

**Schriften zum Europäischen Recht**

---

**Band 96**

**Der rechtliche Rahmen für die  
Verwaltung und Finanzierung der  
gemeinschaftlichen Strukturfonds  
am Beispiel des EFRE**

**Von**

**Holger Holzwart**



**Duncker & Humblot · Berlin**

HOLGER HOLZWART

Der rechtliche Rahmen für die Verwaltung und  
Finanzierung der gemeinschaftlichen Strukturfonds  
am Beispiel des EFRE

Schriften zum Europäischen Recht

Herausgegeben von

**Siegfried Magiera und Detlef Merten**

Band 96

# Der rechtliche Rahmen für die Verwaltung und Finanzierung der gemeinschaftlichen Strukturfonds am Beispiel des EFRE

Von

Holger Holzwart



Duncker & Humblot · Berlin

Die Deutsche Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer  
hat diese Arbeit im Jahre 2002/2003 als Dissertation angenommen.

**Bibliografische Information Der Deutschen Bibliothek**

Die Deutsche Bibliothek verzeichnet diese Publikation in  
der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische  
Daten sind im Internet über <<http://dnb.ddb.de>> abrufbar.

**Alle Rechte vorbehalten**

© 2003 Duncker & Humblot GmbH, Berlin  
Fremddatenübernahme und Druck:  
Berliner Buchdruckerei Union GmbH, Berlin  
Printed in Germany

ISSN 0937-6305  
ISBN 3-428-11080-3

Gedruckt auf alterungsbeständigem (säurefreiem) Papier  
entsprechend ISO 9706 ☺

## Vorwort

Die vorliegende Arbeit ist an der Deutschen Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer (DHV Speyer) im Wintersemester 2002/2003 als Dissertation angenommen worden. Für die Veröffentlichung ist sie geringfügig überarbeitet und ergänzt worden. Literatur, Rechtsprechung und Dokumente der Gemeinschaftsorgane wurden bis März 2002 berücksichtigt.

Diese Arbeit entstand am Forschungsinstitut für öffentliche Verwaltung bei der DHV Speyer (FÖV) im Rahmen eines Forschungsprojektes zur Struktur- und Regionalpolitik der Europäischen Union. Beim Leiter dieses Forschungsprojektes, meinem Doktorvater und akademischen Lehrer, Herrn Univ.-Prof. Dr. *Siegfried Magiera*, möchte ich mich an dieser Stelle herzlich dafür bedanken, dass er diese Arbeit jederzeit wohlwollend unterstützt und mit konstruktiver Kritik intensiv begleitet hat. Zu bedanken habe ich mich auch für die fachlich wie menschlich gewinnbringenden Jahre, die ich unter seiner Leitung an der DHV Speyer und am FÖV verbringen durfte.

Dank sagen möchte ich auch Frau Assessorin *Ramona Betz*, Herrn Univ.-Prof. Dr. *Matthias Niedobitek* sowie Herrn Dr. *Gerd Eckstein* für die ertragreichen Diskussionen, die maßgeblich zum Gelingen dieser Arbeit beigetragen haben. Frau *Elisabeth Lerchenmüller* und Frau *Elisabeth Dichtl* danke ich für ihre freundliche und geduldige Mithilfe, insbesondere bei der mühevollen Aufgabe, die Arbeit in ihre endgültige Form zu bringen.

Bedanken möchte ich mich bei Herrn Univ.-Prof. Dr. Dr. h. c. *Heinrich Siedentopf* für die zügige Erstellung des Zweitgutachtens sowie bei Herrn Univ.-Prof. Dr. *Siegfried Magiera* und Herrn Univ.-Prof. Dr. Dr. *Detlef Merten* für die Aufnahme meiner Arbeit in die „Schriften zum Europäischen Recht“.

Besonderen Dank schulde ich meiner Ehefrau, Frau Dr. *Veronika Holzwart*. Sie hat mich nicht nur durch gewissenhaftes Korrekturlesen entlastet, sondern mir vor allem den Rückhalt und die Motivation gegeben, ohne die ich diese Arbeit nie erfolgreich abgeschlossen hätte. Deshalb widme ich ihr und unseren drei Kindern, *Ines*, *Patrick* und *Nils* die vorliegende Arbeit.

*Holger Holzwart*



## Inhaltsübersicht

<b>Einleitung</b> .....	23
<b>A. Die Entwicklung der gemeinschaftlichen Strukturpolitik</b> .....	25
I. Die Entstehung der gemeinschaftlichen Regionalpolitik .....	25
II. Der EFRE vor der Strukturfondsreform von 1988 .....	30
III. Die primärrechtliche Verankerung der Politik des wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalts durch die Einheitliche Europäische Akte .....	54
IV. Die Zusammenführung der Strukturfonds durch die Strukturfondsreform 1988 .....	56
V. Die Stärkung des wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalts durch den Vertrag von Maastricht .....	83
VI. Die Weiterentwicklung der Strukturfonds im Förderzeitraum 1994 – 1999 .....	87
VII. Die Neuerungen der Strukturfondsreform 1999 .....	107
<b>B. Grundlagen</b> .....	118
I. Vertragliche Grundlagen .....	118
II. Das sekundärrechtliche System der Strukturfonds .....	151
<b>C. Grundsätze</b> .....	160
I. Konzentration .....	160
II. Kofinanzierung .....	187
III. Programmplanung .....	197
IV. Partnerschaft .....	218
V. Zusätzlichkeit .....	225



<b>D. Strukturfonds und andere Gemeinschaftspolitiken</b> .....	235
I. Grundlagen .....	235
II. Strukturfonds und staatliche Beihilfen .....	239
III. Strukturfonds und Vergabe öffentlicher Aufträge .....	260
IV. Strukturfonds und Umweltschutz .....	271
<b>E. Verwaltungs- und Kontrollverfahren</b> .....	278
I. Grundlagen .....	278
II. Verfahren der finanziellen Abwicklung .....	284
III. Finanzkontrolle .....	289
IV. Begleitung und Bewertung .....	310
<b>F. Zusammenfassung und Schlussfolgerungen</b> .....	318
I. Entwicklung .....	318
II. Grundlagen .....	325
III. Grundsätze .....	330
IV. Strukturfonds und andere Gemeinschaftspolitiken .....	335
V. Verwaltungs- und Kontrollsystem .....	341
VI. Schlussfolgerungen für die Reform der Strukturfonds .....	343
<b>Schriftums- und Dokumentenverzeichnis</b> .....	352
<b>Verzeichnis der Rechtsakte</b> .....	370
<b>Sachwortverzeichnis</b> .....	380

## Inhaltsverzeichnis

<b>Einleitung</b> .....	23
<b>A. Die Entwicklung der gemeinschaftlichen Strukturpolitik</b> .....	25
I. Die Entstehung der gemeinschaftlichen Regionalpolitik .....	25
1. Die regionalpolitischen Ansätze der Gemeinschaft in der Gründungsphase .	25
2. Die Gründe für die Schaffung einer eigenständigen Regionalpolitik der Gemeinschaft .....	27
II. Der EFRE vor der Strukturfondsreform von 1988 .....	30
1. Die VO 724/75 über die Errichtung des EFRE .....	30
a) Die Regelungen der VO 724/75 .....	30
b) Die erste Phase der Tätigkeit des EFRE .....	33
2. Die ÄnderungsVOen 214/79 und 3325/80 .....	36
a) Die Neuregelungen der VOen 214/79 und 3325/80 .....	36
b) Die zweite Phase der Tätigkeit des EFRE .....	38
aa) Überblick .....	38
bb) Die Erfahrungen im Bereich der quotengebundenen Abteilung .....	39
cc) Die Erfahrungen im Bereich der quotenfreien Abteilung .....	44
3. Die Neuordnung des EFRE durch die VO 1787/84 .....	46
a) Die Neuerungen der VO 1787/84 .....	46
b) Die dritte Phase der Tätigkeit des EFRE .....	50
aa) Überblick .....	50
bb) Die Erfahrungen mit dem neuen Rechtsrahmen des EFRE .....	52
III. Die primärrechtliche Verankerung der Politik des wirtschaftlichen und sozia- len Zusammenhalts durch die Einheitliche Europäische Akte .....	54
IV. Die Zusammenführung der Strukturfonds durch die Strukturfondsreform 1988	56
1. Die Gesamtentwicklung der Strukturfonds bis zur Reform von 1988 .....	56

2. Die Grundzüge der Strukturfondsreform 1988 .....	60
a) Die Struktur des rechtlichen und finanziellen Rahmens .....	60
b) Die Konzentration der Strukturfondsförderung .....	61
aa) Die sechs Ziele und ihre Zuordnung zu den Fonds .....	61
bb) Die Kriterien für die Auswahl der Fördergebiete .....	63
cc) Die Verteilung der Mittel auf Ziele, Mitgliedstaaten und Fonds .....	65
dd) Die Höhe der Gemeinschaftsbeteiligung .....	67
c) Die Ausgestaltung des Verfahrens der Strukturfondsförderung .....	67
aa) Koordinierung und Kohärenz .....	67
bb) Partnerschaft .....	68
cc) Das Programmplanungsverfahren .....	69
dd) Zusätzlichkeit .....	71
ee) Verwaltungs- und Kontrollverfahren für die Programmdurchführung .....	72
3. Die Umsetzung der Strukturfondsreform .....	75
a) Die Umsetzung des Konzentrationsgrundsatzes .....	75
aa) Finanzielle Konzentration .....	75
bb) Inhaltliche Schwerpunkte .....	77
cc) Gemeinschaftsinitiativen .....	78
b) Die Umsetzung der weiteren Verfahrensprinzipien .....	80
V. Die Stärkung des wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalts durch den Vertrag von Maastricht .....	83
VI. Die Weiterentwicklung der Strukturfonds im Förderzeitraum 1994 – 1999 .....	87
1. Die Ausgestaltung des Konzentrationsgrundsatzes .....	87
a) Verbesserung der Finanzausstattung und Stärkung der Ziel 1-Regionen ..	87
b) Zuordnung zu den Zielen und Fonds .....	88
c) Auswahl und Festlegung der Fördergebiete .....	89
d) Verteilung der Mittel auf die Mitgliedstaaten, Ziele und Fonds .....	91
2. Neuerungen bei den Verwaltungsverfahren der Strukturfonds .....	92
3. Die Tätigkeit der Strukturfonds im Förderzeitraum 1994 – 1999 und die Erfahrungen mit dem fortentwickelten Rechtsrahmen .....	94
a) Die Umsetzung des Konzentrationsgrundsatzes .....	94
aa) Finanzielle Abwicklung .....	94
bb) Inhaltliche Ausrichtung .....	96

Inhaltsverzeichnis	11
cc) Wirkungen .....	97
dd) Gemeinschaftsinitiativen .....	98
b) Die Erfahrungen mit dem fortentwickelten Rechtsrahmen .....	100
aa) Die Erfahrungen mit den allgemeinen Grundsätzen .....	100
bb) Die Entwicklung der Verwaltungs- und Kontrollverfahren für die Programmdurchführung .....	103
VII. Die Neuerungen der Strukturfondsreform 1999 .....	107
1. Die Reformüberlegungen im Zuge der Agenda 2000 .....	107
2. Verstärkte Konzentration der Strukturfondsförderung .....	109
a) Finanzausstattung .....	109
b) Die neuen Ziele und Gemeinschaftsinitiativen im Überblick .....	110
c) Die Höhe der Gemeinschaftsbeteiligung .....	113
3. Neuerungen bei den Verwaltungsverfahren der Strukturfonds .....	113
a) Neuerungen bei den Grundsätzen .....	113
b) Neuerungen in den Verwaltungs- und Kontrollverfahren für die Pro- grammdurchführung .....	115
<b>B. Grundlagen</b> .....	<b>118</b>
I. Vertragliche Grundlagen .....	118
1. Überblick über die vertraglichen Bestimmungen zu den Strukturfonds .....	118
2. Strukturfonds und Kohäsionspolitik .....	119
a) Die kohäsionspolitischen Ziele des Vertrages .....	119
b) Die Aufgabenstellung der Strukturfonds und insbesondere des EFRE ...	121
c) Folgerungen für die Ausgestaltung des Sekundärrechts der Struktur- fonds .....	122
3. Kohäsionspolitik und andere Gemeinschaftspolitiken .....	124
a) Die Grundsätze für die Abstimmung mit anderen Gemeinschaftspoli- tiken .....	124
b) Das Verhältnis zur gemeinschaftlichen Wirtschafts- und Wettbewerbs- politik .....	126
c) Das Verhältnis zum Nachhaltigkeitsziel und zur Umweltpolitik .....	128
4. Die vertraglichen Rechtsetzungs- und Haushaltsverfahren der Struktur- fonds .....	130
a) Problemstellung .....	130

b) Die Kompetenzverteilung im Rechtssetzungs- und Haushaltsverfahren der Strukturfonds .....	131
aa) Die Kompetenzverteilung im Rechtssetzungsverfahren der Strukturfonds .....	131
bb) Die Kompetenzverteilung im Haushaltsverfahren der Strukturfonds .....	133
c) Rechtliche Bedeutung der Schlussfolgerungen des Europäischen Rates von Berlin .....	134
d) Rechtliche Bedeutung der interinstitutionellen Vereinbarung vom 6. 5. 1999 .....	136
e) Rechtliche Bedeutung der Vorgaben der StrukturfondsVO zur Finanzausstattung der Strukturfonds .....	141
f) Kohäsionspolitische Entscheidungsfähigkeit der Gemeinschaft .....	142
5. Kohäsionspolitik und mitgliedstaatliche Regionalförderpolitik .....	145
6. Die vertraglichen Vorgaben für die Zuständigkeitsverteilung zwischen Kommission und Mitgliedstaaten .....	149
II. Das sekundärrechtliche System der Strukturfonds .....	151
1. Der rechtliche Rahmen und die allgemeinen Grundsätze der Strukturfonds im Überblick .....	151
2. Die Verteilung der Aufgaben und Zuständigkeiten .....	154
a) Programmplanung .....	154
b) Durchführung .....	156
c) Kontrolle .....	158
<b>C. Grundsätze .....</b>	<b>160</b>
I. Konzentration .....	160
1. Inhalt und Funktion .....	160
2. Entwicklung .....	161
3. Überblick über die rechtliche Ausgestaltung .....	163
4. Die Ziele 1 – 3 .....	164
a) Inhalt der Ziele 1 – 3 und ihre Zuordnung zu den Strukturfonds .....	164
b) Die Festlegung der Fördergebiete .....	165
aa) Der Regionenbegriff der VO 1260/99 .....	165
bb) Die Festlegung der Ziel 1-Gebiete .....	167
cc) Die Festlegung der Ziel 2-Gebiete .....	168
dd) Rechtsschutz .....	172

c) Die Verteilung der Mittel .....	172
aa) Verfahren und Inhalt der Entscheidungen über die Mittelverteilung ..	172
bb) Rechtliche Bedeutung der Entscheidungen über die Mittelverteilung .....	174
cc) Verteilung der Mittel auf die Fonds .....	176
d) Inhaltliche Ausrichtung .....	176
5. Die Gemeinschaftsinitiativen .....	177
a) Überblick .....	177
b) Die Verteilung der Mittel auf die Mitgliedstaaten .....	177
c) Rechtliche Qualifizierung der Leitlinien für die Gemeinschaftsinitiativen .....	178
d) Die aus dem EFRE finanzierten Gemeinschaftsinitiativen .....	182
aa) INTERREG III .....	182
bb) URBAN II .....	184
6. Die Rolle des EFRE .....	185
7. Bewertung .....	186
II. Kofinanzierung .....	187
1. Inhalt und Funktion .....	187
2. Entwicklung .....	189
3. Vereinbarkeit mit dem Primärrecht .....	189
4. Rechtliche Ausgestaltung .....	192
a) Kriterien für die Festlegung .....	192
b) Berücksichtigung von Einnahmen .....	193
c) Zuständigkeiten für die Festlegung .....	195
5. Bewertung .....	196
III. Programmplanung .....	197
1. Inhalt und Funktion .....	197
2. Entwicklung .....	198
3. Rechtliche Ausgestaltung .....	200
a) Überblick .....	200
b) Das Standardverfahren .....	201
aa) Die Leitlinien für die Programmplanung 2000–2006 .....	201
bb) Die Entwicklungspläne .....	202
cc) Das Gemeinschaftliche Förderkonzept (GFK) .....	204

dd) Die operationellen Programme .....	205
ee) Rechtliche Qualifizierung .....	206
ff) Rechtsschutz .....	209
gg) Die Ergänzung zur Programmplanung .....	211
c) Das vereinfachte Verfahren .....	213
d) Das Programmplanungsverfahren der Gemeinschaftsinitiativen .....	213
e) Großprojekte und Globalzuschüsse .....	214
f) Innovative Maßnahmen und Maßnahmen der technischen Hilfe .....	216
4. Bewertung .....	216
IV. Partnerschaft .....	218
1. Inhalt und Funktion .....	218
2. Entwicklung .....	219
3. Rechtliche Ausgestaltung .....	220
4. Bewertung .....	223
V. Zusätzlichkeit .....	225
1. Inhalt und Funktion .....	225
2. Entwicklung .....	225
3. Rechtliche Ausgestaltung .....	226
a) Die Kriterien für die Überprüfung .....	226
b) Die Kontrollen der Zusätzlichkeit .....	229
c) Die Durchsetzung der Zusätzlichkeit .....	231
4. Bewertung .....	233
<b>D. Strukturfonds und andere Gemeinschaftspolitiken .....</b>	<b>235</b>
I. Grundlagen .....	235
II. Strukturfonds und staatliche Beihilfen .....	239
1. Notwendigkeit der Abstimmung .....	239
2. Anwendungsbereich des Beihilfenrechts und Verfahren .....	242
3. Der Begriff der staatlichen Beihilfe .....	245
4. Die Regionalbeihilfenleitlinien .....	248
a) Funktion und Anwendungsbereich .....	248

b) Auswahl der Regionalbeihilfengebiete .....	249
aa) Primärrechtliche Vorgaben .....	249
bb) Regionalbeihilfengebiete gem. Art. 87 Abs. 3 a) EGV .....	250
cc) Regionalbeihilfengebiete gem. Art. 87 Abs. 3 c) EGV .....	251
c) Genehmigungsvoraussetzungen .....	255
5. Der multisektorale Regionalbeihilfenrahmen .....	257
6. Bewertung .....	259
III. Strukturfonds und Vergabe öffentlicher Aufträge .....	260
1. Notwendigkeit der Abstimmung .....	260
2. Der Rechtsrahmen des gemeinschaftlichen Vergaberechts .....	261
a) Vertraglicher Rahmen .....	261
b) Grundprinzipien der Vergabeverfahren .....	264
3. Verfolgung „vergabefremder“ Zwecke .....	268
4. Bewertung .....	271
IV. Strukturfonds und Umweltschutz .....	271
<b>E. Verwaltungs- und Kontrollverfahren .....</b>	<b>278</b>
I. Grundlagen .....	278
II. Verfahren der finanziellen Abwicklung .....	284
1. Mittelbindung .....	284
2. Zahlungsverfahren .....	286
3. Bewertung .....	288
III. Finanzkontrolle .....	289
1. System der Finanzkontrolle .....	289
a) Finanzkontrollpflichten der Mitgliedstaaten .....	289
aa) Prüfverfahren für die Bewilligung der Fondsmittel .....	290
bb) Prüfpfad .....	291
cc) Kontrollen vor Ort .....	291
dd) Ergänzende Kontrollen .....	293
b) Kontrollbefugnisse der Kommission .....	293
c) Zusammenarbeit .....	294



2. Finanzkorrekturen .....	295
a) Finanzkorrekturen durch die Mitgliedstaaten .....	295
aa) Begriff und Rechtsfolgen .....	295
bb) Der Tatbestand der Unregelmäßigkeit .....	296
cc) Festsetzung der mitgliedstaatlichen Finanzkorrektur .....	300
dd) Rechtsschutz .....	302
b) Anlastungen durch die Kommission .....	302
aa) Begriff und Rechtsfolgen .....	302
bb) Pflichtwidriges Verhalten des Mitgliedstaates .....	304
cc) Festsetzung der Anlastung .....	305
dd) Rechtsschutz .....	308
3. Bewertung .....	309
IV. Begleitung und Bewertung .....	310
1. Grundbegriffe und Methodik .....	310
2. Begleitung .....	312
3. Halbzeit- und Ex-post-Bewertung .....	313
4. Leistungsgebundene Reserve .....	315
5. Bewertung .....	316
<b>F. Zusammenfassung und Schlussfolgerungen .....</b>	<b>318</b>
I. Entwicklung .....	318
1. Die Entwicklung bis zur Strukturfondsreform 1988 .....	318
2. Die Strukturfondsreform 1988 und nachfolgende Entwicklungen .....	320
II. Grundlagen .....	325
1. Vertragliche Grundlagen .....	325
a) Überblick über die vertraglichen Bestimmungen zu den Strukturfonds ..	325
b) Strukturfonds und Kohäsionspolitik .....	325
c) Strukturfonds und andere Gemeinschaftspolitiken .....	326
d) Die vertraglichen Rechtsetzungs- und Haushaltsverfahren der Struktur-	
fonds .....	326
e) Kohäsionspolitik und mitgliedstaatliche Regionalförderpolitik .....	328
f) Vertragliche Vorgaben für die Zuständigkeitsverteilung zwischen Kom-	
mission und Mitgliedstaaten .....	328
2. Das sekundärrechtliche System der Strukturfonds .....	329

Inhaltsverzeichnis	17
III. Grundsätze .....	330
1. Konzentration .....	330
2. Kofinanzierung .....	332
3. Programmplanung .....	333
4. Partnerschaft .....	334
5. Zusätzlichkeit .....	335
IV. Strukturfonds und andere Gemeinschaftspolitiken .....	335
1. Grundlagen .....	335
2. Strukturfonds und staatliche Beihilfen .....	336
3. Strukturfonds und Vergabe öffentlicher Aufträge .....	339
4. Strukturfonds und Umweltschutz .....	340
V. Verwaltungs- und Kontrollsystem .....	341
VI. Schlussfolgerungen für die Reform der Strukturfonds .....	343
<b>Schriftums- und Dokumentenverzeichnis .....</b>	<b>352</b>
<b>Verzeichnis der Rechtsakte .....</b>	<b>370</b>
<b>Sachwortverzeichnis .....</b>	<b>380</b>

## Abkürzungsverzeichnis

ABLEG	Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften
AdR	Ausschuß der Regionen
Änd.	Änderung
APuZ	Aus Politik und Zeitgeschichte
Art.	Artikel
Aufl.	Auflage
AWD	Außenwirtschaftsdienst des Betriebsberaters
Beschl.	Beschluss
BGBI.	Bundesgesetzblatt
BIP	Bruttoinlandsprodukt
BRDrs.	Bundesratsdrucksache
BSP	Bruttosozialprodukt
BTDrs.	Bundestagsdrucksache
Bull.EG	Bulletin der Europäischen Gemeinschaften
Bull.EU	Bulletin der Europäischen Union
Calliess/Ruffert	Calliess, Christian/Ruffert, Matthias (Hrsg.): Kommentar des Vertrages über die Europäische Union und des Vertrages zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft, Neuwied, 1999.
CMLRev.	Common Market Law Review
Dauses	Dauses, Manfred (Hrsg.), Handbuch des EU-Wirtschaftsrechts, München Loseblatt (Stand Mai 2001)
DÖV	Die öffentliche Verwaltung
Dok.	Dokument
DVBl.	Deutsches Verwaltungsblatt
DVO	Durchführungsverordnung
EAGFL	Europäischer Ausrichtungs- und Garantiefonds für die Landwirtschaft
EAGFL-A	Europäischer Ausrichtungs- und Garantiefonds für die Landwirtschaft – Abteilung Ausrichtung
EAGFL-G	Europäischer Ausrichtungs- und Garantiefonds für die Landwirtschaft – Abteilung Garantie
ECU	European Currency Unit
EEA	Einheitliche Europäische Akte
EFRE	Europäischer Fonds für regionale Entwicklung
EFREVO	Verordnung über die Errichtung eines Europäischen Fonds für regionale Entwicklung

EG	Europäische Gemeinschaft
EGKS	Europäische Gemeinschaft für Kohle und Stahl
EGKSV	Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl
EGKS-Vertrag	Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl
EGV	Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft
EG-Vertrag	Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft
EIB	Europäische Investitionsbank
ELR	European Law Review
endg.	endgültig
EP	Europäisches Parlament
EPPD	Einheitliches Programmplanungsdokument
EQUAL	Gemeinschaftsinitiative zur transnationalen Zusammenarbeit bei der Förderung neuer Methoden zur Bekämpfung von Diskriminierungen und Ungleichheiten jeglicher Art im Zusammenhang mit dem Arbeitsmarkt
ERE	Europäische Rechnungseinheit
ErgPP	Ergänzung zur Programmplanung
ESF	Europäischer Sozialfonds
EU	Europäische Union
EUDUR	Handbuch zum Deutschen und Europäischen Umweltrecht
EuGEI	Europäisches Gericht erster Instanz
EuGH	Europäischer Gerichtshof
EuGRZ	Europäische Grundrechtezeitschrift
EuR	Europarecht
EUROSTAT	Statistisches Amt der Europäischen Gemeinschaften
EUV	Vertrag zur Gründung der Europäischen Union
EU-Vertrag	Vertrag zur Gründung der Europäischen Union
EuZW	Europäische Zeitschrift für Wirtschaftsrecht
EWG	Europäische Wirtschaftsgemeinschaft
EWG-Vertrag	Vertrag zur Gründung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft
EWB-Abkommen	Abkommen über den Europäischen Wirtschaftsraum
EWS	– Europäisches Währungssystem – Europäisches Wirtschafts- und Steuerrecht
FIAF	Finanzinstrument für die Ausrichtung der Fischerei
FS	Festschrift
GA	Generalanwalt
GFK	Gemeinschaftliches Förderkonzept
Grabitz / Hilf	Grabitz, Eberhard / Hilf Meinhard (Hrsg.): Kommentar zur Europäischen Union, München Loseblatt, Stand 14. Lieferung 1999.
GS	Gedächtnisschrift

G/T/E	Von der Groeben, Hans/Thiesing, Jochen/Ehlermann, Claus-Dieter (Hrsg.): Kommentar zum EU/EG-Vertrag, 5. Aufl. Baden-Baden 1997–99; 3. Aufl. (1983) und 4. Aufl. (1991) unter dem Titel: Kommentar zum EWG-Vertrag.
Handkomm. EUV/EGV	Hailbronner, Kay/Klein, Eckardt/Magiera, Siegfried/Müller-Graff, Peter-Christian: Handkommentar zum Vertrag über die Europäische Union (EU-Vertrag/EG-Vertrag), Köln u. a. Loseblatt
Hohe Behörde Hrsg. i.d.F.d.	Europäische Gemeinschaft für Kohle und Stahl – Hohe Behörde Herausgeber in der Fassung der
INTERREG	Gemeinschaftsinitiative betreffend die transeuropäische Zusammenarbeit zur Förderung einer harmonischen und ausgewogenen Entwicklung des europäischen Raums
ISPA	Strukturpolitisches Instrument zur Vorbereitung auf den Beitritt
JB	Jahrbuch
JCMS	Journal of Common Market Studies
JEI	Jahrbuch der Europäischen Integration
JEnvL	Journal of Environmental Law
KMU	Kleine und mittlere Unternehmen
LEADER	Gemeinschaftsinitiative für die Entwicklung des ländlichen Raumes
Lenz	Lenz, Carl Otto (Hrsg.), EGV-Kommentar, 2. Aufl. Köln u. a. 1999
LIEI	Legal Issues of European Integration
LKV	Landes- und Kommunalverwaltung
MOEL	Mittel- und osteuropäische Länder
NGI	Neues Gemeinschaftsinstrument
NJW	Neue Juristische Wochenschrift
n.n.i.d.Slg.	noch nicht in der Sammlung des Gerichtshofs veröffentlicht
NPGI	Nationale Programme von gemeinschaftlichem Interesse
NUTS	Nomenclature des Unités territoriales statistiques = Systematik der Gebietseinheiten des statistischen Amtes der Europäischen Gemeinschaften
NVwZ	Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht
OLAF	Europäisches Amt für Betrugsbekämpfung
OP	Operationelles Programm
Parlament	Europäisches Parlament
PHARE	ursprünglich: Poland and Hungary Aid for Restructuring of the Economies; nunmehr ausgebaut zum EU-Förderprogramm für die mittel- und osteuropäischen Bewerberstaaten
Prot.	Protokoll
PVS	Politisches Vierteljahresschrift
Rechnungshof	Europäischer Rechnungshof
RMC	Revue du Marche Commun

RTDEur	Revue Trimestrielle de Droit Européen
SAPARD	Gemeinschaftliche Förderung für Maßnahmen in den Bereichen Landwirtschaft und Entwicklung des ländlichen Raumes zur Vorbereitung des Beitritts der Bewerberländer in Mittel- und Osteuropa während des Heranführungszeitraumes
Schwarze	Schwarze, Jürgen (Hrsg.), EU-Kommentar, Baden-Baden 2000
Slg.	Sammlung der Entscheidungen des Gerichtshofs
StrukturfondsJB	Strukturfondsbericht
RL	Richtlinie
Rn.	Randnummer*
URBAN	Gemeinschaftsinitiative für die wirtschaftliche und soziale Wiederbelebung der krisenbetroffenen Städte und Stadtrandgebiete zur Förderung einer dauerhaften Stadtentwicklung
Verw.Arch.	Verwaltungsarchiv
vgl.	vergleiche
VO	Verordnung
Vorschl.	Vorschlag
WSA	Wirtschafts- und Sozialausschuß
WSI-Mitteilungen	Monatszeitschrift des Wirtschafts- und Sozialwissenschaftlichen Instituts der Hans-Böckler-Stiftung
WVK	Wiener Übereinkommen über das Recht der Verträge
WWU	Wirtschafts- und Währungsunion
ZEI	Zentrum für Europäische Integration
ZEUS	Zeitschrift für europarechtliche Studien
Ziff.	Ziffer

---

\* Bei den Querverweisen auf Randnummern der Arbeit handelt es sich um die jeweiligen Absatzziffern innerhalb der römischen Abschnitte.



## Einleitung

Mit ihrer Politik des wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalts verfolgt die Europäische Union das Ziel, das sozioökonomische Entwicklungsgefälle zwischen ihren Regionen abzubauen und dabei insbesondere die am stärksten benachteiligten Regionen zu unterstützen. Die gemeinschaftlichen Strukturfonds haben sich zu den wichtigsten Förderinstrumenten zur Verwirklichung dieses Ziels entwickelt. Die Bedeutung der Politik des wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalts und der Strukturfonds ist mit der fortschreitenden Erweiterung und Vertiefung des europäischen Integrationsprozesses stetig gestiegen. Mit den voraussichtlich im Jahre 2004 einsetzenden Beitritten von bis zu zwölf mittel- und osteuropäischen Bewerberstaaten wird sich angesichts der damit verbunden Verdoppelung der regionalen Ungleichgewichte die Bedeutung der Strukturfonds nochmals wesentlich erhöhen.

Derzeit beträgt der Anteil der Strukturfonds an den Gesamtausgaben der Europäischen Union etwa ein Drittel. Für den Förderzeitraum 2000–2006 sind Mittel in Höhe von insgesamt 195 Mrd. Euro vorgesehen. Hiervon werden mehr als 25 Mrd. Euro nach Deutschland fließen, um insbesondere den Aufholprozess der fünf neuen Bundesländer zu unterstützen. Dies macht deutlich, dass die Strukturfonds nicht nur für die Gemeinschaft und die ärmeren Mitgliedstaaten Südeuropas, sondern auch für Deutschland als einen wohlhabenderen Mitgliedstaat wichtig sind. Gleichwohl fehlt es in der deutschsprachigen juristischen Literatur bisher an einer neueren Untersuchung des rechtlichen Rahmens der Strukturfonds. Die vorliegende Arbeit soll diese Lücke schließen.

Dabei werden jeweils die übergreifenden Vorgaben für alle Strukturfonds herausgearbeitet und am Beispiel des wichtigsten Fonds, des Europäischen Fonds für regionale Entwicklung (EFRE), weiter vertieft. Im Einzelnen gliedert sich die Untersuchung in sechs Teile. Der Teil A befasst sich mit der Entwicklung der gemeinschaftlichen Strukturfonds. Im Vordergrund steht dabei die Entwicklung des Rechtsrahmens des Strukturfonds und seine Bewährung in der Praxis, wobei der EFRE genauer betrachtet wird. Im Teil B werden die vertraglichen Grundlagen der Tätigkeit der Strukturfonds und insbesondere des EFRE analysiert. Daran schließt sich ein Überblick über das sekundärrechtliche System der Strukturfonds an. Im Teil C werden die allen Strukturfonds gemeinsamen Grundsätze und ihre Auswirkungen auf die aus dem EFRE finanzierten Maßnahmen untersucht. Der Teil D befasst sich mit der Abstimmung der Tätigkeit der Strukturfonds mit den anderen Gemeinschaftspolitiken. Vertieft behandelt werden dabei die für die Praxis des EFRE besonders bedeutsamen Politikbereiche der staatlichen Beihilfen, der öffentlichen Auftragsvergabe und des Umweltschutzes. Der Teil E beleuchtet die Ver-



waltungs- und Kontrollverfahren für die Durchführung der Strukturfondsprogramme. Im Teil F werden die wesentlichen Ergebnisse der Untersuchung zusammengefasst und die Schlussfolgerungen für die weitere Reform der Strukturfonds im nächsten, 2007 beginnenden Förderzeitraum gezogen.

## A. Die Entwicklung der gemeinschaftlichen Strukturpolitik

### I. Entstehung der gemeinschaftlichen Regionalpolitik

#### 1. Die regionalpolitischen Ansätze der Gemeinschaft in der Gründungsphase

(1) Bereits bei Gründung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft im Jahre 1957<sup>1</sup> bestanden teilweise erhebliche Unterschiede im wirtschaftlichen und sozialen Entwicklungsstand zwischen den verschiedenen Regionen ihrer sechs Gründungsmitglieder Belgien, Deutschland, Frankreich, Italien, Luxemburg und Niederlande.<sup>2</sup> So war das Pro-Kopf-BIP, das in den wirtschaftlich am weitesten entwickelten Regionen erwirtschaftet wurde, drei- bis fünfmal so hoch wie in den am schwächsten entwickelten Regionen der Gemeinschaft.<sup>3</sup> Die Regionen mit erheblichem Entwicklungsrückstand befanden sich hauptsächlich in Süditalien und vereinzelt in Frankreich.<sup>4</sup> Sie waren dadurch gekennzeichnet, dass sie überwiegend landwirtschaftlich strukturiert waren und über keine bedeutenden Industriezentren verfügten. Daneben entstanden aber auch in traditionellen Industriegebieten, insbesondere in den überwiegend von Montan- und Textilindustrie abhängigen, erhebliche Strukturprobleme aufgrund veralteter industrieller Strukturen, Überkapazitäten und zunehmender Konkurrenz durch preiswertere Substitutionsprodukte.<sup>5</sup> Die starke Zuwanderung aus den benachteiligten Regionen und die Folgen der raschen wirtschaftlichen Expansion verursachten in den wirtschaftlich starken Regionen eine Überlastung der Infrastruktur sowie eine fortschreitende Zerstörung der Umweltressourcen, die sowohl die Lebensqualität als auch die weitere wirtschaftliche Entwicklung in diesen Regionen gefährdeten.<sup>6</sup> Die starke Abwanderung in die Ballungsräume führte hingegen in den unterentwickelten Regionen zu einer Entvölkerung und einer überalterten Bevölkerung, zum Verlust an qualifizierten Arbeitskräften und zum Zerfall der Infrastruktur.<sup>7</sup>

---

<sup>1</sup> Vertrag zur Gründung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft (EWG-Vertrag) vom 27. März 1957, BGBl. 1957 II S. 573; in Kraft getreten am 1. 1. 1958 gemäß Bekanntmachung vom 27. 12. 1957, BGBl. 1958 II S. 1.

<sup>2</sup> *Kommission*, Bericht der Sachverständigengruppen Regionalpolitik, S. 20 ff.

<sup>3</sup> *Kommission*, Bericht der Sachverständigengruppen Regionalpolitik, S. 75; *Kommission*, Regionalprobleme in der erweiterten Gemeinschaft, S. 6.

<sup>4</sup> Vgl. dazu etwa *Ventriglia*, S. 87 ff.

<sup>5</sup> Vgl. dazu näher *Hohe Behörde*, Die Politik der Mitgliedstaaten auf dem Gebiet der Umstellung und der regionalen Entwicklung.

<sup>6</sup> *Faure / Gelée*, RMC 1979, 482 ff.