bedürfnisse beachten. Für den ESF schlägt sich die thematische Konzentration in Quoten nieder. So sollen gem. Art. 4 Abs. 2 ESF-VO mindestens 20 % der den MS zugeteilten Mittel für das thematische Ziel der Förderung der sozialen Eingliederung und Armutsbekämpfung aufgewandt werden. Darüber hinaus sind gem. Art. 4 Abs. 3 der VO 80 % der jedem OP stärker entwickelter Regionen zugewiesenen Mittel auf höchstens vier Investitionsprioritäten zu konzentrieren, das gleiche gilt bei Übergangsregionen für 70 % und weniger entwickelten Regionen für 60 % der Mittel. Insofern würde den MS und Regionen hier nicht viel Raum zum Verfolgen eigener Prioritäten verbleiben.

Das strategische Basisdokument der künftigen KHP soll der *Gemeinsame Strategische Rahmen* gem. Art. 10-12 AllgVO bilden. Artikel 10 AllgVO zufolge dient der GSR einer klaren Ausrichtung des Planungsprozesses und der Erleichterung der Koordinierung der GSR-Fonds mit anderen EU-Strategien und -Instrumenten im Rahmen der Ziele von Europa 2020. Demnach

²¹⁷ Siehe 5.3.1.2.

nimmt er die derzeitige Funktion der Kohäsionsleitlinien ein. Er geht jedoch als Steuerungsdokument weit über diese hinaus und ist deutlich komplexer.

Abbildung 5: Zusammenhang Thematischer Ziele und Europa-2020-Kernziele (eigene Darstellung)



Die Vorgaben, die sich aus Europa 2020 und dem GSR ergeben, werden auf nationaler Ebene in sog. *Partnerschaftsvereinbarungen* übertragen, welche die bisherigen NSRP ersetzen, aber ebenfalls umfangreicher als diese sind. Die Partnerschaftsvereinbarungen sind nach Art. 13 Abs. 2 AllgVO im Sinne des Partnerschaftsprinzips gem. Art. 5 Abs. 1 AllgVO nun aber durch die MS **verpflichtend** mit den zuständigen regionalen, lokalen und städtischen Behörden, den Wirtschafts- und Sozialpartnern und zivilgesellschaftlichen Stellen sowie im Dialog mit der

KOM für den gesamten Förderzeitraum auszuarbeiten. Inhaltlich wird an der Partnerschaftsvereinbarung deutlich, dass die KOM einen strafferen Ansatz bei der Steuerung und Kontrolle der GSR-Fonds-Förderung in den MS wählen möchte. So wird dieser bei Europa 2020 eingeschlagene Weg auch analog in der KHP fortgesetzt.

Die MS müssen in der Partnerschaftsvereinbarung gem. Art. 14 lit. a AllgVO darlegen, wie sie die *Übereinstimmung der Umsetzung der KHP mit Europa 2020* sicherstellen wollen. Dazu sind u.a. die nationalen Unterschiede und Entwicklungserfordernisse in Bezug auf alle thematischen Ziele sowie auf die länderspezifischen und beschäftigungspolitischen Empfehlungen zu analysieren. Weiterhin soll die Partnerschaftsvereinbarung eine zusammenfassende Analyse der Ex-ante-Evaluierungen gem. Art. 48 Abs. 2 enthalten, welche die Auswahl der thematischen Ziele und die als Richtwert dienende Verteilung der Fondsmittel begründen. Die Ex-ante-Evaluierungen sind für die Programme (auch OP) durch die zuständigen Behörden vorzunehmen und sollen faktisch die Durchführung der Förderung im Hinblick auf die Europa-2020-Ziele, als auch die Ziele der VO vorbereiten und vorstrukturieren. Sie dienen als Begründungsbasis für den gewählten Weg der Behörden bei der Förderumsetzung. Gemäß Art. 48 Abs. 3 AllgVO sind neben o.g. Punkten u.a. der Beitrag der Programme zur Europa2020-Strategie, die Relevanz und Klarheit vorgeschlagener Programmindikatoren, die Angemessenheit der Humanressourcen und der administrativen Leistungsfähigkeit für die Verwaltung der Programme usw. zu beurteilen. Die Partnerschaftsvereinbarungen enthalten gem. Art. 14 lit. a AllgVO auch eine Zusammenfassung der wichtigsten für jedes thematische Ziel der GSR-Fonds zu erwartenden Ergebnisse, sie legen die wichtigsten prioritären Bereiche für die Zusammenarbeit (mit den Partnern und der KOM) sowie bereichsübergreifende Grundsätze und Strategieziele für die Nutzung der GSR-Fonds fest. Wie der NSRP listen sie ebenfalls alle EFRE-, ESF- und Kohäsionsfonds-Programme, ausgenommen der ETZ, sowie nun aber auch die ELER- und EMFF-Programme mit den jeweiligen Mittelzuweisungen (Richtwerte) auf. Darüber hinaus formulieren sie *einen integrierten Ansatz zur aus den GSR-Fonds unterstützten territorialen Entwicklung* und eine *integrierte Strategie für besondere Bedürfnisse der ärmsten geographischen Gebiete bzw. der am stärksten von Diskriminierung und Ausgrenzung bedrohten Zielgruppen* (Art. 14 lit. b und c AllgVO), womit insbesondere die Ziele der territorialen und der sozialen Kohäsion verfolgt werden sollen. Weiterhin müssen die MS darlegen, wie sie eine *effektive Umsetzung sicherstellen* wollen (lit. d), was auch Maßnahmen zur Einbindung der

Partner gem. Art. 5 Abs. 1 sowie deren Rolle bei der Erarbeitung der Partnerschaftsvereinbarung selbst und der Fortschrittsberichte zu ihrer Umsetzung umfasst. Letztere sind gem. Art. 46 Abs. 1 AllgVO 2017 und 2019 von den MS der KOM vorzulegen. Sie enthalten Bewertungen und Informationen gem. Art. 46 Abs. 2. Auf Basis der Berichte der MS erstellt die KOM gem. Abs. 4 einen strategischen Fortschrittsbericht für das EP, den Rat, den EWSA und den AdR. Zuletzt sollen die MS *Vorkehrungen für einen effizienten Einsatz der GSR-Fonds- Mittel* treffen (Art. 14 lit. e AllgVO), die insbesondere auf eine Reduktion des Verwaltungsaufwandes für die Fördermittelempfänger abzielen und hierbei v.a. eine komplette Umstellung auf elektronischen Datenaustausch anstreben.

Den MS sollen somit durch die Partnerschaftsvereinbarungen verschiedene Verpflichtungen auferlegt werden, die der KOM, welche diese gem. Art. 15 Abs. 1 und 2 AllgVO auf die Anforderungen nach Art. 14 hin überprüft und genehmigt, eine stärkere (Vorab-) Kontrolle der Programmplanung und -umsetzung im Sinne der EU-Vorstellungen ermöglichen würde. Auf Basis der Partnerschaftsvereinbarung bilden gem. Art. 23 Abs. 1 AllgVO wiederum *Programme* die Grundlage für die Planung und Umsetzung der Förderung aus den GSR Fonds, deren Erstellungsprozess sich im Wesentlichen kaum von dem der OP des derzeitigen Förderzeitraums unterscheidet und wiederum durch die vom MS benannten Behörden auf den verschiedenen Ebenen erfolgt (Abs. 2). Sie sind aber gem. Art. 23 Abs. 3 im Sinne von Art. 48 Abs. 3 AllgVO vorzuevaluieren. Etwas verwirrend ist die Verwendung des Begriffs „Programm“ in Teil Zwei der AllgVO (Art. 23ff.), während Teil Drei (Art. 87ff.) von „Operationellen Programmen“ spricht. Die Aufteilung der VO lässt aber den Schluss zu, dass die Programme als Oberbegriff alle GSR-Fonds umfassen, während die OP einen spezifischen Unterfall der Programme für den EFRE, ESF und Kohäsionsfonds darstellen. Demnach enthalten Art. 23ff. AllgVO weniger und allgemeinere Bestimmungen zu den Programminhalten, während die zu den OP gem. Art. 87ff. AllgVO umfangreicher sind. In der Folge werden deshalb nur die OP betrachtet.

Die Prioritätsachsen der OP entsprechen gem. Art. 87 Abs. 1 AllgVO einem thematischen Ziel und können eine oder mehrere Investitionsprioritäten umfassen. Der *Inhalt der OP* gem. Art. 87 Abs. 2 ist insgesamt ähnlich dem der Partnerschaftsvereinbarung angelegt, umfasst jedoch auch spezifischere Regelungen. Nach Absatz 2 lit. a sollen die Behörden eine *Strategie für den Beitrag des OP zu Europa 2020* erstellen, die wie in der Partnerschaftsvereinbarung eine Aufstellung der Erfordernisse zur Bewältigung der Herausforderungen gem. den länderspezifi-

schen und beschäftigungspolitischen Empfehlungen sowie die Begründung der Wahl der thematischen Ziele und Investitionsprioritäten umfasst. Absatz 2 lit. b benennt die *Bausteine der Prioritätsachsen*. So werden in den Prioritätsachsen die Investitionsprioritäten in spezifische Ziele untergliedert, die gemeinsamen und spezifischen Output- und Ergebnisindikatoren angeführt, die zu unterstützenden Maßnahmen einschließlich der Nennung der wichtigsten Zielgruppen bzw. spezifischer, gezielt zu unterstützender Gebiete sowie die geplante Nutzung der Finanzinstrumente beschrieben und die Interventionskategorien genannt. Weiterhin ist der *Beitrag zum integrierten Ansatz zur territorialen Entwicklung gem. Partnerschaftsvereinbarung* (Abs. 2 lit. c) zu schildern, der u.a. die Koordinationsmechanismen zwischen den Fonds und anderen GSR-Fonds, Finanzierungsinstrumenten und der EIB oder auch die Ermittlung von Gebieten für integrierte Maßnahmen sowie Vorkehrungen für interregionale und transnationale Maßnahmen mit Empfängern aus mindestens einem MS u.a. umfasst. Außerdem ist der *Beitrag zum integrierten Ansatz der Partnerschaftsvereinbarung* für besondere Bedürfnisse der ärmsten geographischen Gebiete etc. (Abs. 2 lit. d) zu formulieren.

Die *Vorkehrungen zur Gewährleistung des effizienten Einsatzes der Fonds* (Abs. 2 lit. e) sowie *zur Gewährleistung des wirksamen Einsatzes der Fonds* (Abs. 2 lit. f) enthalten keine wesentlichen Ergänzungen zur Partnerschaftsvereinbarung, wobei die KOM beide hier wohl versehentlich vertauscht hat, da die Bestimmungen in e) die Effektivität, die in f) die Effizienz betreffen. Für die Effektivität sei aber die Aufstellung eines *Leistungsrahmens* gem. Art. 18ff. AllgVO erwähnt, der mit Hilfe der sog. *leistungsgebundenen Reserve* einen konditionalen Hebel aufbaut. Die leistungsgebundene Reserve umfasst gem. Art. 18 AllgVO 5 % der jedem GSR-Fonds und MS zugewiesenen Mittel. Der Leistungsrahmen umfasst gem. Anhang II Etappenziele für 2016 und 2018, die jeweils eine Investitionspriorität betreffen und als Fortschrittsmaßstab dienen sowie entsprechende Endziele für 2022. Deren Erreichung wird im Rahmen der Fortschrittsberichterstattung gem. Art. 19 Abs. 1 AllgVO 2017 und 2019 durch die KOM überprüft. Die leistungsgebundene Reserve wird gem. Art. 20 Abs. 2 den MS von der KOM nur zugewiesen, wenn diese 2019 die Erfüllung der Etappenziele feststellt. Zusätzlich kann die KOM bei Verfehlen der Etappenziele gem. Abs. 3 Zwischenzahlungen aussetzen, beim erheblichen Verfehlen gem. Abs. 4 auch Finanzkorrekturen vornehmen.

Weiterhin legt das OP einen Finanzierungsplan (Art. 87 Abs. 2 lit. g) sowie Bestimmungen zur Durchführung (Abs. 2 lit. h) fest. Letztere umfassen u.a. die Benennung der Akkreditierungsstelle, der Verwaltungs- und der Prüfbehörde. Die *Akkreditierung* der Verwaltungs- und Kontrollstellen in den MS würde im Förderzeitraum 2014-2020 erstmalig eingeführt werden. Dies bedeutet gem. Art. 64 Abs. 1 AllgVO, dass auf nationaler Ministeriumsebene eine akkreditierende Behörde zu schaffen ist, die alle im MS für die Verwaltung und Kontrolle zuständigen Stellen akkreditiert, demnach sozusagen für diese Tätigkeit bevollmächtigt. Sie wird dabei gem. Abs. 3 von einer unabhängigen Prüfstelle kontrolliert. Die Akkreditierung erfolgt gem. Abs. 2 nach bestimmten Kriterien und kann gem. Abs. 4 schon bei Nichterfüllung eines der Kriterien zurückgezogen werden. Die Kriterien sollen gem. Art. 117 Abs. 1 AllgVO durch die KOM per delRA festgelegt werden. Die förmliche Entscheidung der Akkreditierungsbehörde über die akkreditierten Verwaltungs- und Bescheinigungsbehörden ist der KOM gem. Art. 117 Abs. 3 durch die MS zu übermitteln. Mit der Akkreditierungsbehörde würde eine zwischengeschaltete Kontrollinstanz zwischen der KOM und den MS im Verwaltungs- und Kontrollsystem der MS etabliert werden, durch welche dieses an Komplexität und aufwendigen Abstimmungsprozessen zunähme. Gleichzeitig ist dies ein weiterer Ausdruck einer zentralisierten Kontrollvertikale, welche die KOM für die neue Förderperiode zu errichten versucht. Der Mehrwert dieser Institution bleibt unterdessen unklar, zumal bereits ein etabliertes behördliches System mit Verwaltungsbehörden etc. auf nationaler Ebene existiert. Sie scheint vielmehr nur zu weiterer Bürokratisierung zu führen. Zudem erscheint die Festlegung ihrer Errichtung auf Ministerialebene im Hinblick auf den Schutz der MS-Autonomie gem. Art. 4 Abs. 2 EUV fragwürdig.

Gemäß Art. 87 Abs. 3 AllgVO enthält jedes OP auch eine Beschreibung der spezifischen Maßnahmen und des Beitrags zum Erreichen von Querschnittszielen.

Die KOM nimmt gem. Art. 87 Abs. 4 per DfRA ein Muster an, nach dem die OP zu erstellensind. Die OP werden gem. Abs. 5 durch die KOM per Durchführungsbeschluss genehmigt.

Neben Programmen können auch sog. *Von der örtlichen Bevölkerung betriebene Maßnahmen zur lokalen Entwicklung* gem. Art. 28ff. AllgVO, Großprojekte (Art. 90ff.) oder auch Gemeinsame Aktionspläne (Art. 93ff.) durchgeführt werden.

Veranschlagte Mittel, Aufgaben, Ziele und geographischer Geltungsbereich

Für den Förderzeitraum 2014-2020 werden gem. Art. 83 Abs. 1 AllgVO Gesamtmittel von ca. 339 Mrd. EUR für den EFRE, ESF und Kohäsionsfonds veranschlagt. Die drei Fonds konzentrieren sich gem. Art. 81 Abs. 2 nur noch auf zwei Zielkategorien: *Investitionen in Wachstum und Beschäftigung* für alle drei Fonds und die *ETZ* im Rahmen des EFRE. Allerdings wird die Unterstützung bei Investitionen in Wachstum etc. gem. Art. 82 Abs. 2 nach drei Regionenkategorien aufgeteilt: *weniger entwickelte Regionen mit einem Pro-Kopf-BIP von weniger als 75 % des durchschnittlichen EU-BIP, Übergangsregionen mit einem Pro-Kopf-BIP von 75-90 % sowie stärker entwickelte Regionen mit einem Pro-Kopf-BIP von über 90 %*.

Gemäß Art. 84 Abs. 1 AllgVO fließen 96,52% (ca. 324,3 Mrd. EUR) der Gesamtmittel in die Zielkategorie Investitionen in Wachstum etc., wovon u.a. weniger entwickelte Regionen 48,25 % (ca. 163,5 Mrd. EUR), Übergangsregionen 10,76 % (ca. 36,5 Mrd. EUR), stärker entwickelte Regionen 16,35 % (ca. 55,4 Mrd. EUR) und aus dem Kohäsionsfonds unterstützte MS 20,87 % (ca. 70,7 Mrd. EUR) erhalten sollen. Die Mittel für die ETZ belaufen sich gem. Abs. 8 auf 3,5 % (ca. 11,9 Mrd. EUR).

Formal werden die Zielkategorien gegenüber der aktuellen Förderperiode damit zwar verringert, faktisch aber über die Regionenkategorien des Ziels Investitionen in Wachstum etc. durch die Einführung von Übergangsregionen erweitert. Mit Blick auf die bisherige Praxis müsste es demnach für jede Regionenkategorie und zusätzlich für die ETZ eigene OP geben. Darüber hinaus untermauert aber die nun vorgenommene Unterordnung der nach Entwicklungsstadien unterteilten Regionenkategorien unter das Ziel der Investitionen in Wachstum etc. i. V. m. der starken Konzentration der Mittel auf dieses Ziel die zunehmende Abkehr von der traditionellen Konvergenzpolitik hin zu einer wachstumsfixierten Förderpolitik, die sich in den Dienst der Strategie Europa 2020 stellt.

Allgemeine Fördergrundsätze

Die Fördergrundsätze finden sich in den Art. 4ff. AllgVO und entsprechen im Wesentlichen denen des aktuellen Förderzeitraums. Neu hinzugekommen sind lediglich die *Gewährleistung der Wirksamkeit der GSR-Fonds* sowie der *Abbau des Verwaltungsaufwandes für den Empfänger* gem. Art. 4 Abs. 9 und 10 AllgVO. Zudem wird das Partnerschaftsprinzip gem. Art. 5 Abs. 2 mit der *Mehrebenen-Governance* als Grundprinzip für die Umsetzung und Durchführung der Förderpolitik verknüpft. Demnach sind durch die MS die in Abs. 1 genannten Partner in die

Vorbereitung der Partnerschaftsvereinbarungen und Fortschrittsberichte, als auch in die Vorbereitung, Umsetzung, das Monitoring und die Evaluierung der Programme einzubeziehen. Außerdem scheint die Verbindlichkeit der gem. Abs. 1 zu organisierenden Partnerschaft dem Wortlaut nach stärker als in Art. 11 Abs. 1 VO (EG) Nr. 1083/2006 zu sein. Dies könnte ebenfalls einen unzulässigen Eingriff in die mitgliedstaatliche Autonomie gem. Art. 4 Abs. 2 EUV darstellen, da den MS verbindliche Vorgaben für die innerstaatliche Organisation der Förderpolitik gemacht werden. Zudem ist dies auch im Sinne des SubsPr fraglich, da offensichtlich die MS grundsätzlich besser in der Lage sein sollten, die jeweils geeigneten Partner zu wählen. Andererseits könnten die Partnerkategorien eher als allgemein angesehen werden und es lässt sich ebenfalls keine eindeutige Pflicht zur ständigen Einbeziehung jeder der genannten Gruppen von Partnern aus der Bestimmung ableiten. Darüber hinaus wäre es denkbar, dass einige MS zu einer unangemessen zentralisierten Planung und Durchführung der Förderpolitik neigen, die ineffektiv und undemokratisch ist und der demnach durch die EU vorgebeugt werden muss. Insofern ist diese Bestimmung wohl auf den mitgliedstaatlichen Kontext zu beziehen.

Konditionalitäten

Zur allgemeinen Leistungssteigerung sollen gem. Punkt 5.1.3. der Begründung zur AllgVO für den künftigen Förderzeitraum neue Konditionalitätsvorschriften eingeführt werden. Diese teilen sich in *Ex-ante- und Ex-post-Konditionalitäten* auf.

Die Ex-ante Konditionalitäten, die vor Ausgabe der Mittel an die MS greifen, sollen dafür sorgen, dass die MS die strategischen, ordnungspolitischen und institutionellen Rahmenbedingungen für eine effektive Unterstützung aus den Fonds erfüllen. Sie werden gem. Art. 17 Abs. 1 AllgVO in den fondsspezifischen Regelungen festgelegt. Allerdings finden sich bspw. weder in der EFRE-, noch der ESF-VO Ausführungen zu Konditionalitäten. Dagegen enthält Anhang V der AllgVO nähere Angaben. Danach bestehen *thematische Ex-ante-Konditionalitäten*, die für jedes thematische Ziel formuliert und durch Erfüllungskriterien konkretisiert werden und sowohl eine als auch mehrere Konditionalitäten umfassen können. Somit dienen die thematischen Ex-ante-Konditionalitäten als Rahmen zur Gewährleistung einer besseren Förderung im jeweiligen thematischen Ziel bzw. der jeweiligen Investitionspriorität. Allerdings bestehen hierbei Unklarheiten hinsichtlich der Trennung zwischen Konditionalität und Förderung, in-

dem stellenweise das, was vorausgesetzt wird, dem entspricht oder nahe kommt, was gefördert werden soll. Neben den thematischen gibt es *allgemeine Ex-ante-Konditionalitäten*, die sich in einem analogen Aufbau auf die Bereiche Antidiskriminierung, Gleichstellung von Männern und Frauen, Menschen mit Behinderung, öffentliches Beschaffungswesen, staatliche Beihilfen, Umweltvorschriften sowie statistische Systeme und Ergebnisindikatoren beziehen. Sind die Ex-ante-Konditionalitäten gem. Art. 17 Abs. 3 AllgVO am Tag der Übermittlung der Partnerschaftsvereinbarung an die KOM nicht erfüllt, müssen die MS die zur Abhilfe zu ergreifenden Maßnahmen auf nationaler oder regionaler Ebene sowie einen Zeitplan für deren Umsetzung in der Partnerschaftsvereinbarung und in den Programmen (Abs. 4) festlegen, um bis spätestens zum 31.12.2016 eine Erfüllung vorzuweisen. Die Nichterfüllung von Ex-ante-Konditionalitäten kann gem. Abs. 5 zur Aussetzung von Zahlungen durch die KOM führen. Darüber hinaus sind die Ex-ante-Konditionalitäten auch eine Teilvoraussetzung für die Genehmigung der Partnerschaftsvereinbarungen und der Programme.

Die Ex-post-Konditionalitäten betreffen den Leistungsrahmen.

Schließlich werden gem. Art. 21 AllgVO makroökonomische Konditionalitäten eingeführt, die praktisch einer Stärkung der wirtschafts- und beschäftigungspolitischen Koordinierung, wie sie auch durch Europa 2020 angestrebt wird, dienen. Hierbei kann die KOM die MS zur Überarbeitung ihrer Partnerschaftsvereinbarung auffordern, um die entsprechend ergangenen Ratsempfehlungen (auch im Bereich der Haushaltsdisziplin) zu inkludieren (Abs. 1). Die Änderungen sind gem. Abs. 3 durch die KOM zu genehmigen. Reagiert ein MS nicht oder in nicht ausreichender Weise, so kann die KOM gem. Abs. 5 und 6 die Zahlungen für die betroffenen Programme per Durchführungsbeschluss teilweise oder ganz aussetzen. Dies kann außerdem gem. Abs. 6 lit. e eintreten, wenn ein MS, der ein Darlehen aus dem Europäischen Stabilitätsmechanismus erhält, die damit verbundenen Auflagen nicht erfüllt. Die Zahlungsaussetzung ist gem. Abs. 8 aufzuheben, wenn der MS den Verpflichtungen schließlich nachkommt.

Auf diese Weise würde die unverbindliche Wirkung der Empfehlungen gem. Art. 288 AEUV mit Hilfe des finanziellen Hebels aufgeweicht und die KHP für eine durchsetzungsfähigere wirtschaftspolitische Steuerung nutzbar gemacht. Die KHP stiege damit i. V. m. der bereits thematischen Nähe praktisch zum zentralen Umsetzungsinstrument von Europa 2020 auf.

Delegierte und Durchführungsrechtsakte

Die AllgVO sieht eine Reihe deIRA und DfRA vor. Erstere unterliegen den Bedingungen von Art. 142 AllgVO. Die Bestimmungen wiederholen quasi lediglich die Vorschriften des Art. 290 AEUV. Artikel 142 Abs. 3 AllgVO zählt die relevanten Artikel der VO für die jeweiligen Ermächtigungen zur Befugnisübertragung auf.

Die Annahme der DfRA durch die KOM richtet sich nach dem in Art. 143 AllgVO beschriebenen Ausschussverfahren, welches auf die VO (EU) Nr. 182/2011 Bezug nimmt.

5.3.1.2. Der Gemeinsame Strategische Rahmen als Bindeglied zu Europa 2020

Wie bemerkt wird 2014-2020 das zentrale strategische Planungs- und Koordinierungsinstrument auf europäischer Ebene der GSR sein, welcher die enge Anlehnung der KHP an die Ziele, Prioritäten und Mechanismen von Europa 2020 unterstützen und sichern soll. Die Elemente des GSR werden in Art. 11 AllgVO festgelegt und in Anhang I präzise dargestellt. Allerdings macht Anhang I nicht zu allen in Art. 11 genannten Komponenten Ausführungen, weshalb zusätzlich ein im März 2012 von der KOM veröffentlichtes zweiteiliges Arbeitsdokument zum GSR in die Analyse einzubeziehen ist. Dabei entspricht Teil I des Arbeitsdokuments mit kleineren Abweichungen weitestgehend Anhang I.

Anhang I erläutert, wie die verschiedenen strategischen und koordinierenden Elemente der Fonds-Verordnungen untereinander sowie mit anderen EU-Politiken und -Instrumenten im Einklang mit Art. 11 lit. a-d und lit. f AllgVO grundsätzlich zusammenwirken sollen, damit die GSR-Fonds optimal zur Umsetzung von Europa 2020 beitragen können.

Kohärenz und Übereinstimmung mit der wirtschaftspolitischen Steuerung (Art. 11 lit. a) Die verstärkte wirtschaftspolitische Steuerung stellt, wie in Kapitel 4 erläutert, das Herzstück der Strategie Europa 2020 dar und steht folglich auch im Rahmen des GSR für die strategische Steuerung der KHP an oberster Stelle.

Der GSR sieht hierzu in Anhang I der AllgVO unter Punkt 2 Nr. 1 inhaltlich-thematisch vor, dass die MS sich auf wachstumsfördernde Ausgaben in den verschiedenen Bereichen wie Bildung, Innovation oder auch die Gewährleistung ökologischer Nachhaltigkeit konzentrieren. Sie sollen dabei auch die Effizienz der aktiven Arbeitsmarktpolitik beachten und diese ggf. ausbauen. Nummer 2 wiederholt die Bestimmungen zur Beachtung der länderspezifischen Empfehlungen in den Partnerschaftsvereinbarung gem. Art. 14 AllgVO, erweitert deren Kreis jedoch auch

um die Ratsempfehlungen auf Basis des Stabilitäts- und Wachstumspaktes sowie dessen ökonomischer Anpassungsprogramme. Die Pflichten der MS aus Art. 14 lit. a Ziff. i AllgVO werden zudem präzisiert, indem durch die MS in der Partnerschaftsvereinbarung auch genau darzulegen ist, wie die EU- und nationalen Finanzierungsquellen zur Bewältigung der in den länderspezifischen Empfehlungen identifizierten Herausforderungen, als auch zu den Zielen der NRP beitragen sollen.

Mechanismen zur Koordinierung der GSR-Fonds untereinander (Art. 11 lit. b)

Hierbei geht es gem. Punkt 3.2 Nr. 1 Anhang I insbesondere um die Abstimmung und Zusammenarbeit der für die GSR-Fonds zuständigen Stellen auf nationaler und subnationaler Ebene sowie die Koordination der verschiedenen Fondsmaßnahmen. So sind Interventionsbereiche zu ermitteln, in denen die GSR-Fonds zur Realisierung der thematischen Ziele komplementär kombiniert werden können. Zur Koordination und Vermeidung von Überschneidungen sollen für andere GSR-Fonds zuständige Verwaltungsbehörden sowie andere Verwaltungsbehörden etc. in die Entwicklung gemeinsamer Unterstützungsstrukturen einbezogen werden, ggf. kann dies auch Vorkehrungen für gemeinsame Verwaltung und Kontrolle. Dabei werden die verschiedenen Stellen auch dazu angehalten, sich auf gemeinsamen elektronischen Kanälen mit den Antragstellern und Empfängern auszutauschen. Im Rahmen der Programme für das Ziel Investitionen in Wachstum etc. sind zudem Koordinationsmechanismen für EFRE- und ESF-finanzierte Maßnahmen zu etablieren.

Der Koordinierung der GSR-Fonds dienen ebenfalls sog. *integrierte Ansätze* gem. Punkt 3.3, die auf allen mitgliedstaatlichen Ebenen die GSR-Fonds zur Bewältigung spezifischer Erfordernisse kombinieren können (Nr. 1). Nach Nr. 2 sollen insbesondere auch verstärkt lokale Ansätze im Sinne der Art. 28ff. AllgVO gefördert werden, bei denen lokalen Akteuren Entscheidungskompetenzen übertragen werden, um den „bottom-up“-Prozess in der Entwicklungsförderung zu stärken. Die MS bzw. die höheren Ebenen müssen hierzu im Sinne einer strategischen Ausrichtung zur Beachtung der übergeordneten Prioritäten einen Rahmen setzen, in dem diese Aktionen stattfinden können, wozu u.a. die Festlegung der Rolle der einzelnen GSR-Fonds gehört. Es ist es durchaus positiv zu vermerken, dass die KOM sich um einen Rahmen für eine dezentralere Umsetzung der KHP bemüht. Da aber auch hier die Ziele und Prioritäten von Europa 2020 und den zugehörigen Dokumenten zu verfolgen sind, erscheint es jedoch fraglich, wieweit lokale Akteure überhaupt ihr kreatives Potenzial entfalten können.

Im Arbeitsdokument wird zudem betont, dass die Koordinierung der GSR-Fonds mit Hilfe von delIRA und DfRA zu unterstützen ist.²¹⁸

Koordinierung der GSR-Fonds mit anderen EU-Strategien und -Instrumenten (Art. 11 lit. b)

Gemäß Punkt 4.1 Nr. 2 kommt es hierbei auf die Abstimmung zwischen den GSR-Fonds-Interventionen und den Zielen anderer EU-Strategien in der Programmplanung und -durchführung durch die MS an. Das betrifft die Ausschöpfung von Komplementaritäten, die Optimierung bzw. Einrichtung von Strukturen zur leichteren strategischen Ermittlung von Prioritäten für die verschiedenen Instrumente und Koordinationsstrukturen auf nationaler Ebene, die Ausschöpfung der Kombinationsmöglichkeiten bei der Förderung einzelner Vorhaben sowie eine enge Kooperation der für die Umsetzung anderer nationaler Instrumente zuständigen Stellen. In den folgenden Punkten 4.2ff. werden im Überblick beispielhaft EU-Politiken, -Programme und -Instrumente genannt, mit denen die GSR-Fonds kombiniert und koordiniert werden können und welche Aspekte dabei u.a. zu beachten sind. Hierzu gehören u.a. die Gemeinsame Agrar- und Fischereipolitik, das Programm *Horizont 2020*, das Programm *LIFE* und der *Umweltacquis*, *Erasmus für alle* oder auch das *Programm für sozialen Wandel und soziale Innovation*. Somit bildet der GSR auch eine programmatische Schnitt- und Koordinationsstelle zwischen der KHP und anderen Programmen, Instrumenten etc. unter dem Dach der Strategie Europa 2020.

Weiterhin wird in Anhang I ein Punkt 5 *Koordinierung mit Kooperationsmaßnahmen* aufgeführt. Hierbei wird u.a. auf die Koordination und Komplementarität zwischen den Zielen Investitionen in Wachstum etc. und ETZ, eine mögliche Einbeziehung makroregionaler Strategien in die allgemeine strategische Programmplanung sowie ggf. die Nutzung interregionaler und transnationaler Maßnahmen im Rahmen von OP des Ziels Investitionen in Wachstum etc. für in anderen MS ansässige Empfänger abgezielt.

Bereichsübergreifende Grundsätze und Querschnittsstrategieziele (Art. 11 lit. c)

Die *bereichsübergreifenden Grundsätze* umfassen zum ersten die *Partnerschaft und Mehrebenen-Governance* gem. Art. 5 AllgVO. Anhang I Punkt 6.1 stellt hierzu klar, dass die Partnerschaften gem. Art. 5 Abs. 1 auch im Rahmen der koordinierten Maßnahmen genutzt werden und möglichst auch die Form einer institutionalisierten Zusammenarbeit annehmen sollen.

²¹⁸ Europäische Kommission, SWD (2012) 61, Teil I, S. 8.

Zum zweiten ist die *nachhaltige Entwicklung* gem. Punkt 6.2 zu nennen, wobei Art. 8 AllgVO durch den GSR konkretisiert wird. Gemäß Nr. 1 sollen die Verwaltungsbehörden Maßnahmen ergreifen, um umweltschädliche Wirkungen der Interventionen abzuwenden und Nutzen in den Bereichen Umwelt, Soziales und Klima zu kreieren, so z.B. durch Investitionen in die ressourceneffizientesten und nachhaltigsten Optionen oder die vermehrte Nutzung „grüner“ Kriterien bei der öffentlichen Auftragsvergabe. Darüber hinaus sind auch die Investitionen selbst Nr. 2-4 zufolge umwelt- und klimafreundlich auszurichten. Zuletzt sollen bereichsübergreifend auch gem. Punkt 6.3 die *Förderung der Gleichstellung von Männern und Frauen und Nichtdiskriminierung* verfolgt werden, was Art. 7 AllgVO als Grundsatz festlegt. Auch dieses Prinzip ist gem. Nr. 1 in allen Phasen der Programmerstellung und -durchführung zu verfolgen. Außerdem haben die MS diesbezüglich spezifische Maßnahmen zu ergreifen und detailliert darzulegen. Für die Realisierung dieses Grundsatzes soll gem. Nr. 2 ebenfalls auf eine Partnerschaft mit den entsprechenden Akteuren im Rahmen des Mehrebenensystems zurückgegriffen werden. Nach Nr. 3 haben die Verwaltungsbehörden zudem regelmäßig Evaluierungen vorzunehmen.

Außerdem sind fonds- und programmübergreifend *Querschnittsstrategieziele* zu verfolgen. Im Rahmen der *Zugänglichkeit* gem. Punkt 6.4 Nr. 1 ist für alle Produkte, Waren, DL und Infrastrukturen, welche die GSR-Fonds mitfinanzieren und die der Öffentlichkeit zur Verfügung stehen, allen Bürgerinnen und Bürgern, auch behinderten Menschen, ein angemessener Zugang zu garantieren und durch die Verwaltungsbehörden zu überwachen. Weiterhin soll auch die *Bewältigung des demographischen Wandels* gem. Punkt 6.5 Nr. 1 auf allen Ebenen der Förderung aus den GSR-Fonds berücksichtigt werden. Die MS werden aufgefordert, spezifische Strategien für eine alternde Gesellschaft zu entwickeln. Dabei sollen die Fonds gem. Nr. 2 für eine bessere Einbindung aller Altersgruppen, v.a. im Beschäftigungs- und Gesundheitssektor, genutzt werden. In besonders stark betroffenen Regionen sind der Problemlage angemessene Investitionen in Bildung, IKT und Forschung im Sinne der Ausrichtung von Europa 2020 zu tätigen, um Beschäftigung und Wachstum zu stimulieren. Nach Punkt 6.5 sind zudem *Klimaschutz und Anpassung an den Klimawandel* in allen Phasen zu berücksichtigen.

Vorkehrungen zur Bewältigung territorialer Herausforderungen (Art. 11 lit. d)

Punkt 7.1 enthält eine Art Rahmenfahrplan für die Ausarbeitung der Partnerschaftsvereinbarungen und Programme, der verschiedene Schrittfolgen beschreibt, die sich im Wesentlichen

aber schon aus Art. 14 Allg-VO ableiten. Nach einer Reihe Analysen von Entwicklungspotentialen und Herausforderungen, die aus einer territorialen Perspektive im Lichte von Europa 2020 zu betrachten sind, sollen schließlich Maßnahmen für eine bessere Koordinierung über verschiedenen territoriale Ebenen und Finanzierungsquellen hinweg ermittelt werden, die sich in einen integrierten Ansatz einpassen, der Europa 2020 mit regionalen und lokalen Akteuren verbindet. Die Bewältigung territorialer Herausforderungen als bisher spezifische kohäsionspolitische Aufgabe wird damit ausschließlich im Sinne der Ideologie der Strategie Europa 2020 durch Wachstum angestrebt. Das untermauert erneut die Verringerung der Eigenständigkeit der KHP.

Andererseits sollen die MS und Regionen aber gem. Punkt 7.2 dafür Sorge tragen, dass die Wachstumsförderung an die spezifischen territorialen Gegebenheiten vor Ort angepasst wird. Trotzdem scheint es vor dem Hintergrund der starken Ausrichtung auf Europa 2020 fraglich, inwiefern die KHP diese Bezeichnung eigentlich noch verdient.

Dieser erste Teil des GSR zeichnet einen Rahmen für die Förderung aus den GSR-Fonds, die sich an Europa 2020 ausrichtet, indem er verschiedene strategische Elemente der AllgVO insbesondere ordnet und kategorisiert, aber auch konkretisiert sowie partiell ihr Zusammenwirken beschreibt. Es wird jedoch im Wesentlichen nichts Neues ergänzt. Gemäß Art. 11 lit. e AllgVO soll der GSR jedoch auch *„für jedes thematische Ziel die aus jedem GSR-Fonds zu unterstützenden als Richtwert dienenden Maßnahmen mit großem europäischen Mehrwert und die entsprechenden Grundsätze für die Durchführung“* enthalten. Anhang I trifft hierzu keine Aussagen. Gemäß Art. 12 Abs. 2 AllgVO soll die KOM diese Elemente als delRA verabschieden. Dies dürfte im Wesentlichen Teil II des Arbeitsdokuments der KOM umfassen, sodass die *„Maßnahmen mit großem europäischen Mehrwert“* wohl den hier angeführten *Leitaktionen* entsprechen. Aus der Konstruktion der beiden Teile des Dokuments ergibt sich zudem, dass dieser zweite Teil den Kern des GSR bildet, weil hier die allgemeinen und übergreifenden Mechanismen, Grundsätze etc. aus Teil I für die einzelnen thematischen Ziele konkretisiert werden. Abbildung 7 versucht den Gesamtzusammenhang des GSR zu illustrieren.

Der zweite Teil des Arbeitsdokuments zum GSR ist nach den elf thematischen Zielen des Art. 9 AllgVO untergliedert. Für jedes thematische Ziel wird dabei zunächst das unmittelbar zugehörige Europa-2020-Kernziel genannt – sofern für das entsprechende thematische Ziel vor-

handen – sowie der aktuelle EU-weite Realisierungsstand thematisiert. Darauf folgt die Benennung der für das jeweilige thematische Ziel zuständigen GSR-Fonds und der durch diese zu fördernden Leitaktionen. Für den EFRE werden die Leitaktionen dabei stets direkt formuliert, während sie beim ESF den einzelnen Investitionsprioritäten zugeordnet sind. Dies ist hinsichtlich der genauen Einordnung der Leitaktionen etwas verwirrend, es spricht jedoch einiges dafür, dass sie unterhalb der Investitionsprioritäten angesiedelt werden können, da sie sich inhaltlich den Investitionsprioritäten des EFRE gem. Art. 5 EFRE-VO zuordnen lassen. Die Formulierungen der Leitaktionen reichen von allgemeinen thematischen Handlungsfeldern, die lediglich die Investitionsprioritäten nochmals etwas präzisieren, bis zur Bezeichnung ganz konkreter Maßnahmen, die bereits unmittelbare Relevanz für die Aktionsebene haben und teilweise direkt eingeführt werden könnten. So sieht bspw. eine Leitaktion unter dem ESF-TZ *Förderung von Beschäftigung und Unterstützung der Mobilität der Arbeitskräfte* für die Investitionspriorität *dauerhafte Eingliederung von jungen Menschen[...] die „Einführung einer „Jugendgarantie“ durch Einrichtung von Programmen für Weiterbildungs-, (Um)Schulungs- oder Aktivierungsmaßnahmen für alle jungen Menschen, die weder einen Arbeitsplatz haben noch eine schulische oder berufliche Ausbildung absolvieren, und zwar innerhalb von vier Monaten nach dem Schulabschluss[...]“*²¹⁹ vor. Diese Leitaktion gibt bereits eine sehr konkrete Aktion vor und stellt nicht nur einen Handlungsrahmen dar. Den MS würde hierbei nur noch sehr wenig Gestaltungsspielraum verbleiben. Eine zweite Leitaktion unter dieser Investitionspriorität heißt *„Selbständigkeit und Unternehmergeist für junge Menschen in allen Branchen, unter besonderer Hervorhebung der neu entstehenden Branchen in einer Wirtschaft mit geringen CO2-Emissionen sowie der Betreuungs- und Gesundheitssparten“*²²⁰. Diese Leitaktion würde den MS noch Raum für die Konzipierung eigener Aktionen zur Umsetzung lassen, da sie eher einen thematischen Rahmen umreißt.

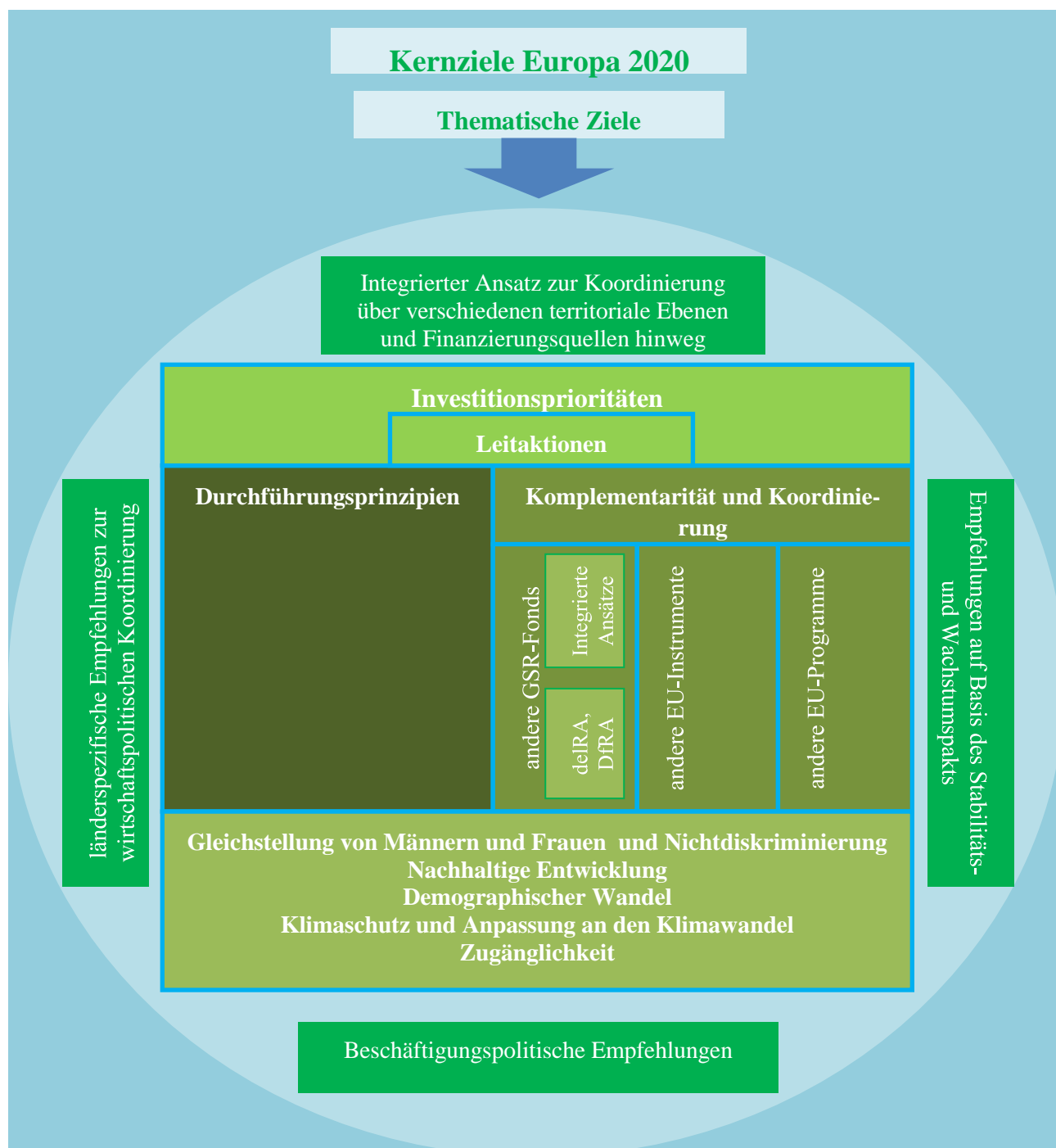
Insofern sind die im Arbeitsdokument formulierten Leitaktionen recht diffus, da sie sowohl inhaltlich unterschiedliche Reichweiten vorweisen, als auch zahlenmäßig auf die thematischen Ziele und Investitionsprioritäten teilweise ziemlich ungleichmäßig verteilt werden. Das ist ein Hinweis darauf, dass sich dieser Teil des GSR noch im Entwicklungsstadium befindet und der möglicherweise zu verabschiedende delRA einen modifizierten und vielleicht noch

²¹⁹ Vgl. Europäische Kommission, SWD (2012) 61, Teil II, S. 31.

²²⁰ Vgl. ebd.

umfassenderen Katalog an Leitaktionen enthalten könnte. Hinsichtlich ihrer Verbindlichkeit und Reichweite würde die Bezeichnung als „Richtwert“ grob betrachtet dafür sprechen, dass die Leitaktionen lediglich einen weiteren Rahmen für die Aktionsebene abstecken, der aber im Hinblick auf die Investitionsprioritäten mindestens einen stärkeren Konkretisierungsgrad

Abbildung 6: GSR-Schaubild (eigene Darstellung)



vorweisen dürfte. Zudem erscheint die Formulierung auf den ersten Blick als recht harmlos, aber es ist darauf hinzuweisen, dass sich rein terminologisch nach „Richtwerten“ auch „gerichtet“ werden muss. Demnach kann keinesfalls gefolgert werden, dass die Leitaktionen lediglich einen beispielhaften und nur schwach verbindlichen Charakter aufweisen. Vielmehr ist damit zu rechnen, dass sie aufgrund ihres Zusammenhangs mit den Investitionsprioritäten in der Programmplanung und -gestaltung regelmäßig zu beachten sind. So wäre es denkbar, dass die von den zuständigen Stellen konkreten geplanten Maßnahmen oder auch die spezifischen Ziele der Investitionsprioritäten in den OP sich in jedem Falle den Leitaktionen zuordnen lassen müssen.

Somit deutet vieles darauf hin, dass durch die „Maßnahmen mit großem europäischen Mehrwert“ bzw. Leitaktionen eine nochmalige Verengung des Handlungsspielraums der nationalen und regionalen Akteure für eine eigenständige förderpolitische Gestaltung im Rahmen der GSR-Fonds vorgenommen werden wird, die praktisch schon fast bis zur Aktionsebene durchschlägt. Für die MS und ihre Regionen bliebe demnach nur noch Spielraum unterhalb der Leitaktionen. Andererseits dürfte sich bei den bisher formulierten Leitaktionen nur schwer der „große europäische Mehrwert“ begründen lassen, da diese zwar alle mehr oder weniger zu den Zielen von Europa 2020 beitragen, sich jedoch keine besonderen Merkmale erkennen lassen, die diese von den möglichen nationalen Aktionen abheben könnten.

Neben den Leitaktionen werden für jedes thematische Ziel allgemeine Grundsätze für die Durchführung bzw. *Durchführungsprinzipien* beschrieben. Diese schildern verschiedene Aspekte, die bei der Durchführung der Förderung im Rahmen eines thematischen Ziels zu beachten sind. Dazu gehört bspw. die Benennung geeigneter Partner wie der Sozialpartner, Arbeitsverwaltungen, Arbeitgeber und anderer Arbeitsmarktakteure sowie (Aus-) Bildungsanbietern für die Durchsetzung der o.g. Jugendgarantien.²²¹ Auch werden Einschränkungen für bestimmte Förderoptionen gemacht, wie die Beschränkung von Unterhaltsgeldern aus dem ESF (thematisches Ziel: aktive Eingliederung und Armutsbekämpfung) auf eine zeitlich begrenzte ergänzende Maßnahme im Rahmen eines integrierten Ansatzes²²² oder thematische Schwerpunkte von Investitionen umrissen, um deren geeignete Tätigkeit in den Augen der KOM zu gewährleisten. Zum Teil finden auch einzelne Leitaktionen besondere Hervorhebung.

²²¹ Vgl. ebd., S. 33.

²²² Vgl. ebd., S. 38.

Letztlich beziehen die Durchführungsprinzipien, die in der AllgVO und Anhang I formulierten Grundsätze auf den spezifischen Kontext der thematischen Ziele.

Zuletzt finden sich zu jedem thematischen Ziel Ausführungen zu *Komplementarität und Koordination*, die wie in Anhang I das Zusammenwirken der GSR-Fonds untereinander und mit anderen EU-Programmen und -Instrumenten betreffen, jedoch für den Kontext des jeweiligen thematischen Ziels konkretisieren. So wird allgemein umrissen, in welche Bereiche die Fördermittel aus den einzelnen Fonds zu fließen haben, um eine klare Aufgabenverteilung festzulegen oder wie Mittel aus einem Fonds ergänzend und flankierend in die primäre Förderung eines anderen Fonds eingebracht und mit dieser kombiniert werden können. Ebenso wird auf Themenbereiche verwiesen, in denen sich integrierte Ansätze anbieten. Dieselben Aspekte finden sich auch im Hinblick auf das Zusammenwirken mit anderen EU-Instrumenten etc. wieder, welche jeweils konkret bezeichnet werden, um hier ebenfalls für eine optimale Arbeitsteilung und gegenseitige Ergänzung zu sorgen. Da es sich hier ausschließlich, um Instrumente und Programme auf EU-Ebene handelt, ist es durchaus gerechtfertigt, dass die KOM für sich die Rolle des Koordinators beansprucht, da sie wohl den besten Überblick erlangen dürfte. Mit Blick auf die Leitaktionen und Durchführungsprinzipien erscheint es dagegen fragwürdiger, ob die KOM hierbei regulierend aktiv werden sollte, weil die MS in einigen Bereichen vielleicht über geeignetere Kompetenzen verfügen, um entsprechende Entscheidungen zu treffen.

Die *Prioritäten für die Zusammenarbeit für die GSR-Fonds* gem. Art. 11 lit. f AllgVO sind im Anhang von Teil II des Arbeitsdokuments enthalten. Bei der *grenzübergreifenden, transnationalen und interregionalen Zusammenarbeit im Rahmen des EFRE* betrifft dies die Kooperation zwischen den relevanten Akteuren innerhalb der EFRE-Förderung. Der *Beitrag von Mainstreamprogrammen zu makroregionalen Strategien und Strategien für die Meeresgebiete* soll dagegen selbst eine mögliche Form der Zusammenarbeit zwischen Ländern und Territorien verkörpern, wobei hier alle GSR-Fonds partizipieren können. Zuletzt wird beschrieben, wie die *Transnationale Zusammenarbeit im Rahmen des ESF* zu organisieren ist.²²³

In den derzeit verfügbaren Materialien zum GSR spiegelt sich deutlich seine angedachte Rolle als Koordinierungs- und Steuerungsinstrument für die künftige KHP wider, die auf eine äußerst enge Anbindung an die Strategie Europa 2020 ausgerichtet ist. Die einzelnen Elemente

²²³ Zu den Prioritäten für die Zusammenarbeit vgl. ebd., S. 47ff.

hierfür werden jedoch nicht neu erfunden. Vielmehr greift der GSR die strategisch relevanten Bestimmungen der VO auf, strukturiert und kategorisiert sie und setzt sie zueinander in Bezug. So zeigt sich für das strategische Gerüst der künftigen KHP ein analoges Bild zur strafferen Lenkung im Rahmen von Europa 2020 mit Schwerpunkt auf der wirtschaftspolitischen Steuerung. Insbesondere soll mit Hilfe der KHP die vertraglich festgelegte Natur der länderspezifischen und anderer Empfehlungen als unverbindliche RA mit Hilfe der finanziellen Feinsteuerung der GSR-Fonds und dem Mangel an förderpolitischen Alternativen aufgrund der Grenzen des EU-Beihilfenrechts umgangen werden. Denn letztlich dürfte den MS und ihren Regionen, falls die VO etc. in dieser oder ähnlicher Form verabschiedet werden, keine andere Wahl bleiben, als die Bedingungen der EU zu akzeptieren, um überhaupt noch regionale Förderpolitik betreiben zu können. So hat die KOM zur Durchsetzung der Empfehlungen im Rahmen von Europa 2020 sowohl das Werkzeug der politischen Verwarnung zur Hand als auch das Aussetzen von Zahlungen aus den GSR-Fonds im Rahmen der makroökonomischen Konditionalitäten, wenn die Partnerschaftsvereinbarungen und Programme nicht entsprechend angepasst werden. Ähnlich wie bei Europa 2020 spielt auch die Berichterstattung eine wesentliche Rolle. Zudem würde durch den GSR die thematische Steuerungsvertikale aus thematischen Zielen und Investitionsprioritäten durch die Leitaktionen noch ausgedehnt, sodass für eine eigenständige thematische Schwerpunktsetzung durch die MS und Regionen, selbst auf der Aktionsebene, wohl nur wenig Raum verbliebe. Auf diese Weise wird analog zu Europa 2020 eine stärkere wirtschaftspolitische Steuerung mit einem thematischen Ansatz in der KHP verbunden, wobei letzterer aber im Unterschied zu Europa 2020 im Vordergrund steht. Der thematische Ansatz der KHP wird durch die Ex-ante- und Ex-post-Konditionalitäten, letztere i. V. m. dem Leistungsrahmen, als finanzielle Kontrollmechanismen abgesichert. Flankiert wird die Steuerungsvertikale durch eine stärkere Kontrolle der nationalen Stellen, insbesondere durch deren Akkreditierung nach Kriterien der KOM.

Die Verbindlichkeit der strategischen Vorgaben und des GSR leitet sich zum einen aus der Verbindlichkeit der VO als solcher ab, wobei der Anhang quasi als Bestandteil dieser zu betrachten und damit nicht weniger verbindlich ist. Auch die Verabschiedung der Leitaktionen etc. als delRA würde die MS rechtlich binden. Unabhängig davon ist eine Umgehung der thematischen Bestimmungen schwierig, da die KOM deren Einhaltung auch im Rahmen ihrer Genehmigungsbefugnis für die Partnerschaftsvereinbarungen und Programme kontrollieren wird.

Damit würde die strategische Steuerung im Förderzeitraum 2014-2020 gegenüber dem aktuellen nochmals massiv verstärkt werden und mit erheblichen Erweiterungen der Kontrollbefugnisse der KOM einhergehen. Durch die zahlreichen Bestimmungen erscheint es nun auch schwieriger für die MS die Vorgaben durch semantische Offenheit zu unterlaufen, zumal der GSR zumindest in Teilen unmittelbar mit der AllgVO in Kraft treten dürfte. Insofern hat die KOM die „Schwächen“ der strategischen Steuerung im aktuellen Förderzeitraum internalisiert und Vorkehrungen getroffen, die ein erneutes Unterlaufen durch die MS stark limitieren.

5.3.1.3. Verhandlungsstand zur strategischen Basis - Positionen der EU-Organe

Im Vergleich zum Originalentwurf der AllgVO vom Oktober 2011 bezieht sich der Großteil der geänderten Bestimmungen im zweiten geänderten Vorschlag der KOM auf den GSR. Demnach hat der GSR unter den MS und EU-Organen für reichlich Gesprächsstoff gesorgt und ist auch umstritten, was angesichts der Reichweite dieses Dokuments nicht verwundert. Ursprünglich waren die Bestimmungen der AllgVO zum GSR sehr kurz und unpräzise. Außerdem plante die KOM, den GSR in seiner Gesamtheit (beide Teile) als delRA zu erlassen, wie Erwägungsgrund 14 des ersten Entwurfs der AllgVO zeigt. Hiergegen formierte sich während der Verhandlungen jedoch breiter Widerstand. Sowohl EWSA und AdR plädieren in ihren Stellungnahmen im Rahmen des ordentlichen Gesetzgebungsverfahrens für eine Annahme des GSR unter Beteiligung aller EU-Institutionen, wobei der AdR v.a. das EP und den Rat in den Vordergrund rückt und explizit das Anhängen des GSR an die AllgVO fordert.²²⁴ Auch der Kompromissvorschlag zur AllgVO der dänischen Ratspräsidentschaft sieht dies unter Art. 12 vor.²²⁵

Das dürfte wohl dazu geführt haben, dass die KOM den ersten Teil des GSR nun im Anhang der AllgVO niedergelegt hat. Fraglich ist aber, inwieweit sie damit den Korrekturwünschen entspricht, denn letztlich geht es dabei um die Frage, wie viel autonome Regelungsbefugnis der KOM übertragen werden soll. Vor diesem Hintergrund wäre es wohl eher vertretbar gewesen, den ersten Teil des GSR als delRA vorzusehen, da dieser zur AllgVO nichts Neues hinzufügt und die in dieser bereits angeführten Elemente lediglich um recht allgemeine Bestimmungen zur Koordinierung, Abstimmung, Kohärenz usw. ergänzt, bei denen das Wesentlichkeitskriterium wohl als erfüllt angesehen werden könnte. Gerade der zweite Teil, der nach

²²⁴ Vgl. EWSA, ECO/314, Nr. 3.1.4 und AdR, COTER-V-017, Nr. 20 i. V. m. Änderungsvorschlag 17.

²²⁵ Vgl. Rat der Europäischen Union, 8207/12, ADD 1 REV 3.

wie vor von der KOM als delRA vorgesehen wird, scheint dieses Erfordernis tendenziell aber nicht zu erfüllen, da mit den Leitaktionen und Durchführungsprinzipien neue Vorgaben eingeführt werden, die, wie gesehen, aller Wahrscheinlichkeit nach den Handlungsspielraum der MS und subnationalen Ebenen weiter einschränken und in der Programmplanung durch die zuständigen Stellen wohl unbedingt zu berücksichtigen sind. Zudem weist die KOM selbst in Art. 11 lit. e bzw. Art. 12 Abs. 2 AllgVO durch die Formulierung „Maßnahmen mit großem europäischen Mehrwert“ eine zentrale EU-politische Bedeutung dieser Leitaktionen aus. Diese Gesichtspunkte müssen letztlich zu dem Schluss führen, dass der zweite Teil des GSR als delRA gegen das Verbot der Regelung wesentlicher Inhalte verstoßen würde. Der Verstoß resultiert aber insbesondere aus einer fehlerhaften Ermächtigungsgrundlage in Art. 12 Abs. 2 i. V. m. Art. 142 AllgVO, weil diese bereits im oben gezeigten Sinne durch die sprachliche Formulierung eine Übertragung der Befugnis zur Regelung wesentlicher Aspekte zulässt. Demnach müsste der GSR entweder komplett als Anhang mit der AllgVO verabschiedet oder der zweite Teil später per Änderungsverordnung in die AllgVO bzw. den Anhang eingefügt werden, um zumindest eine ausreichende Legitimation auf Basis einer (politischen) Einigung der Gesetzgebungsorgane für den GSR zu gewährleisten. Ein Verstoß gegen das SubsPr wäre aber dann immer noch denkbar und sanktionierbar. Alternativ könnten auch Zweck, Umfang, Reichweite und Verbindlichkeit der Leitaktionen in der AllgVO ganz klar und präzise so festgelegt werden, dass hieraus keine Verletzung des Verbots wesentlicher Bestimmungen resultiert. In jedem Falle ist es nicht ganz unwahrscheinlich, dass vor diesem Hintergrund auch der zweite Vorschlag der KOM zur AllgVO bezüglich der Bestimmungen zum GSR von den Gesetzgebungsorganen in der Form nicht übernommen wird.

Der AdR, der wie der EWSA im Rahmen des ordentlichen Gesetzgebungsverfahrens nur angehört wird, beanstandet mit Blick auf die thematische Konzentration zudem einen Mangel an Flexibilität bei der Wahl der thematischen Ziele für die MS/Regionen und schlägt ebenso eine Absenkung bzw. Lockerung der Mindestquoten für die Förderung bestimmter thematischer Ziele und Investitionsprioritäten aus einem Fonds vor. Auch sollte der GSR nach Ansicht des AdR keine zu engen Vorgaben machen, damit die Regionen genügend flexibel bei der Erreichung der thematischen Ziele agieren können. Dagegen begrüßt der EWSA grundsätzlich die thematische Konzentration, fordert aber sogar noch genauere Angaben zu den Investitions-

prioritäten durch den GSR sowie eine bessere Darlegung des Beitrags des Fonds zu den Leitinitiativen von Europa 2020.²²⁶ Beide lehnen die makroökonomischen Konditionalitäten und die damit verbundenen Sanktionsoptionen ab – der AdR in der Ansicht, dass hierdurch der KHP vollkommen fremde Ziele verfolgt würden, der EWSA vor allem, weil er im Falle von Verfehlungen der MS die „Falschen“ einer möglichen Bestrafung ausgesetzt sieht, womit er wohl auf die Regionen, Partner und Empfänger anspielt, die von Mittelstreichungen am meisten betroffen wären. Der AdR verdächtigt die KOM zudem generell, durch die Konditionalitäten die KHP für andere politische Zwecke nutzbar machen zu wollen.²²⁷ Hinsichtlich des Partnerschaftsprinzips zeigt sich der AdR nahezu „empört“ darüber, dass gem. Art. 5 Abs. 1 AllgVO die regionalen Gebietskörperschaften als Partner mit den Wirtschafts- und Sozialpartnern gleichgesetzt werden, obwohl sie eine wesentliche Rolle in der KHP spielen. Folglich sehen seine Änderungsvorschläge für Art. 5 Abs. 1 die Organisation der Partnerschaften für die Partnerschaftsvereinbarung sowie für Art. 13 Abs. 1 die Erarbeitung der Partnerschaftsvereinbarung gemeinsam durch MS und die regionalen und lokalen Gebietskörperschaften vor.²²⁸ Der AdR übersieht hierbei aber, dass die Formulierung aus Art. 5 Abs. 1 AllgVO ohnehin schon aus Sicht des SubsPr fragwürdig erscheint. Der Änderungsvorschlag verstärkt jedoch die Bestimmung, wodurch diese aber recht sicher gegen das SubsPr verstoßen würde, denn eine derart verbindliche Verpflichtung der MS auf Ebene ihrer Gebietskörperschaften lässt das SubsPr nicht zu. Es kann nur die Kompetenzzusammenfassung zwischen der Union und den MS regeln, nicht aber in die MS hineinwirken. Denn ein derart weitreichendes SubsPr würde einer Legitimation bedürfen, über welche die EU nicht verfügt. Die regionale und lokale Ebene sind lediglich in ihre Abwägungen einzubeziehen. Daraus ergibt sich aber keine rechtliche Pflicht des MS diese bei der Zielerreichung zu involvieren.

Der EWSA schlägt außerdem vor, als Bezugsdokument zu Europa 2020 für die Partnerschaftsvereinbarungen die NRP zu nutzen, wodurch die länderspezifischen Empfehlungen ersetzt würden. Dies wurde auch vom dänischen Ratsvorsitz in o.g. Kompromissvorschlag bei Art. 14 AllgVO aufgegriffen, wo nun neben den länderspezifischen Empfehlungen zusätzlich die Berücksichtigung der NRP in den Partnerschaftsvereinbarungen genannt wird. Allerdings kristallisiert sich bei den Erörterungen des Rates heraus, dass nur eine Variante als möglich erachtet

²²⁶ Vgl. AdR, Nr. 17ff. und EWSA, Nr. 2.6 und 3.1.3.

²²⁷ Vgl. AdR, Nr. 30ff. und EWSA, Nr. 3.3.3.

²²⁸ Vgl. AdR, Nr. 13 i. V. m. den Änderungsvorschlägen 14 und 18.

wird, wobei offensichtlich noch umstritten ist, durch welche der genannten Dokumente die Partnerschaftsvereinbarungen in Bezug zu Europa 2020 gesetzt werden sollen. Eine Einigung hierzu wird im Rahmen der Diskussion über die makroökonomischen Konditionalitäten bei den Verhandlungsrunden zum mehrjährigen Finanzrahmen bis Jahresende angestrebt.²²⁹ Der Rat hat sich weiterhin bei Verhandlungen Ende Juni 2012 u.a. hinsichtlich der thematischen Konzentration gem. Art. 16 AllgVO geeinigt, dass nicht nur die länderspezifische Empfehlungen, sondern auch spezifische territoriale Potenziale sowie nationale und regionale Bedürfnisse zu beachten sind. Außerdem wird eine Ausrichtung der Mindestquoten gem. Art. 84 Abs. 3 statt auf den ESF, auf die thematischen Ziele des ESF vorgeschlagen, sodass auch der EFRE und Kohäsionsfonds hierzu ggf. beitragen könnten. Die Quoten selbst sind geringfügig modifiziert und als Spanne angegeben. Darüber hinaus erfolgte eine Einigung auf schärfere Bedingungen für die KOM bei Zahlungsaussetzungen und Finanzkorrekturen gem. Art. 20 Abs. 3 und 4 im Rahmen des Leistungsrahmens.²³⁰

Der begrenzt mögliche Blick auf den derzeitigen Stand der Verhandlungen zur AllgVO für 2014-2020 lässt kaum wesentliche Veränderungen der Endfassung der VO gegenüber dem zweiten Vorschlag der KOM erwarten. Zwar werden vereinzelt Anpassungen stattfinden, aber gerade das Wesen zur strategischen Basis und Programmplanung dürfte wohl weitgehend beibehalten werden. Auch für den GSR zeichnen sich derzeit keine grundsätzlichen Modifikationen ab, wobei die Frage nach seinem rechtlichen Status auf der Agenda bleibt. Bisher wurden die kohäsionspolitischen Vorschläge der VO vom Rat kaum grundlegend geändert, selbst wenn es innerhalb der Delegationen der MS massiven Widerstand gab. Heinelt et al sehen die Ursache hierfür in der starken Stellung der KOM als Agenda-Setter mit Vorschlagsrecht, wodurch sie die Verhandlungen vorstrukturiert und den Verhandlungskorridor für den Rat einengt. Die KOM habe in der Regel längere Vorbereitungszeiten und könne daher auch besser in den Verhandlungen argumentieren. Darüber hinaus sei sie auch gegenüber dem Rat als Akteur einheitlicher gestrickt.²³¹ Wenn auch mittlerweile das EP richtig mitentscheiden darf, so ist kaum anzunehmen, dass sich dadurch für die KOM die Vorteile ihrer Verhandlungsmacht bedeutend verringern werden.

²²⁹ Vgl. EWSA, Nr. 3.1.6 sowie Rat der Europäischen Union, 8207/12 und Council of the European Union, 11690/12, S. 9ff.

²³⁰ Vgl. Council of the European Union, 11027/12, ADD 1 REV 1 und 11027/12, ADD 4 REV 1.

²³¹ Vgl. Heinelt et al., 2005, S. 121 und S. 149ff.

5.3.2. Die strategische Basis im Lichte des Subsidiaritätsprinzips

Aus den Ausführungen der vorangegangenen Abschnitte lassen sich einige Ansatzmöglichkeiten für eine Überprüfung der Vereinbarkeit der Entwürfe für 2014-2020 mit dem SubsPr ableiten, bspw. die Bestimmungen zu Partnerschaft oder Mehrebenen-Governance. Dieser Abschnitt wird sich aber nur auf die strategischen Grundlagen der KHP und unter diesen die thematisch-strategische Vertikale aus thematischen Zielen, Investitionsprioritäten und Leitaktionen konzentrieren. Sie erhält diese Bezeichnung, weil die drei Elemente zum einen die KHP thematisch mit der Strategie Europa 2020 verbinden und zum anderen zentral von der EU in den VO und im GSR vorgegeben werden. Die Referenzpunkte bilden dabei die AllgVO, die ESF-VO und der GSR. Die folgenden Ausführungen orientieren sich im Wesentlichen an dem Schema aus Abschnitt 3.3.4.

Formelle Anforderungen an die Verordnungsentwürfe

Zunächst ist zu kontrollieren, ob die KOM ihrer *Begründungspflicht* gem. Art. 5 SubsProt nachkommt. Die AllgVO und damit der GSR, wird in Erwägungsgrund 93 hinsichtlich des SubsPr und VhmGr begründet. Allerdings geschieht dies in Form einer mechanischen Bejahung des Positiv- und Negativkriteriums aus Art. 5 Abs. 3 EUV unter Nennung der mit der VO zu realisierenden Ziele, die lediglich die Ausführungen der Art. 174ff. AEUV wiedergeben. Offenbar ist die KOM der Ansicht, dass die genannten Ziele für sich sprechen und die MS diese selbstverständlich nicht ausreichend sowie die Union sie besser realisieren kann. Denn weitere Erläuterungen enthält der Erwägungsgrund nicht. Außerdem erscheint es fragwürdig, ob die reine Wiedergabe der vertraglich festgelegten Ziele für den WSTZ genügt, denn die obigen Ausführungen haben bereits verdeutlicht, dass spezifischere und auch andere Ziele verfolgt werden, deren Zusammenhang mit dem WSTZ sowie ihre Verfolgung durch die EU im Hinblick auf das SubsPr nach hiesiger Ansicht in jedem Falle ebenso zu begründen wäre. In der ESF-VO finden sich in den Erwägungsgründen gar keine Ausführungen zur Vereinbarkeit mit beiden Grundsätzen. Möglicherweise erachtet die KOM die Begründung für die AllgVO als hinreichend, da diese inhaltlich mit den fondsspezifischen VO verwoben ist. Beide Entwürfe enthalten jeweils zu Beginn eine ausführliche inhaltliche Begründung, die präzise darlegt, warum die VO in der jeweiligen Gestalt mit den enthaltenen Zielen, Vorgaben, Mechanismen usw. ausgearbeitet wurde. Für die AllgVO ist hierbei die Begründung des ersten Vorschlags einschlägig, da der zweite Vorschlag die Begründung lediglich auf die geänderten Bestimmungen zum GSR

bezieht²³². Diese Begründungen könnten die in Art. 5 S. 2 SubsProt geforderten Vermerke zur expliziten Beurteilung der Einhaltung von SubsPr und VhmGr darstellen. Zwar werden hier viele der wesentlichen, partiell weiter oben diskutierten, Komponenten der AllgVO, insbesondere auch zur strategischen Basis (Punkt 5.1.2.), genannt sowie die zugehörigen Hintergründe und Motive geschildert. Aber das erfolgt vollkommen losgelöst vom SubsPr und VhmGr, explizite Bezugnahmen oder ein eigener Abschnitt hierfür gibt es nicht. Vielmehr scheint es sich daher ausschließlich um eine allgemeine Begründung des Verordnungsentwurfs im Sinne des Art. 296 Abs. 2 AEUV zu handeln. Maximal könnte sich der Leser die Frage nach der Einhaltung von SubsPr und VhmGr aus dem Kontext heraus selbst beantworten, was sich aber ohne einen Blick auf die spezifischen Bestimmungen der VO nur schwer bewerkstelligen lässt. Gleiches gilt für die Begründung der ESF-VO.

Hier wäre also die KOM als das Organ, welches sich am intensivsten mit den Entwürfen auseinandergesetzt hat, da es sie selbst erarbeitete, auf den Plan gerufen gewesen, da eine Begründung hinsichtlich des SubsPr und VhmGr, die vom Leser eine selbstständige Nachprüfung in den Bestimmungen eines RA erfordert, nicht sehr sinnvoll erscheint. Vielmehr sollten die (aus Sicht der KOM) diesbezüglich besonders kritischen Elemente des RA in der Begründung *explizit hervorgehoben* und ihre Vereinbarkeit mit den beiden Grundsätzen aufgezeigt werden, damit sich die Adressaten eine gezielte Bewertung vornehmen können. Solch eine ausdrückliche Thematisierung findet durch die KOM in den Begründungen zu beiden Verordnungsentwürfen nicht statt. Eine derart oberflächliche Abarbeitung der Begründungspflicht für die Einhaltung des SubsPr und VhmGr ist, wie unter 3.3.3.2. dargelegt, unzulässig und entspricht nicht den Anforderungen des Art. 5 Abs. 3 EUV sowie des Art. 5 SubsProt. Insofern ist dieses formale Erfordernis für die beiden Entwürfe nicht erfüllt. Allerdings muss dies im Lichte der bisherigen Rechtsprechung nicht dazu führen, dass der EuGH dieselbe Ansicht vertritt. Trotz dieses formellen Verstoßes ist im nächsten Schritt die materielle Vereinbarkeit der entsprechenden Bestandteile der Entwürfe mit dem SubsPr zu prüfen.

²³² Hier verweist die KOM in Punkt 1 selbst darauf, dass sowohl der Rat, als auch der Ausschuss für Regionalpolitik des EP darauf bestanden hätten, den GSR an die VO anzuhängen, weshalb sie den GSR als Kompromissvorschlag auf einen Anhang und einen delRA aufteilte. Sie vertritt jedoch weiterhin die Auffassung, dass die Elemente des GSR nur Unwesentliches beinhalteten und demnach auch durch delRA änderbar sein sollten. Allerdings ist dem im Lichte der weiter oben vorgenommenen Ausführungen jedoch zu widersprechen.

Materiell-rechtliche Kriterien

Da beide Kriterien des Art. 5 Abs. 3 EUV sich gem. der Ausführungen des Abschnittes 3.3.3.1., auf Ziele, die sich aus den Verträgen ableiten, sowie deren Konkretisierungen beziehen, ist an dieser Stelle zunächst darauf zu verweisen, dass unter 4.2.1. gezeigt wurde, wie sich die Wachstumsprioritäten und Kernziele der Strategie Europa 2020 aus den vertraglichen Zielen ableiten. Abschnitt 5.3.1.1. verdeutlicht zudem den engen Zusammenhang zwischen Europa-2020-Kernzielen und thematischen Zielen gem. Art. 9 AllgVO i. V. m. Art. 3 ESFVO. Da die Investitionsprioritäten und Leitaktionen im GSR sowie der ESF-VO die thematischen Ziele nochmals konkretisieren, kann postuliert werden, dass sich die Achse aus thematischen Zielen, Investitionsprioritäten und Leitaktionen über die Prioritäten und Kernziele von Europa 2020 aus den vertraglichen Zielen ergeben. Allerdings betrifft dies nicht das SubsPr, sondern die Vereinbarkeit mit Art. 3 EUV. Für das SubsPr ist aber die Kategorisierung als Ziele relevant. Nun wurde für die thematischen Ziele und Investitionsprioritäten festgestellt, dass diese nicht in Gänze als Ziele oder Zielkonkretisierungen qualifiziert werden können, oftmals vielmehr Zwischenkategorien bilden im Bereich zwischen Zielen und Maßnahmen. Unter der Bedingung, dass es sich um Interventions- oder Handlungsbereiche handelt, deren Konkretisierungsgrad noch keine Ableitung unmittelbarer Maßnahmen für die Aktionsebene zulässt bzw. für diese keine äußerst strengen Grenzen setzt, wurde die Anwendbarkeit des SubsPr auch für diese Zwischenkategorien bejaht, da sie in dieser Form immer noch Elemente einer Zielkonkretisierung beinhalten. Bei den thematischen Zielen und Investitionsprioritäten wurde diese Bedingung für grundsätzlich erfüllt erachtet. Die Leitaktionen befinden sich dagegen in zu unmittelbarer Nähe der Aktionsebene und dürften daher eher nicht in den Bereich des SubsPr fallen. Sie könnten aber für den VhmGr relevant sein. Es ist darauf zu verweisen, dass die Einordnung in die Anwendungsbereiche vor dem Hintergrund der sehr schwierigen Abgrenzung zwischen SubsPr und VhmGr sowie auf Basis des hier subjektiv vertretenen Standpunkts dazu vorgenommen wurde. Demnach könnten die Grenzen zwischen beiden Grundsätzen mit Blick auf die thematische Dreierachse in Abweichung von hier vertretener Ansicht auch enger oder weiter gezogen werden.

Negativkriterium

Die leitende Frage muss hier lauten: Ist eine Festlegung von thematischen Zielen und Investitionsprioritäten bzw. thematischen Schwerpunkten durch die MS ausreichend, um eine angemessene Verfolgung der Prioritäten und Ziele der Strategie Europa 2020 im Rahmen der KHP in den MS sicherzustellen? Es geht also um die teleologische Frage, welcher Zweck mit thematischen Zielen und Investitionsprioritäten verfolgt wird. Dieser besteht darin, die Förderung aus den GSR-Fonds thematisch auf Bereiche zu lenken, die mit den Prioritäten und Kernzielen von Europa 2020 verbunden sind. Dann ist zu entscheiden, ob die MS diesen Zweck ausreichend erfüllen können. Die Frage, inwiefern diese Nutzbarmachung der KHP vor dem Hintergrund der vertraglichen Ziele bezüglich des WSTZ legitim ist, wird hierbei jedoch ausgeklammert, da sie nicht unmittelbar das SubsPr betrifft.

Es ist zunächst zu fragen, ob hiermit transnationale Aspekte verbunden sind. Dies ist zu bejahen, da die die Europa-2020-Prioritäten und -Kernziele von der EU als wesentliche Elemente und Bereiche identifiziert wurden, die nationenübergreifend zur Stärkung der Wirtschaft beitragen sollen. Da dieser Zusammenhang hier nicht ökonomisch überprüft werden kann, muss die Angemessenheit dieser Prioritäten und Ziele zur Vereinfachung als gegeben betrachtet werden. Demnach weisen auch die thematischen Ziele und Investitionsprioritäten transnationale Aspekte auf. Danach ist diesbezüglich nach den Möglichkeiten und Fähigkeiten der MS zu fragen. Dass die transnationalen Prioritäten und Ziele auch in der KHP verfolgt werden sollen, führt dazu, dass in den MS Vorkehrungen getroffen werden müssen, um dies zu gewährleisten. Sie müssen Schwerpunkte setzen, die mit den Prioritäten und Zielen von Europa 2020 im Einklang stehen. Dabei ist sicherzustellen, dass gewisse thematische Grundausrichtungen bestehen, die in allen MS gleich sind, sonst könnten die Einsätze der GSR-Fonds-Mittel zwischen den MS zu stark variieren und möglicherweise unverhältnismäßige Abweichungen von der Zielverfolgung ausgehend von Europa 2020 verursachen. Insofern ist ein bestimmtes Maß an Einheitlichkeit in der Zielverfolgung durchaus angezeigt, welches durch die MS allein nicht ausreichend erreicht werden kann. Das betrifft die Ebene der thematischen Ziele, welche allgemeine Interventionsbereiche im Sinne von Europa 2020 abstecken.

Eine solche thematische Grundausrichtung, welche gezielt Förderbereiche als Rahmen absteckt, in dem die Interventionen der GSR-Fonds stattfinden, sollte ausreichend sein, um die Lenkung der KHP im Sinne der Prioritäten und Ziele von Europa 2020 zu gewährleisten. Die Investitionsprioritäten befinden sich jedoch bereits unterhalb der Ebene einer thematischen

Grundausrichtung und setzen konkretisierte Schwerpunkte für die jeweiligen Förderbereiche. Unter der Maßgabe der in den thematischen Zielen festgelegten Förderbereiche, sollte allerdings jegliche weitere Setzung ausdifferenzierter Schwerpunkte ausreichend durch die MS zu realisieren sein. Zum einen zieht die thematische Grundausrichtung bereits die Grenzen, in denen die Förderung erfolgen kann, zum anderen sind die MS und je nach Problemstellung ihre subnationalen Ebenen besser in der Lage, den örtlichen Gegebenheiten angemessene Investitionsschwerpunkte zu setzen, weil sie schon aufgrund der räumlichen Nähe über die besseren Informationskanäle verfügen. Sie sind in der Lage, Informationen zu den spezifischen örtlichen Bedürfnissen detaillierter und schneller zu erlangen und können diesbezüglich adäquatere Entscheidungen treffen.

Die Investitionsprioritäten der ESF-VO als Beispiel lassen zwar ebenfalls Raum für den örtlichen Bedingungen angepasste Schwerpunktsetzungen in den MS zu, könnten jedoch nur mit der Notwendigkeit der Absicherung der thematischen Kohärenz der KHP zu Europa 2020 als Teil der Kompetenzen der EU gerechtfertigt werden. Dies wird aber nach hiesiger Ansicht bereits durch die thematische Grundausrichtung in Form der thematischen Ziele erreicht. Demzufolge erweisen sich die Investitionsprioritäten als unnötige weitere Stufe der thematischen Ausdifferenzierung durch die EU, welche die MS auf den verschiedenen Ebenen eigenständig ausreichend vornehmen können. So verstößt die Festlegung von Investitionsprioritäten durch die EU gegen das SubsPr, weil hierbei das Negativkriterium nicht erfüllt wird. Folglich sollte die Bestimmung von Investitionsschwerpunkten in die Zuständigkeit der MS fallen, welche diese Kompetenz je nach Problemlage und im Rahmen ihrer innerstaatlichen Organisation auf die geeigneten subnationalen Ebenen übertragen können.

Positivkriterium

Für das Positivkriterium bleibt in der Konsequenz lediglich noch die Prüfung der thematischen Ziele als Bereiche der thematischen Grundausrichtung der KHP dahingehend, ob ihre Festlegung zum Zwecke der Absicherung der Kohärenz zu den Zielen und Prioritäten der Strategie Europa 2020 durch die Union besser realisiert werden kann.

Diese Frage wurde im Rahmen des Negativkriteriums bereits indirekt beantwortet. Der *quantitative Aspekt* hinsichtlich Art, Größe und Schwere des Problems ergibt sich vor dem Hintergrund der Wirtschafts- und Schuldenkrise aus der Hauptzielstellung, eine robustere und nachhaltigere Wirtschaftsentwicklung EU-weit für die Zukunft zu sichern und auch mit der KHP

anzustreben. Hierfür legt die EU in der Strategie Europa 2020 Prioritäten und Ziele fest, deren Verfolgung zur Erreichung des Hauptziels für alle MS gleich relevant ist und die insofern transnationalen Charakter haben. Da die EU als supranationale Ebene die MS-übergreifende Dimension besser beurteilen kann, da sie stärker auf die MS übergreifende Aspekte in verschiedenen Politikbereichen spezialisiert ist, hier davon ausgegangen wird, dass es sich bei den Zielen und Prioritäten von Europa 2020 um solche, alle MS betreffende Aspekte handelt, sollte die EU für deren Festlegung auch die am besten geeignete Ebene darstellen. Aus *qualitativer Sicht* ist dann lediglich zu untersuchen, ob die daraus resultierende notwendige thematische Grundausrichtung der KHP effektiver und effizienter durch die EU erfolgen kann. Dies ist zu bejahen, da die EU, wie bereits erklärt, als die MS-übergreifende, supranationale Ebene darauf spezialisiert ist, Informationen aus den MS zu sammeln und daraus alle MS betreffende Problemstellungen sowie für deren Bewältigung geeignete Prioritäten und Ziele abzuleiten, die somit auch eine transnationale Dimension aufweisen. Eine diesbezügliche Zusammenarbeit der MS wäre viel zu aufwendig und würde aufgrund der verschiedenen Interessen ein erhebliches Maß an Koordinierungsanstrengungen erfordern, die ohne ein die MS überspannendes Forum auch nicht auskommen könnten. Ob aus solch einer Kooperation heraus die Bereiche für die effektivsten Interventionen einer mit Europa 2020 in Einklang stehenden thematischen Grundausrichtung für die KHP gewählt würden, erscheint zudem zweifelhaft. Demnach ist die EU für diese Aufgabe besser geeignet und der entsprechende Eingriff in die Autonomie der MS zulässig.

Folglich sind die thematischen Ziele mit dem SubsPr vereinbar.

Somit ist festzuhalten, dass die Festlegung von Bereichen einer thematischen Grundausrichtung der KHP durch die EU zur Herstellung von Kohärenz mit den Zielen und Prioritäten von Europa 2020 grundsätzlich mit dem SubsPr vereinbar ist. Weitere Konkretisierungen dieser Bereiche erweisen sich für den genannten Zweck als nicht notwendig und können mit Rücksicht auf spezifische nationale, regionale und ggf. auch lokale Gegebenheiten durch die MS bzw. ihre subnationalen Ebenen besser vorgenommen werden. Aus diesem Grunde müsste der thematisch-strategische Steuerungsansatz der KOM für die künftige KHP auf die Ebenen bis zu den thematischen Zielen reduziert werden, um mit dem SubsPr in Einklang zu stehen.

Zusammenfassend würden demnach im Rahmen der hier untersuchten Bestimmungen, die Art. 3 ESF-VO mit den Investitionsprioritäten für den ESF sowie Art. 12 Abs. 2 AllgVO als Ermächtigungsgrundlage eines delRA für Teil II des GSR, der ebenfalls die Investitionsprioritäten enthält, gegen das SubsPr gem. Art. 5 Abs. 3 EUV verstoßen. Zudem ist darauf zu verweisen, dass auch die Begründungen der Verordnungen nicht den Anforderungen des Art. 5 SubsProt i. V. m. Art. 5 Abs. 3 EUV entsprechen.

Es ist aber darauf zu verweisen, dass hier nur eine recht oberflächliche Prüfung vorgenommen werden konnte. In der Praxis ist sie weitaus komplexer, da die Unionsorgane etc. viel spezifischer die konkrete Situation in den MS und ggf. auch andere Faktoren analysieren müssen.

6. Fazit

In dieser Arbeit wurden die Entwürfe für den Förderzeitraum 2014-2020 der Kohäsionspolitik der EU analysiert. Im Vordergrund stand dabei der thematisch-strategische Steuerungsansatz. Als Bewertungsmaßstab wurde das Subsidiaritätsprinzip gem. Art. 5 Abs. 3 EUV gewählt, weil sein Aufkommen und seine vertragliche Etablierung in den Unions- bzw. Gemeinschaftsverträgen eng mit dem zunehmenden Ausbau der EG-Regionalpolitik, welche sich im Zeitverlauf zur KHP entwickelt hat, verknüpft ist, wie im Text aufgezeigt worden ist. Dabei fand die These, nach der das SubsPr im Bereich der nicht ausschließlichen Zuständigkeiten auch die Art und Weise der Kompetenzausübung durch die EU betrifft, d.h. auch auf einzelne Bestimmungen von RA und sonstigen Maßnahmen der EU anwendbar ist, Bestätigung. Allerdings erweist sich die Abgrenzung vom Grundsatz der Verhältnismäßigkeit diesbezüglich als schwierig, da dieser ebenfalls nach der Art und Weise der Kompetenzausübung fragt. Nach hiesiger Auffassung befindet sich die Grenze irgendwo im Bereich zwischen Zielen und Maßnahmen, die in den RA etc. bzw. Entwürfen seitens der EU festgelegt werden. Dabei sind Ziele, die mit den vertraglichen Zielen in Einklang stehen müssen, eindeutig dem Anwendungsbereich des SubsPr, Maßnahmen als konkrete Aktionen vor Ort jedoch klar dem des VhmGr zuzuordnen. Kompliziert bleibt die Zuordnung jedoch bei Zwischenkategorien, die Aspekte von beiden aufweisen. Hierzu wurde die Ansicht vertreten, dass die Zuordnung in Abhängigkeit vom jeweiligen Konkretisierungsgrad erfolgen sollte. In der Konsequenz bedeutet dies jedoch weiterhin beträchtliche Unsicherheit bei der Abgrenzung beider Grundsätze. Vor diesem Hintergrund erfolgte die Untersuchung der KHP und ihrer strategischen Grundlagen. Dabei hat sich herauskristallisiert, dass die KHP sich seit 2007 zunehmend von ihrer traditionellen Aufgabe, die Entwicklung der rückständigsten Regionen und Gebiete in der EU und den MS zu fördern und damit eine Konvergenz anzustreben, entfernt. Stattdessen erfolgte bereits im Förderzeitraum 2007-2013 eine enge Verknüpfung mit der Lissabon-Strategie, wofür von den MS und der EU eigens auf die KHP zugeschnittene strategische Dokumente eingeführt wurden, um der EU eine strategische Steuerung und Kontrolle der Förderung aus den Fonds in den MS zu ermöglichen. Diese Steuerungsvertikale hatte bereits Potential für eine starke Einschränkung des Handlungsspielraums der MS und ihrer subnationalen Ebenen hinsichtlich des Setzens eigener Förderschwerpunkte, konnte aber aufgrund verschiedener, der Lissabon-Strategie inhärenter Schwächen nicht effektiv umgesetzt werden. Aus diesem Grunde wurden mit der neuen Strategie *Europa*

2020 die Steuerungsmechanismen allgemein verschärft und auf eine verstärkte thematische und wirtschaftspolitische Steuerung durch die EU ausgerichtet, die sich auch in den Entwürfen der KOM für die KHP im Förderzeitraum 2014-2020 widerspiegelt. Dabei zeichnet sich ab, dass die KOM die KHP noch stärker in den Dienst von Europa 2020 stellen möchte. Zum einen soll sie als Sanktionsinstrument für Verfehlungen im Rahmen der wirtschaftspolitischen Steuerung dienen und unverbindlichen Instrumenten wie länderspezifischen Empfehlungen zu stärkerer Geltung verhelfen, wodurch sie aber die Systematik des Art. 288 AEUV aufweichen würde. Diese Bestrebungen sind zwar vor dem Hintergrund des eigentlich eigenständigen Charakters der KHP im Rahmen des WSTZ gem. Art. 174ff. AEUV bedenklich, tangieren aber nicht den Anwendungsbereich des SubsPr. Zum anderen wird mit Hilfe von thematischen Zielen, Investitionsprioritäten und Leitaktionen im Rahmen der Verordnungsentwürfe und des GSR, mit Bestimmungen zur thematischen Konzentration allgemein sowie zu Ex-ante- und Ex-post-Konditionalitäten eine strategisch-thematische Steuerung und Kontrolle angestrebt, die für eine thematische Kohärenz zu den Zielen und Prioritäten von Europa 2020 sorgen soll. Die genannten Elemente würden zu einer erheblichen Stärkung der Steuerungsvertikale der EU für die KHP führen, die eine im Vergleich zum aktuellen Förderzeitraum noch weitere Einengung des Handlungsspielraums für die national, regional und lokal für die Förderung aus den Fonds zuständigen Stellen zur Folge hätte. Das ist sicherlich im Kontext einer bislang regionalpolitisch geprägten Kohäsionspolitik nicht wünschenswert.

Allerdings kann die zweite These, wonach die thematisch-strategische Steuerung gegen das SubsPr verstößt nur teilweise bestätigt werden. Die auf die thematische Achse aus thematischen Zielen, Investitionsprioritäten und Leitaktionen begrenzte Prüfung hat ergeben, dass wohl nur die Investitionsprioritäten gegen das SubsPr verstoßen und nicht von der EU festgelegt werden sollten, während die thematischen Ziele durchaus mit dem SubsPr im Einklang zu stehen scheinen. Dies resultiert daraus, dass im Sinne der notwendigen Herstellung einer thematischen Kohärenz der kohäsionspolitischen Förderung in den MS zu den Zielen und Prioritäten von Europa 2020 die Festlegung einer thematischen Grundausrichtung für die KHP angezeigt ist. Diese ist allein durch die MS nicht zu gewährleisten, da selbstständig in den MS festgelegte allgemeine thematische Prioritäten, möglicherweise zu stark variieren und eine einheitliche Verfolgung von Zielen und Prioritäten im Sinne der Strategie Europa 2020 gefährden könnten. Demnach ist die Festlegung grundsätzlicher thematischer Ziele als allgemeine Förder- bzw. Interventionsbereiche der Fonds, welche die Förderung innerhalb der MS im

Sinne von Europa 2020 einrahmen, durch die EU durchaus zulässig und die EU insbesondere wegen der transnationalen Aspekte dieser Aufgabe hierfür auch am besten geeignet. Mit den thematischen Zielen ist die thematische Grundausrichtung jedoch ausreichend gewährleistet. Weitere konkretisierte Schwerpunktangaben der EU innerhalb der thematischen Ziele lassen sich so nicht mehr rechtfertigen, weil es unterhalb der Ebene der thematischen Ziele v.a. um das Zuschneiden der Förderpolitik auf die spezifischen nationalen, regionalen und lokalen Belange geht, damit diese möglichst effektiv und effizient abläuft. Letztlich können auch die Ziele und Prioritäten von Europa 2020 nur effektiv in der KHP verfolgt werden, wenn sie in einem bestimmten Rahmen auf die Gegebenheiten vor Ort übertragen werden. Hierzu sind die mitgliedstaatlichen Ebenen in jedem Falle aufgrund ihrer räumlichen Nähe und effizienterer Informationskanäle besser in der Lage. Die Leitaktionen des GSR überschreiten nach hiesiger Auffassung jedoch bereits den für den Anwendungsbereich des SubsPr zulässigen Konkretisierungsgrad und sind daher dem des VhmGr zuzurechnen.

Demnach würden lediglich die Investitionsprioritäten gegen das SubsPr verstoßen, aber nicht, wie in der einleitenden These vermutet, gegen das Positivkriterium, sondern bereits gegen das Negativkriterium.

Generell könnte für einige Bestimmungen in den Verordnungsentwürfen, ebenso wie den Entwürfen zum GSR, eine Überprüfung der Vereinbarkeit mit dem SubsPr nicht ganz unangemessen sein. Aufgrund der geschilderten Verhandlungsmacht der KOM ist es jedoch recht wahrscheinlich, dass die Entwürfe bis zur Verabschiedung nicht mehr wesentlich geändert werden. Der GSR könnte aber noch für Diskussionen sorgen.

Insofern dürfte die Handlungsfreiheit der MS und ihrer subnationalen Ebenen bei der Förderpolitik im kommenden Förderzeitraum erhebliche Einschränkungen erfahren. Mitgliedsstaaten, die damit nicht einverstanden sind, können sich der KHP aber nicht einfach entziehen, da diese durch Art. 175 i. V. m. Art. 177 AEUV etc. praktisch festgelegt wird. Und selbst wenn eine abweichende eigenständige Förderpolitik in den MS grundsätzlich möglich wäre, so würde vor dem Hintergrund der Einschränkungen durch das Subventionsrecht der EU, nur die KHP eine einigermaßen ausreichende rechtliche Sicherheit bieten.

Quellenverzeichnis

Primärquellen

- Ausschuss der Regionen (AdR): Stellungnahme des Ausschuss der Regionen. „Allgemeine Verordnung über die Fonds des Gemeinsamen Strategischen Rahmens“, CO-TER-V-017, Brüssel, 3./4. Mai 2012, URL: <http://coropinions.cor.europa.eu/coropiniondocument.aspx?language=de&docnr=4&year=2012> (Zugriff: 15.10.2012).
- Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie (BMWi): Nationales Reformprogramm, Stand: März 2012, Berlin 2012, URL: <http://www.bmwi.de/BMWi/Redaktion/PDF/Publikationen/nationales-reformprogramm-2012,property=pdf,bereich=bmwi2012,sprache=de,rwb=true.pdf> (Zugriff: 30.09.2012).
- Council of the European Union: Addendum 1 to Note from Presidency to Permanent Representatives Committee (part 2)/Council. Subject: Cohesion Policy legislative package - Presidency compromise on thematic concentration, 11027/12, ADD 1 REV 1, Brussels, 20 June 2012, URL: <http://register.consilium.europa.eu/pdf/en/12/st11/st11027-ad01re01.en12.pdf> (Zugriff: 15.10.2012).
- Council of the European Union: Addendum 4 to Note from Presidency to Permanent Representatives Committee (part 2)/Council. Subject: Cohesion Policy legislative package - Presidency compromise on the performance framework, 11027/12, ADD 4 REV 1, Brussels, 20 June 2012, URL: <http://register.consilium.europa.eu/pdf/en/12/st11/st11027-ad04re01.en12.pdf> (Zugriff: 15.10.2012).
- Council of the European Union: Press Release. 3180th Council meeting: General Affairs, 11690/12, PRESSE 283, PR CO 42, Luxembourg, 26 June 2012, URL: http://europa.eu/rapid/press-release_PRES-12-283_en.htm?locale=en (siehe pdf-LINK) (Zugriff: 15.10.2012).
- Europäische Kommission: Mitteilung für die Frühjahrstagung des Europäischen Rates. Zusammenarbeit für Wachstum und Beschäftigung. Integrierte Leitlinien für Wachstum und Beschäftigung (2005-2008), Amt für amtliche Veröffentlichungen der Europäischen Gemeinschaften, Luxemburg 2005, URL: <http://www.esf-bw.de/esf/fileadmi>

[n/user_upload/downloads/Rechtsgrundlagen/2005-601-EG_integrated_guidelines_de.pdf](#) (Zugriff: 26.09.2012).

- Europäische Kommission: Entscheidung der Kommission vom 31. Oktober 2006 zur Erstellung des Verzeichnisses der Regionen und Räume, die im Zeitraum 2007-2013 im Rahmen der grenzüberschreitenden und transnationalen Ausrichtungen des Ziels „Europäische territoriale Zusammenarbeit“ Anspruch auf eine Förderung aus dem Europäischen Fonds für regionale Entwicklung haben (ABl. L 312, S. 47-58), URL: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2006:312:0047:0058:DE :PDF> (Zugriff: 21.10.2012).
- Europäische Kommission: Verordnung (EG) Nr. 1828/2006 der Kommission vom 8. Dezember 2006 zur Festlegung von Durchführungsvorschriften zur Verordnung (EG) Nr. 1083/2006 des Rates mit allgemeinen Bestimmungen über den Europäischen Fonds für regionale Entwicklung, den Europäischen Sozialfonds und den Kohäsionsfonds und der Verordnung (EG) Nr. 1080/2006 des Europäischen Parlaments und des Rates über den Europäischen Fonds für regionale Entwicklung (ABl. L 371, S. 1-173.), URL: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2006:371:0001:0173:DE:PDF> (Zugriff: 07.10.2012).
- Europäische Kommission: Verordnung (EG) Nr. 1998/2006 der Kommission vom 15. Dezember 2006 über die Anwendung der Artikel 87 und 88 EG-Vertrag auf „Demimis“-Beihilfen (ABl. L 379, S. 5-10), URL: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2006:379:0005:0010:DE:PDF> (Zugriff: 07.10.2012)
- Europäische Kommission: Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen. Vorschlag für ein Lissabon-Programm der Gemeinschaft 2008-2010, KOM (2007) 804, Brüssel 11.12.2007, URL: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2007:0804:FIN:DE:PDF> (Zugriff: 26.09.2012).
- Europäische Kommission: Verordnung (EG) Nr. 800/2008 der Kommission vom 6. August 2008 zur Erklärung der Vereinbarkeit bestimmter Gruppen von Beihilfen mit dem Gemeinsamen Markt in Anwendung der Artikel 87 und 88 EG-Vertrag (allgemei-

ne Gruppenfreistellungsverordnung) (ABl. L 214, S. 3-47), URL: <http://eurlex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2008:214:0003:0047:DE:PDF> (Zugriff: 07.10.2012).

- Europäische Kommission: Mitteilung der Kommission an das europäische Parlament, den Rat, den Ausschuss der Regionen und den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss. Grünbuch zum territorialen Zusammenhalt. Territoriale Vielfalt als Stärke, KOM (2008) 616, Brüssel, 6.10.2008, URL: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2008:0616:FIN:DE:PDF> (Zugriff: 14.09.2012).
- Europäische Kommission: Mitteilung der Kommission: EUROPA 2020. Eine Strategie für intelligentes, nachhaltiges und integratives Wachstum, KOM (2010) 2020, Brüssel, 3.3.2010, URL: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2010:2020:FIN:DE:PDF> (Zugriff: 29.09.2012).
- Europäische Kommission: Arbeitsdokument der Kommissionsdienststellen. Bewertung der Lissabon-Strategie, SEK (2010) 114, Brüssel 2010, URL: http://ec.europa.eu/europe2020/pdf/lisbon_strategy_evaluation_de.pdf (Zugriff: 28.09.2012).
- Europäische Kommission: In Europas Zukunft investieren. Fünfter Bericht über den wirtschaftlichen, sozialen und territorialen Zusammenhalt, Amt für Veröffentlichungen der Europäischen Union, Luxemburg 2010, URL: http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/official/reports/cohesion5/pdf/5cr_de.pdf (Zugriff: 17.09.2012).
- Europäische Kommission: Vorschlag für eine Verordnung des Parlaments und des Rates über den Europäischen Sozialfonds und zur Aufhebung der Verordnung (EG) Nr. 1081/2006, KOM (2011) 607, Brüssel, 6.10.2011, URL: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2011:0607:FIN:DE:PDF> (Zugriff: 10.10.2012).
- Europäische Kommission: Vorschlag für eine Verordnung des Parlaments und des Rates mit besonderen Bestimmungen für den Europäischen Fonds für regionale Entwicklung und das Ziel „Investitionen in Wachstum und Beschäftigung“ und zur Aufhebung der Verordnung (EG) Nr. 1080/2006, KOM (2011) 614, Brüssel, 6.10.2011, URL:

<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2011:0614:FIN:DE :PDF>
(Zugriff: 14.10.2012).

- Europäische Kommission: Vorschlag für eine Verordnung des Parlaments und des Rates mit gemeinsamen Bestimmungen über den Europäischen Fonds für regionale Entwicklung, den Europäischen Sozialfonds, den Kohäsionsfonds, den Europäischen Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums und den Europäischen Meeres- und Fischereifonds, für die der Gemeinsame Strategische Rahmen gilt, sowie mit allgemeinen Bestimmungen über den Europäischen Fonds für regionale Entwicklung, den Europäischen Sozialfonds und den Kohäsionsfonds und zur Aufhebung der Verordnung (EG) Nr. 1083/2006 des Rates, KOM (2011) 615, Brüssel, 6.10.2011, URL: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2011:0615:FIN:DE:PDF> (Zugriff: 10.10.2012).
- Europäische Kommission: Arbeitsdokument der Kommissiionsdienststellen. Wesentliche Aspekte eines Gemeinsamen Strategischen Rahmens (GSR) 2014-2020 für den Europäischen Fonds für regionale Entwicklung, den Europäischen Sozialfonds, den Kohäsionsfonds, den Europäischen Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums und den Europäischen Meeres- und Fischereifonds, SWD (2012) 61, Teil I, Brüssel, 14.3.2012, URL: http://ec.europa.eu/regional_policy/what/future/index_de.cfm#1 (Zugriff: 12.10.2012) (auch englische Fassung verwendet!).
- Europäische Kommission: Arbeitsunterlage der Kommissiionsdienststellen. Wesentliche Aspekte eines Gemeinsamen Strategischen Rahmens (GSR) 2014-2020 für den Europäischen Fonds für regionale Entwicklung, den Europäischen Sozialfonds, den Kohäsionsfonds, den Europäischen Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums und den Europäischen Meeres- und Fischereifonds. Anhänge, SWD (2012) 61, Teil II, Brüssel, 14.3.2012, URL: siehe oben.
- Europäische Kommission: Geänderter Vorschlag für eine Verordnung des Parlaments und des Rates mit gemeinsamen Bestimmungen über den Europäischen Fonds für regionale Entwicklung, den Europäischen Sozialfonds, den Kohäsionsfonds, den Europä-

ischen Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums und den Europäischen Meeres- und Fischereifonds, für die der Gemeinsame Strategische Rahmen gilt, sowie mit allgemeinen Bestimmungen über den Europäischen Fonds für regionale Entwicklung, den Europäischen Sozialfonds und den Kohäsionsfonds und zur Aufhebung der Verordnung (EG) Nr. 1083/2006 des Rates, COM (2012) 496, Brüssel, 11.9.2012, URL: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2012:0496:FIN:DE:PDF> (Zugriff: 10.10.2012).

- Europäisches Parlament/ Rat: Verordnung (EU) Nr. 182/2011 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 16. Februar 2011 zur Festlegung der allgemeinen Regeln und Grundsätze, nach denen die Mitgliedstaaten die Wahrnehmung der Durchführungsbefugnisse durch die Kommission kontrollieren (ABl. L 55, S. 13-18), 28.2.2011, URL: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2011:055:0013:0018:DE:PDF> (Zugriff: 24.09.2012).
- Europäischer Rat: Schlussfolgerungen des Vorsitzes - 23./ 24. März 2000, Lissabon 2000, URL: http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/de/ec/00100-r1.d0.htm (Zugriff: 26.09. 2012).
- Europäischer Rat: Schlussfolgerungen des Vorsitzes – 15./ 16. Juni 2001, Göteborg 2001, URL: http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/de/ec/00200-r1.d1.pdf (Zugriff: 26.09.2011).
- Europäischer Rat: Schlussfolgerungen, EUCO 13/10, Brüssel, 17. Juni 2010, URL: http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/de/ec/115364.pdf (Zugriff: 29.09.2012).
- Europäischer Wirtschafts- und Sozialausschuss (EWSA): Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zu dem "Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates mit gemeinsamen Bestimmungen über den Europäischen Fonds für regionale Entwicklung, den Europäischen Sozialfonds, den Kohäsionsfonds, den Europäischen Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums und den Europäischen Meeres- und Fischereifonds, für die der Gemein-

same Strategische Rahmen gilt, sowie mit allgemeinen Bestimmungen über den Europäischen Fonds für regionale Entwicklung, den Europäischen Sozialfonds und den Kohäsionsfonds und zur Aufhebung der Verordnung (EG) Nr. 1083/2006" COM(2011) 615 final – 2011/0276 (COD), ECO/314, Brüssel, 25. April 2012, URL: <http://eescopinions.eesc.europa.eu/eescopiniondocument.aspx?language=de&docnr=1040&year=2012> (Zugriff: 15.10.2012).

- Eurostat: Eurostat regional yearbook 2011, Publications Office of the European Union, Luxembourg 2011, URL: http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY_OFF_PUB/EN/KS-HA-11-001/EN/KS-HA-11-001-EN.PDF (Zugriff: 17.09.2012).
- Protokoll (Nr. 25) über die Ausübung der geteilten Zuständigkeit (ABl. C 155, S. 307), 9.5.2008.
- Rat: Verordnung (EG) Nr. 1083/2006 des Rates vom 11. Juli 2006 mit allgemeinen Bestimmungen über den Europäischen Fonds für regionale Entwicklung, den Europäischen Sozialfonds und den Kohäsionsfonds und zur Aufhebung der Verordnung (EG) Nr. 1260/1999 (ABl. L 210, S. 25-78), zuletzt geändert durch Verordnung (EG) Nr. 284/2009 des Rates vom 7. April 2009 (ABl. L 94, S. 10-12), URL: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2006:210:0025:0078:DE:PDF> (Zugriff: 21.10.2012).
- Rat: Entscheidung des Rates vom 6. Oktober 2006 über strategische Kohäsionsleitlinien der Gemeinschaft 2006/702/EG (ABl. L 291, S. 11-32) URL: http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/2007/osc/l_29120061021de00110032.pdf (Zugriff: 27.09.2012).
- Rat der Europäischen Union: Addendum 1 zum Vermerk des Vorsitzes für den Ausschuss der Ständigen Vertreter (2. Teil)/Rat. Betreff: Legislativpaket zur Kohäsionspolitik – Kompromissvorschlag des Vorsitzes zur Programmplanung, 8207/12, ADD 1 REV 3, Brüssel, 25. April 2012, URL: http://register.consilium.europa.eu/pdf/de/12/st08/st08207-ad01re03.de_12.pdf (Zugriff: 15.10.2012).

- Sächsisches Staatsministeriums für Soziales (SMS)/ Sächsisches Staatsministerium für Umwelt und Landwirtschaft (SMUL) (Hrsg.): Richtlinie des Sächsischen Staatsministeriums für Soziales und des Sächsischen Staatsministeriums für Umwelt und Landwirtschaft zur Förderung von aus dem Europäischen Sozialfonds mitfinanzierten Vorhaben der Förderperiode 2007–2013 (ESF-Richtlinie SMS/SMUL) vom 31. Juli 2007 [mit Änderung vom 6. April 2009], URL: http://www.foerderdatenbank.de/FoerderDB/Navigation/Foerderrecherche/suche.html?get=4aa561e46fff16fb87d819d09c769842;views;document&doc=9733&pos=richt_1#richt_1 (Zugriff: 07.10.2012).
- Sächsisches Staatsministerium für Wirtschaft, Arbeit und Verkehr (SMWA): Operationelles Programm des Freistaates Sachsen für den ESF in der Förderperiode 2007/2013, Fassung vom 12. Oktober 2010.
- Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union vom 25. März 1957, zuletzt geändert durch Art. 2 Vertrag von Lissabon, 13.12.2007, abgedruckt in: Europa-Recht, 23. Aufl, Stand 1.1. 2010, Verlag C.H. Beck, München 2010.
- Vertrag über die Europäische Gemeinschaft in der Fassung des Vertrages von Amsterdam vom 2. Oktober 1997, zuletzt geändert durch EU-Beitrittsakte vom 16.4.2003, abgedruckt in: Europa-Recht, 21. Aufl, Stand 1.7. 2006, Verlag C.H. Beck, München 2006.
- Vertrag über die Europäische Union vom 7. Februar 1992, zuletzt geändert durch Art. 12 EU-Beitrittsakte vom 16.4.2003, abgedruckt in: Europa-Recht, 21. Aufl, Stand 1.7. 2006, Verlag C.H. Beck, München 2006.
- Vertrag über die Europäische Union vom 7. Februar 1992, zuletzt geändert durch Art. 1 Vertrag von Lissabon, 13.12.2007, abgedruckt in: Europa-Recht, 23. Aufl, Stand 1.1. 2010, Verlag C.H. Beck, München 2010.
- Verwaltungsverfahrensgesetz (VwVfG) vom 25.05.1976, neugefasst durch Bek. v. 23.1.2003 (BGBl. I S. 102), zuletzt geändert durch Art. 2 Abs. 1 G v. 14.8.2009 (BGBl. I S. 2827ff.), URL: http://www.gesetze-im-internet.de/bundesrecht/vwvfg/ge_samt.pdf (Zugriff: 25.09.2012).

Sekundärquellen

- Albin, Silke (2006): Das Subsidiaritätsprinzip in der EU. Anspruch und Rechtswirklichkeit, In: Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht (NVwZ), Heft 6 (2006), S. 629-635, URL: <http://beckonline.beck.de/?VPATH=bibdata%2fzeits%2fnvwz%2f2006%2fcont%2fnvwz.2006.629.1.htm&POS=0&HLWORDS=Das%3%90in%3%90der%3%90EU.%3%90Anspruch%3%90und%3%90Rechtswirklichkeit&showSendDocumentDialog=false> (Zugriff: 22.09.2012).
- Abedinpour, Nima: Die Stellung des Gerichtshofs im europäischen Rechtssystem und sein Verhältnis zu den mitgliedstaatlichen Ober- und Verfassungsgerichten, In: Justitias Welt. Zeitschrift für ausländisches, europäisches und internationales Recht, Ausgabe 1, April 2008, URL: http://justitiaswelt.com/Aufsaeetze/AS02200803_NA.html (Zugriff: 25.09.2012).
- Ágh, Attila: The Europe 2020 Strategy – A New Vision For the EU, In: Samardžija, Višnja/ Butković, Hrvoje (Hrsg.): From the Lisbon Strategy to Europe 2020, Institute for International Relations – IMO, Zagreb 2010, S. 31-64, URL: siehe Butkovic et al.
- Alegre, Juan González: An evaluation of EU regional policy. Do structural actions crowd out public spending?, In: Public Choice (2012) 151, issue 1, S. 1-21, URL: <http://www.springerlink.com/content/1gw8340740436jgg/fulltext.pdf> (Zugriff: 17.09.2012).
- Bachtler, John/ McMaster, Irene: Sustainable Growth, Competitiveness and Employment: Will EII Cohesion Policy Deliver on the Lisbon Strategy?, In: Raumforschung und Raumordnung (RuR), Heft 4, 2007, S. 259-274, URL: <http://www.springerlink.com/content/v35750334l495551/fulltext.pdf> (Zugriff: 27.09.2012).
- Bal, Aleksandra: Europäische Strukturfonds in behördlicher Praxis, In: Kommunaljurist (KommJur) 2011, Heft 7, S. 241-247, URL: <http://beck-online.beck.de/Default.aspx?vpath=bibdata%2fzeits%2fKOMMJUR%2f2011%2fcont%2fKOMMJUR%2e2011%2e241%2e1%2ehtm> (Zugriff: 06.10.2012).

- Bast, Jürgen/ von Bogdandy, Armin: Art. 5 EUV [Prinzipien der Kompetenzordnung], In: Grabitz, Eberhard/ Hilf, Meinhard/ Nettesheim, Martin (Hrsg.): Das Recht der Europäischen Union. Band I EUV/AEUV, 46. Ergänzungslieferung – Stand Oktober 2011, Verlag C.H. Beck, München 2011.
- Becker, Peter: Lissabon in Berlin und Brüssel – Die Lissabon-Strategie unter deutschem Vorsitz, Diskussionspapier der FG 1, 2007/09, Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP), Berlin, Juli 2007, URL: http://www.swp-berlin.org/fileadmin/contents/products/arbeitspapiere/Lissabon_KS_neu_formatiert.pdf (Zugriff: 26.09.2012).
- Becker, Peter: Die europäische Kohäsionspolitik und ihre Modernisierung, SWP-Studie, Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP), Berlin, März 2009, URL: http://www.swp-berlin.org/fileadmin/contents/products/studien/2009_S05_bkr_ks.pdf (Zugriff: 27.09.2012).
- Becker, Peter: Kontrollierte Dynamik. Die neue EU-Kompetenzordnung im Vertrag von Lissabon und das Urteil des Bundesverfassungsgerichts, Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP), Berlin, Dezember 2009, URL: http://www.swp-berlin.org/fileadmin/contents/products/studien/2009_S31_bkr_ks.pdf (Zugriff: 20.09.2012).
- Becker, Peter: Die EU-Wachstumsstrategie „Europa 2020“. Der Prozess als Ziel, SWP-Studie, Stiftung Wissenschaft und Politik, Berlin, März 2011, URL: http://www.swp-berlin.org/fileadmin/contents/products/studien/2011_S06_bkr_ks.pdf (Zugriff: 29.09.2012).
- Becker, Peter: Der Binnenmarkt und seine soziale Flankierung: Integrationskern oder Spaltpilz?, In: Bendiek, Annegret/ Lippert, Barbara/ Schwarzer, Daniela (Hrsg.): Entwicklungsperspektiven der EU. Herausforderungen für die deutsche Europapolitik, Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP), Berlin, Juli 2011, S. 19-27, URL: http://www.swp-berlin.org/fileadmin/contents/products/studien/2011_S18_bdk_lpt_swk_ks.pdf#page=19 (Zugriff: 17.10.2012).

- Becker, Peter/ Zaun, Natascha: Die neue strategische Planung der europäischen Kohäsionspolitik in Theorie und Praxis; Diskussionspapier der FG1, 2007/22, Berlin Dezember 2007, URL: http://www.swp-berlin.org/fileadmin/contents/products/arbeits_papiere/bkr_Zaun_Kohaesionspolitik_KS.pdf (Zugriff: 17.10.2012).
- Blanke, Herm-J: Die Europäische Wirtschafts- und Währungsunion zwischen Krisenfähigkeit und Reform, In: Scherzberg, Arno (Hrsg.): 10 Jahre Staatswissenschaftliche Fakultät, Erfurter Beiträge zu den Staatswissenschaften Bd. 9, De Gruyter, Berlin 2012, S. 70-121, URL (vorab veröffentlicht durch Uni Erfurt, abweichend von genannter Quelle mit Seitennummerierung 53-87!): http://www.uni-erfurt.de/fileadmin/_userdocs/Voelkerrecht/Aktuelle_Publicationen/Europ%C3%A4ische%20Wirtschafts_%20und%20W%C3%A4hrungsunion3.2._05.pdf (Zugriff: 14.09.2012).
- Von Bogdandy, Armin/ Schill, Stephan: EUV Art. 4 [Prinzipien der föderativen Grundstruktur], In: Grabitz, Eberhard/ Hilf, Meinhard/ Nettesheim, Martin (Hrsg.): Das Recht der Europäischen Union. Band I EUV/AEUV, 47. Ergänzungslieferung – Stand April 2012, Verlag C.H. Beck, München 2012, URL: http://beck-online.beck.de/Default.aspx?vpath=bibdata/komm/GrabitzHNKoEUR_47/EUV2009/cont/GrabitzHNKoEUR.EUV2009.a4.htm (Zugriff: 20.09.2012).
- Brusis, Martin: Vertikale Gewaltenteilung: zentralisierte und dezentralisierte Staaten, In: Grotz, Florian/ Müller-Rommel, Ferdinand (Hrsg.): Regierungssysteme in Mittel- und Osteuropa. Die neuen EU-Staaten im Vergleich, VS Verlag für Sozialwissenschaften, Wiesbaden 2011, S. 86-103, URL: <http://www.springerlink.com/content/g5l056w0376w6x5w/fulltext.pdf> (Zugriff: 16.09.2012).
- Buschmann, Marco/ Daiber, Birgit (2011): Subsidiaritätsrüge und Grundsatz der begrenzten Einzelermächtigung, 14 S. Ursprünglich in: DÖV 2011, Heft 13, S. 504-509, URL: http://www.marco-buschmann.de/files/26949/110209_Subsiaritaetsruege.pdf (Zugriff: 23.09.2012).
- Butkovic, Hrvoje/ Samardžija, Visnja: From the Lisbon Strategy to Europe 2020 – An Introduction, In: Samardžija, Višnja/ Butković, Hrvoje (Hrsg.): From the Lisbon Strategy to Europe 2020, Institute for International Relations – IMO, Zagreb 2010, S. 3-30, URL:

<http://www.imo.hr/files/From%20the%20Lisbon%20Strategy%20to%20Europe%202020.pdf> (Zugriff: 26.09.2012).

- Calliess, Christian: EUV Art. 5 (ex-Art. 5 EGV) [Grundsatz der begrenzten Einzelermächtigung, Subsidiarität und Verhältnismäßigkeit], In: Calliess, Christian/ Ruffert, Matthias (Hrsg.): EUV/AEUV, 4. Auflage 2011, URL: http://beck-online.beck.de/Default.aspx?vpath=bibdata/komm/CalliesRuffertEUVEGV_4/EUV/cont/CalliesRuffertEUVEGV.EUV.a5.htm (Zugriff: 19.09.2012).
- Craig, Paul P: Delegated acts, implementing acts and the new Comitology Regulation, In: European law review, Vol. 36 (2011), No. 5, S. 671-687, URL: http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1959987 (Zugriff: 24.09.2012).
- Cygan, Adam (2012): National parliaments within the EU polity - no longer losers but hardly victorious, In: ERA Forum (2012) 12, p. 517-533, URL: <http://www.springerlink.com/content/a150853844331344/fulltext.pdf> (Zugriff: 23.09.2012).
- Döring, Lars: Fundament für Europa. Subsidiarität – Föderalismus – Regionalismus, LIT Verlag, Münster 2004.
- Döring, Thomas: Subsidiaritätsprinzip und EG-Regionalpolitik, Selbstverlag der Gesellschaft für Regionale Strukturentwicklung e.V., Bonn 1992.
- Eggers, Christoph: AEUV Art. 177 [Ziele und Organisation der Strukturfonds; Neuordnung; Kohäsionsfonds], In: Grabitz, Eberhard/ Hilf, Meinhard/ Nettesheim, Martin (Hrsg.): Das Recht der Europäischen Union. Band I EUV/AEUV, 47. Ergänzungslieferung – Stand April 2012, Verlag C.H. Beck, München 2012, URL: http://beckonline.beck.de/default.aspx?vpath=bibdata/komm/GrabitzHNKoEUR_47/AEUV/cont/GrabitzHNKoEUR.AEUV.a177%2Ehtm (Zugriff: 03.10.2012).
- Ebert, Markus/ Thaler, Andreas: EU-Strategien im Dilemma von Zusammenhalt und Wettbewerb. Über das Verständnis von Kohäsion im Kontext der EU-Regionalpolitik, In: RaumPlanung, Nr. 142, Jg. 2009, S. 38-43, URL: https://www.ifrev.de/upload/pdf/rp_142/09_Ebert_Thaler.PDF (Zugriff: 17.09.2012).

- Faludi, Andreas/ Peyrony, Jean: Cohesion Policy Contributing to Territorial Cohesion – Future Scenarios, In: European Journal of Spatial Development, Refereed article No. 43, September 2011, 21 S., URL: <http://www.nordregio.se/Global/EJSD/Refereed%20articles/refereed43.pdf> (Zugriff: 17.09.2012).
- Gamper, Anna: Subsidiarität und Kompetenztheorie, In: Gamper, Anna/ Bußjäger, Peter (Hrsg.): Subsidiarität anwenden: Regionen, Staaten, Europäische Union., Institut für Föderalismus – Schriftenreihe Band 98, Wilhelm Braumüller UniversitätsVerlagsbuchhandlung Ges.m.b.H., Wien 2006, S. 109- 134.
- Gsodam, Christian: Die Subsidiaritätsprüfung in der Praxis des Ausschusses der Regionen, In: Gamper, Anna/ Bußjäger, Peter (Hrsg.): Subsidiarität anwenden: Regionen, Staaten, Europäische Union., Institut für Föderalismus – Schriftenreihe Band 98, Wilhelm Braumüller Universitäts-Verlagsbuchhandlung Ges.m.b.H., Wien 2006, S. 135156.
- Harbo, Tor-Inge: The Function of the Proportionality Principle in EU Law, In: European Law Journal, Vol. 16, No. 2, March 2010, S. 158-185, URL: <http://web.ebscohost.com/ehost/pdfviewer/pdfviewer?vid=3&hid=21&sid=f4435798-1d19-497b-ad61-069f9b4c5847%40sessionmgr11> (Zugriff: 22.09.2012.).
- Heinelt, Hubert/ Kopp-Malek, Tanja/ Lang, Jochen/ Reisert, Bernd: Die Entwicklung der EU-Strukturfonds als kumulativer Politikprozess, Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden 2005.
- Hofmann, Herwig: Legislation, Delegation and Implementation under the Treaty of Lisbon: Typology Meets Reality, In: European Law Journal, Vol. 15, No. 4, July 2009, S. 482–505, URL: <http://web.ebscohost.com/ehost/pdfviewer/pdfviewer?vid=3&hid=15&sid=a808814e-d40e-466e-bc04-ab7b9cd9dcb1%40sessionmgr104> (Zugriff: 24.09.2012).
- Hölcker, Norbert: Regionen in Europa – Gewinner oder Verlierer des europäischen Einigungsprozesses? Eine Betrachtung des Bedeutungswandels der Regionen in Europa

am Beispiel der europäischen Regional- und Strukturpolitik von 1957 bis heute, European Studies Hannover (ESH), Working Paper No. 2, Hannover 2004, URL: <http://www.europa.uni-hannover.de/fileadmin/institut/workingpaper/hoelcker.pdf> (Zugriff: 08.09.2012).

- Karl, Helmut: Bilanz und Perspektiven der Europäischen Struktur- und Kohäsionspolitik. In: Dreger, Christian/ Kosfeld, Reinhold/ Türck, Matthias (Hrsg.): Empirische Regionalforschung heute. Festschrift für Professor Dr. Hans-Friedrick Eckey, 1. Auflage, Gabler Verlag/ Springer Fachmedien Wiesbaden GmbH, Wiesbaden 2011, S. 27-50, URL: <http://www.springerlink.com/content/n0479106813218t1/fulltext.pdf> (Zugriff: 17.09.2012).
- Kiefer, Andreas: Von der Philosophie zur praktischen Anwendung: Das Subsidiaritätskontroll-Netzwerk des Ausschusses der Regionen, In: Gamper, Anna/ Bußjäger, Peter (Hrsg.): Subsidiarität anwenden: Regionen, Staaten, Europäische Union., Institut für Föderalismus – Schriftenreihe Band 98, Wilhelm Braumüller UniversitätsVerlagsbuchhandlung Ges.m.b.H., Wien 2006, S. 157-177.
- Kiiver, Phillip: The conduct of subsidiarity checks of EU legislative proposals by national parliaments: analysis, observations and practical recommendations, In: ERA Forum (2012) 12, S. 535–547, URL: <http://www.springerlink.com/content/v31016q8kh661115/fulltext.pdf> (Zugriff: 23.09.2012).
- Kröll, Thomas a: Delegierte Rechtsetzung und Durchführungsrechtsetzung und das institutionelle Gleichgewicht der Europäischen Union, In: Zeitschrift für öffentliches Recht (ZÖR) (2011), Heft 3, S. 253-298, URL: <http://www.springerlink.com/content/r524041010084404/fulltext.pdf> (Zugriff: 24.09.2012).
- Kröll, Thomas b: Rechtsetzungsverfahren und Rechtsakte. In: Eilmansberger, Thomas/ Griller, Stefan/ Obwexer, Walter (Hrsg.): Rechtsfragen der Implementierung des Vertrags von Lissabon, Springer-Verlag, Wien 2011, S. 313-341, URL: <http://www.springerlink.com/content/tph0u2u4118825q1/fulltext.pdf> (Zugriff: 24.09.2012).

- Kuhlmann, Sabine: Dezentralisierung in Frankreich. Ende der „Unenteilbaren Republik“?, In: dms – der moderne staat – Zeitschrift für Public Policy, Recht und Management Heft 1/2008, S. 201-220, URL: <http://www.budrich-journals.de/index.php/dms/article/viewFile/2817/2352> (Zugriff: 16.09.2012).
- Lammers, Konrad: Die EU-Regionalpolitik im Spannungsfeld von Integration, regionaler Konvergenz und wirtschaftlichem Wachstum, In: Raumforschung und Raumordnung (RuR), Heft 4, 2007, S. 288-300, URL: <https://www.econstor.eu/dspace/bitstream/10419/54673/1/EU-Reg.pol.imSpannungsfeld.pdf> (Zugriff: 18.09.2012).
- Matthes, Manuel: War die Lissabon-Strategie geeignet, die Rahmenbedingungen für eine bessere wirtschaftliche Entwicklung in der Europäischen Union zu schaffen?, Friedrich-Alexander-Universität Erlangen-Nürnberg, Erlangen 2012, URL: <https://portal.dnb.de/opac.htm?method=showFullRecord¤tResultId=au-Ref%3D10245198%26any¤tPosition=0> (Zugriff: 26.09.2012).
- Maunz, Theodor/ Scholz, Rupert: GG Art. 50, In: Maunz, Theodor/ Dürig, Günter: Grundgesetz. Kommentar, 65. Lieferung April 2012, Verlag C.H. Beck, München 2012, URL: http://beck-online.beck.de/Default.aspx?vpath=bibdata/komm/MaunzDuerigKoGG_65/GG/cont/MaunzDuerigKoGG.GG.a50.htm (Zugriff: 18.10.2012).
- Melin, Patrick: Die Rolle der deutschen Bundesländer im Europäischen Rechtsetzungsverfahren nach Lissabon, In: Europarecht (EuR), Heft 5 (2011), S. 655-683, URL: <http://beck-online.beck.de/Default.aspx?vpath=bibdata%2fzeits%2fEUR%2f2011%2fcont%2fEUR%2e2011%2e655%2e1%2ehtm#A> (Zugriff: 23.09.2012).
- Mrak, Mojmir: The Post-2010 Lisbon-type Strategy – Perspectives and Challenges, In: Samardžija, Višnja/ Butković, Hrvoje (Hrsg.): From the Lisbon Strategy to Europe 2020, Institute for International Relations – IMO, Zagreb 2010, S. 66-81, URL: siehe Butkovic et al.
- Nettesheim, Martin a: Die gesetzgebenden Organe der Bundesrepublik Deutschland im Integrationsprozess. In: Eilmansberger, Thomas/ Griller, Stefan/ Obwexer, Walter (Hrsg.): Rechtsfragen der Implementierung des Vertrags von Lissabon, SpringerVerlag,

Wien 2011, S. 467-495, URL: <http://www.springerlink.com/content/l2162kj58378057m/fulltext.pdf> (Zugriff: 23.09.2012).

- Nettesheim, Martin b: AEUV Art. 290 [Delegation von Rechtsetzungsbefugnissen auf die Kommission], In: Grabitz, Eberhard/ Hilf, Meinhard/ Nettesheim, Martin (Hrsg.): Das Recht der Europäischen Union. Band I EUV/AEUV, 47. Ergänzungslieferung – Stand April 2012, Verlag C.H. Beck, München 2012, URL: http://beck-online.beck.de/default.aspx?vpath=bibdata/komm/GrabitzHNKoEUR_47/AEUV/cont/GrabitzHNKoEUR.AEUV.a290%2Ehtm (Zugriff: 24.09.2012).
- Nettesheim, Martin c: AEUV Art. 291 [Durchführungsrechtsakte] In: Grabitz, Eberhard/ Hilf, Meinhard/ Nettesheim, Martin (Hrsg.): Das Recht der Europäischen Union. Band I EUV/AEUV, 47. Ergänzungslieferung – Stand April 2012, Verlag C.H. Beck, München 2012, URL: http://beck-online.beck.de/default.aspx?vpath=bibdata/komm/GrabitzHNKoEUR_47/AEUV/cont/GrabitzHNKoEUR.AEUV.a291%2Ehtm (Zugriff: 24.09.2012).
- Olbrycht, Jan/ Sapata, Magdalena (2011): The future of the EU cohesion policy: how much, what for and how?, In: European View (2011) 10, S. 241–248, URL: <http://www.springerlink.com/content/b65w2760123847j7/fulltext.pdf> (Zugriff: 08.09.2012).
- Picot, Arnold: F. Subsidiaritätsprinzip und ökonomische Theorie der Organisation, In: Faller, Peter/Witt, Dieter (Hrsg.): Dienstprinzip und Erwerbsprinzip. Fragen der Grundorientierung in Verkehr und öffentlicher Wirtschaft, Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden 1991, S. 102-116, URL: <http://epub.ub.uni-muenchen.de/6683/1/6683.pdf> (Zugriff: 21.10.2012).
- Puttler, Adelheid a: AEUV Art. 175 (ex-Art. 159 EGV) [Strukturfonds; Aktionen außerhalb der Fonds], In: Calliess, Christian/ Ruffert, Matthias (Hrsg.): EUV/AEUV, 4. Auflage 2011, URL: http://beck-online.beck.de/default.aspx?vpath=bibdata/komm/CalliesRuffertEUVEGV_4/AEUV/cont/CalliesRuffertEUVEGV.AEUV.a175%2Ehtm (Zugriff: 01.10.2012).

- Puttler, Adelheid b: AEUV Art. 177 ((ex-Art. 161 EGV) [Aufgaben, Ziele und Organisation der Strukturfonds; Kohäsionsfonds], In: Calliess, Christian/ Ruffert, Matthias (Hrsg.): EUV/AEUV, 4. Auflage 2011, URL: http://beck-online.beck.de/default.aspx?vpath=bibdata/komm/CalliesRuffertEU-VEGV_4/AEUV/cont/CalliesRuffertEUVEGV.AEUV.a177%2Ehtm (Zugriff: 02.10.2012).
- Ranacher, Christian: Das Subsidiaritätsprinzip in der Rechtsprechung des EuGH, In: In: Gamper, Anna/ Bußjäger, Peter (Hrsg.): Subsidiarität anwenden: Regionen, Staaten, Europäische Union., Institut für Föderalismus – Schriftenreihe Band 98, Wilhelm Braumüller Universitäts-Verlagsbuchhandlung Ges.m.b.H., Wien 2006, S. 178-207.
- Ruffert, Matthias a: EUV Art. 3 (ex-Art. 2 EUV) [Ziele der EU], In: Calliess, Christian/ Ruffert, Matthias (Hrsg.): EUV/AEUV, 4. Auflage 2011, URL: http://beck-online.beck.de/default.aspx?vpath=bibdata/komm/CalliesRuffertEUVEGV_4/EUV/cont/CalliesRuffertEUVEGV.EUV.a3%2Ehtm (Zugriff: 22.09.2012).
- Ruffert, Matthias b: AEUV Art. 288 [Art. 288 (ex-Art. 249 EGV) [Rechtsakte des Unionsrechts], In: Calliess, Christian/ Ruffert, Matthias (Hrsg.): EUV/AEUV, 4. Auflage 2011, URL: http://beck-online.beck.de/default.aspx?vpath=bibdata/komm/CalliesRuffertEUVEGV_4/AEUV/cont/CalliesRuffertEUVEGV.AEUV.a288%2Ehtm (Zugriff: 25.09.2012).
- Ruffert, Matthias c: AEUV Art. 289 [Gesetzgebungsakte], In: Calliess, Christian/ Ruffert, Matthias (Hrsg.): EUV/AEUV, 4. Auflage 2011, URL: http://beckonline.beck.de/default.aspx?vpath=bibdata/komm/CalliesRuffertEUVEGV_4/AEUV/cont/CalliesRuffertEUVEGV.AEUV.a289.htm (Zugriff: 23.09.2012).
- Ruffert, Matthias d: AEUV Art. 291 [Durchführung des Unionsrechts], In: Calliess, Christian/ Ruffert, Matthias (Hrsg.): EUV/AEUV, 4. Auflage 2011, URL: http://beck-online.beck.de/default.aspx?vpath=bibdata%5ckomm%5ccalliesrufferteuvegv_4%5ca_euv%5ccont%5c_calliesrufferteuvegv.aeuv.a291.htm (Zugriff: 24.09.2012).

- Scharf, Daniel: Die Kompetenzordnung im Vertrag von Lissabon – Zur Zukunft Europas: Die Europäische Union nach dem Vertrag von Lissabon, Beiträge zum Europa- und Völkerrecht, Heft 3/ Januar 2009, URL: <http://telc.iura.uni-halle.de/sites/default/files/telc/Heft3.pdf> (Zugriff: 20.09.2012).
- Schneider, Lothar: Subsidiäre Gesellschaft – Erfolgreiche Gesellschaft, 3. Aufl., Ferdinand Schöningh, Paderborn, München, Wien, Zürich 1990.
- Schwarzer, Daniela: Keine Verschnaufpause in Sicht: Regieren und Koordinieren in der Eurozone, In: Bendiek, Annegret/ Lippert, Barbara/ Schwarzer, Daniela (Hrsg.): Entwicklungsperspektiven der EU. Herausforderungen für die deutsche Europapolitik, Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP), Berlin, Juli 2011, S. 28-39, URL: siehe Becker, Juli 2011.
- Soriano, Fernando Hervás/ Mulatero, Fulvio: Knowledge Policy in the EU: From the Lisbon Strategy to Europe 2020, In: Journal of the Knowledge Economy (J Knowl Econ) (2010), Vol.1, No. 4, S. 289–302, URL: <http://www.springerlink.com/content/p2463t46488w33lt/fulltext.pdf> (Zugriff: 28.09.2012).
- Streinz, Rudolf: Art. 5 EUV (ex-Art. 5 EGV) [Kompetenzabgrenzung und Kompetenzausübungsschranken: Prinzip der begrenzten Einzelermächtigung - Subsidiaritätsprinzip - Grundsatz der Verhältnismäßigkeit, In: Streinz, Rudolph (Hrsg.): EUV/AEUV. Vertrag über die Europäische Union und Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union, Beck'sche Kurzkommentare, Band 57, 2. Auflage, Verlag C.H. Beck, München 2012.
- Thiele, Alexander: § 93 Der Ausschuss der Regionen – ein Beitrag zur föderalen Vielfalt in der Europäischen Union, In: Härtel, Ines (Hrsg.): Handbuch Föderalismus - Föderalismus als demokratische Rechtsordnung und Rechtskultur in Deutschland, Europa und der Welt, Band IV: Föderalismus in Europa und Welt, Springer-Verlag, Berlin Heidelberg 2012, S. 543-568, URL: http://download.springer.com/static/pdf/205/chp%253A10.1007%252F978-3-642-16883-3_14.pdf?auth66=1350813315_48c78d3a594e9340f3cc97f2828e0fd3&ext=.pdf (Zugriff: 21.10.2012).

- Uerpmann-Witzack, Robert/ Edenharter, Andrea: Subsidiaritätsklage als parlamentarisches Minderheitsrecht?, In: EuR, Heft 3 (2009), S. 313-330, URL: http://beck-online.beck.de/Default.aspx?vpath=bibdata%2fzeits%2fEUR%2f2009%2f_cont%2fEU_R%2e2009%2e313%2e1%2ehtm#A (Zugriff: 23.09.2012).
- Vedder, Christoph: Artikel 5 EUV (ex Artikel 5 EGV) [Einzelermächtigung, Subsidiarität, Verhältnismäßigkeit], In: Vedder, Christoph/ Heintschel von Henneg, Wolff (Hrsg.): Europäisches Unionsrecht. EUV/ AEUV/ Grundrechte-Charta, Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden 2012.
- Weber, Albrecht: The Distribution of Competences Between the Union and the Member States, In: Blanke, Hermann-Josef/ Mangiameli, Stelio (Hrsg.): The European Union after Lisbon. Constitutional Basis, Economic Order and External Action, Springer-Verlag, Berlin Heidelberg 2012, S. 311-322, URL: <http://www.springerlink.com/content/g85r53nw830x4487/fulltext.pdf> (Zugriff: 20.09.2012).
- Weise, Christian: Strukturfondstransfers in einer zukunftsfähigen EU. Konzentration, Subsidiarität und Kopplung an die nationale Wirtschaftspolitik, Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden 2002.
- Weiß, Wolfgang: After Lisbon, can the European Commission continue to replay on "soft legislation" in its enforcement practice?, In: Journal of European competition law & practice, Vol. 2 (2011), No. 5, S. 441-451, URL: <http://jeclap.oxfordjournals.org/content/2/5/441.full.pdf+html> (Zugriff: 24.09.2012).
- Zarth, Michael: Nationaler Strategischer Rahmenplan – ein neues Koordinierungsinstrument in der europäischen Strukturpolitik 2007+, In: Raumforschung und Raumordnung (RuR), Heft 4 /2007, S. 349-360, URL: <http://www.springerlink.com/content/8438uv519n206uv7/fulltext.pdf> (Zugriff: 15.10.2012).

Internetquellen

- Europäische Kommission: Regionalpolitik – InfoREGIO, URL: http://ec.europa.eu/dgs/regional_policy/index_de.htm (Zugriff: 14.09.2012).

- Frankfurter Rundschau: Rettungsschirm. Gauck unterzeichnet ESM-Gesetze, 13. Sept. 2012, URL: <http://www.fr-online.de/schuldenkrise/rettungsschirm-gauck-unterzeichnet-esm-gesetze,1471908,17247244.html> (Zugriff: 14.09.2012).