



WALTER HALLSTEIN-INSTITUT
FÜR EUROPÄISCHES VERFASSUNGSRECHT
HUMBOLDT-UNIVERSITÄT ZU BERLIN

WHI – Paper 10/01

**REGIONALE WIRTSCHAFTSFÖRDERUNG
UNTER EUROPÄISCHER KONTROLLE:**

**BEIHILFENAUFSICHT
UND STRUKTURFONDS**

ANNE CHARLOTTE BECKER

-VORLÄUFIGE FASSUNG -

SEMINARARBEIT IM RAHMEN DES SEMINARS
"KOMPETENZORDNUNG UND KOMPETENZABGRENZUNG IM EUROPÄISCHEN VERFASSUNGSRECHT"
BEI PROF. DR. INGOLF PERNICE
HUMBOLDT-UNIVERSITÄT ZU BERLIN
IM SOMMERSEMESTER 2001

Anne Charlotte Becker

c/o Walter Hallstein-Institut
Juristische Fakultät
Humboldt Universität zu Berlin
Unter den Linden 6

10099 Berlin

III
INHALTSVERZEICHNIS

| | |
|--|----|
| Einleitung | 1 |
| I. Allgemeine Wirtschaftspolitik | 3 |
| II. Die Strukturfonds | 4 |
| <u>1. Die gemeinschaftliche Regionalpolitik nach dem EGV</u> | 5 |
| a) Gründungsverträge | 5 |
| b) Die Einheitliche Europäische Akte | 5 |
| c) heute | 6 |
| <u>2. Die Durchführung der Kohäsionspolitik mittels des EFRE</u> | 7 |
| a) Aufgaben | 7 |
| b) Förderprinzipien | 7 |
| c) Interventionsformen | 9 |
| d) Fördermittel | 9 |
| <u>3. Ergebnis (in kompetentieller Hinsicht)</u> | 9 |
| III. Die Beihilfenaufsicht | 10 |
| <u>1. Rechtsgrundlagen</u> | 11 |
| <u>2. Die Grundsatzregel des Art. 87 I</u> | 11 |
| a) Verbotscharakter und Rechtsnatur | 12 |
| b) Die Tatbestandsvoraussetzungen | 13 |
| (1) Der Beihilfenbegriff | 13 |
| (2) Die Unvereinbarkeitsvoraussetzungen | 16 |
| (3) Freistellungen vom Tatbestand | 17 |
| c) Zwischenergebnis | 17 |
| <u>3. Die Ausnahmen</u> | 18 |
| a) Ausnahmen ipso jure (Art. 87 II) | 18 |
| b) Ermessensausnahmen (Art. 87 III) | 20 |
| c) Zwischenergebnis | 23 |
| <u>4. Die Kommission als Beihilfenaufsicht</u> | 24 |
| a) Das Aufsichtsverfahren | 25 |
| b) Entscheidungsspielraum | 25 |
| <u>5. Ergebnis (in kompetentieller Hinsicht)</u> | 26 |
| IV. Kohärenz von Beihilfenaufsicht und Strukturfonds | 28 |
| <u>1. Gründe für eine Kohärenz</u> | 28 |
| <u>2. Auswahl auf die Auswahl der förderfähigen Gebiete</u> | 29 |
| <u>3. Ergebnis</u> | 30 |
| V. Ergebnis und Stellungnahme | 30 |
| VI. Ausblick | 32 |

LITERATURVERZEICHNIS

Barth, Alexander: Mitgeschriebene Kompetenzen der Kommission im Beihilfenrecht des EGV, Peter Lang Verlag, Berlin 1980

Zitiert: Barth

Calliess, Christian/Ruffert, Matthias: Kommentar zu EUV und EGV, Luchterhand Verlag, Neuwied 1999

Zitiert: Calliess/Ruffert-Bearbeiter

Erlbacher, Friedrich: Die neuen Leitlinien der Kommission für die Vergabe staatlicher Regionalbeihilfen, Europäische Zeitschrift für Wirtschaftsrecht 1998, S. 519

Zitiert: Erlbacher, EuZW 98, 519

Geiger, Rudolf: EUV/EGV-Kommentar, 3.Auflage, C.H.Beck München 2000

Zitiert: Geiger

Gormley, Laurence: Introduction to the Law of the EC, 3. Auflage, Kluwer Law International, London 1998

Zitiert: Gormley

Götz, Volkmar: Subventionen aus Gemeinschaftsmitteln, in: Subventionen im Gemeinsamen Markt, hrsg. von Karl Carstens und Bodo Börner, Kölner Schriften zum Europarecht Bd. 29, S. 371

Zitiert: Götz, KSE 29, 371

Götz, Volkmar: Subventionsrecht, in: Handbuch des EU-Wirtschaftsrechts Bd. 2, hrsg. von Manfred Dausen, C.H. Beck Verlag, München, Loseblattsammlung

Zitiert: Götz, Subventionsrecht

Grabitz, Eberhard: Gemeinsamer Markt und nationale Subventionen, in: Entwicklungsperspektiven der Europäischen Gemeinschaft, hrsg. von Sigfried Amgiera, Schriftenreihe der Hochschule Speyer Bd. 100, S. 95, Duncker & Humblot Berlin, 1985

Zitiert: Grabitz, Gemeinsamer Markt

Grabitz, Eberhard/Hilf, Meinhard: Das Recht der Europäischen Union Bd. 1: EUV/EGV, C.H. Beck Verlag München, Loseblattsammlung

Zitiert: Grabitz/Hilf-Bearbeiter

Groeben, Hans von der/Thiesing, Jochen/Ehlermann, Claus-Dieter: Kommentar zum EUV/EGV, 5. Auflage, Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden 1999

Zitiert: GTE-Bearbeiter

Immenga, Ulrich: Wettbewerbspolitik contra Industriepolitik, Europäische Zeitschrift für Wirtschaftsrecht 1994, S. 14

Zitiert: Immenga, EuZW 94, 14

Jestaedt, Thomas/Häsemeyer, Ulrike: Die Bindungswirkung von Gemeinschaftsrahmen und Leitlinien im EG-Beihilfenrecht, Europäische Zeitschrift für Wirtschaftsrecht 1995, S. 1

Zitiert: Jestaedt/Häsemeyer, EuZW 95, 787

Jestaedt, Thomas/Schelling, Nicola: Regionalbeihilfen im Binnenmarkt, Europäisches Wirtschafts- und Steuerrecht 1999, S. 1
Zitiert: Jestaedt/Schelling, EWS 99,1

Klein, Eckart/Haratsch, Andreas: Mitgliedstaatliche Regionalförderung zugunsten kleiner und mittlerer Unternehmen (KMU) aus Sicht des EG-Rechts, Europäisches Wirtschafts- und Steuerrecht 1997, S. 410
Zitiert: Klein/Haratsch, EWS 97, 410

Koenig, Christian/Kühling, Jürgen: Reform des EG-Beihilfenrechts aus der Perspektive des mitgliedstaatlichen Systemwettbewerbs, Europäische Zeitschrift für Wirtschaftsrecht 1999, S. 517
Zitiert: Koenig/Kühling, EuZW 99, 517

Kruse, Eberhard: Ist die Teilungsklausel als Rechtsgrundlage für Beihilfen zum Ausgleich teilungsbedingter Nachteile obsolet?, Europäische Zeitschrift für Wirtschaftsrecht 1998, S. 229
Zitiert: Kruse, EuZW 98, 229

Lefèvre, Dieter: Staatliche Ausfuhrförderung und das Verbot wettbewerbsverfälschender Beihilfen im EWGV, Nomos Verlagsgesellschaft Baden-Baden, 1977
Zitiert: Lefèvre

Lenz, Carl Otto: EGV-Kommentar, 2. Auflage, Bundesanzeiger Verlagsgesellschaft mbH, Köln 1999
Zitiert: Lenz-Bearbeiter

Matthies, Heinrich: Grundlagen des Subventionsrechts und Kompetenzen aus EG-rechtlicher Sicht, Zeitschrift für das gesamte Handelsrecht und Wirtschaftsrecht 152 (1988), S. 442
Zitiert: Matthies, ZHR 152 (88), 442

Müller-Graff, Peter-Christian: Die wettbewerbsverfasste Marktwirtschaft als gemeineuropäisches Verfassungsprinzip?, in: Europarecht 1997, S. 433
Zitiert: Müller-Graff, EuR 97, 433

Müller-Graff, Peter-Christian: Verfassungsziele der EG/EU, in: Dausen (Hrsg.), Handbuch des EU-Wirtschaftsrechts, A.I
Zitiert: Müller-Graff, Verfassungsziele

Neupert, Helmuth: Regionale Strukturpolitik als Aufgabe der Länder: Grundlagen, Verknüpfungen, Grenzen, Nomos Verlagsgesellschaft Baden-Baden, 1986
Zitiert: Neupert

Oppermann, Thomas: Europarecht - Ein Studienbuch, 2. Auflag, C.H.Beck Verlag München, 1999
Zitiert: Oppermann

Püttner, Günter/Spannowsky, Willy: das Verhältnis der europäischen zur deutschen Regionalpolitik, Selbstverlag der Gesellschaft für regionale Strukturentwicklung Bonn, 1986
Zitiert: Püttner/Spannowsky

Reich, Dieter: Zum Einfluß des Europäischen Gemeinschaftsrechts auf die Kompetenzen der deutschen Bundesländer, Europäische Grundrechte-Zeitschrift 2001, S. 1

Zitiert: Reich, EuGRZ 01, 1

Rengeling, Hans-Werner: das Beihilfenrecht der Europäischen Gemeinschaften, in: *Recht und Praxis im Gemeinsamen Markt*, hrsg. von Bodo Börner und Konrad Neundörfer, Kölner Schriften zum Europarecht Bd. 32, S. 23, Carl Heymanns Verlag Köln, 1984

Zitiert: Rengeling, KSE 32, 23

Rengeling, Hans-Werner: Europäisches Gemeinschaftsrecht als Ordnungsrahmen für staatliche Subventionen, *Juristenzeitung* 1984, S. 795

Zitiert: Rengeling, JZ 84, 795

Rengeling, Hans-Werner: Grundlagen des Subventionsrechts und Kompetenzen aus der Sicht von Bund und Ländern, *Zeitschrift für das gesamte Handelsrecht und Wirtschaftsrecht* 152 (1988), S. 455

Zitiert: Rengeling, ZHR 152 (88), 455

Rolfes, Karl-Heinrich: Regionale Wirtschaftsförderung und EWG-Vertrag, Carl Heymanns Verlag Köln, 1991

Zitiert: Rolfes

Scherer, Josef: Die Wirtschaftsverfassung der EWG, Nomos Verlagsgesellschaft Baden-Baden, 1970

Zitiert: Scherer

Schohe, Gerrit/*Hoenike*, Mark: Die Rechtsprechung des EuGH und EuG zu staatlichen Beihilfen in den Jahren 1996 und 1997, *Europäische Zeitschrift für Wirtschaftsrecht* 1997, S. 741

Zitiert: Schohe/Hoenike, EuZW 97, 741

Schoneweg, Egon: Regionalpolitik, in: *Handbuch der europäischen Integration*, hrsg. von Moritz Röttinger und Claudia Weyringer, 2. Auflage, Bundesanzeiger Verlagsgesellschaft mbH Köln, 1996

Zitiert: Schoneweg

Schütterle, Peter: Die Rechtsgrundlagen für Beihilfen zur Überwindung der wirtschaftlichen Folgen der Teilung Deutschlands, *Europäische Zeitschrift für Wirtschaftsrecht* 1994, „. 715

Zitiert: Schütterle, EuZW 94, 715

Schütterle, Peter: Die Beihilfenkontrollpraxis der Europäischen Kommission im Spannungsfeld zwischen Recht und Politik, *Europäische Zeitschrift für Wirtschaftsrecht* 1995, S. 391

Zitiert: Schütterle, EuZW 95, 391

Schulze-Steinen, Mathias: Rechtsfragen zur Wirtschaftsunion – Möglichkeiten der gemeinschaftlichen Gestaltung mitgliedstaatlicher Wirtschaftspolitik nach dem EG-Vertrag, Nomos Verlagsgesellschaft Baden-Baden, 1998

Zitiert: Schulze-Steinen

Schwarze, Jürgen: EU-Kommentar, Nomos Verlagsgesellschaft Baden-Baden, 2000

Zitiert: Schwarze-Bearbeiter

Scott, Joane: Regional Policy: An Evolutionary Perspective, in: *The Evolution of EU Law*, hrsg. von Paul Craig, Grainne de Búrca, Oxford University Press Oxford, 1999

Zitiert: Scott

Seidel, Martin: Das Verwaltungsverfahren in Beihilfesachen, Europarecht 1985, S. 22
Zitiert: Seidel, EuR 85, 22

Seidel, Martin: Grundfragen des Beihilfenaufsichtsrechts der Europäischen Gemeinschaften, in: Recht und Praxis im Gemeinsamen Markt, hrsg. von Bodo Börner und Konrad Neundörfer, Kölner Schriften zum Europarecht Bd. 32, S. 55, Carl Heymanns Verlag Köln, 1984
Zitiert: Seidel, KSE 32, 55

Sinnaeve, Adinda: Die erste Gruppenfreistellungsverordnungen: Dezentralisierung der Beihilfenkontrolle?, Europäische Zeitschrift für Wirtschaftsrecht 2001, S. 69
Zitiert: Sinnaeve, EuZW 01, 69

Slotboom, Marco: State Aid in Community Law: A broad or narrow definition, European Law Review 1995, S. 289
Zitiert: Slotboom, ELRev 95, 289

Stolba, Mathias: Europäisierung staatlicher Beihilfen, Peter Lang GmbH Frankfurt am Main, 1999
Zitiert: Stolba

Streinz, Rudolf: Europarecht, 4. Auflage, C.F.Müller Verlag Heidelberg, 1999
Zitiert: Streinz

Streinz, Rudolf: Die Abgrenzung der Kompetenzen zwischen der Europäischen Union und den Mitgliedstaaten unter besonderer Berücksichtigung der Regionen, Bayerische Verwaltungsblätter 2001, S. 481
Zitiert: Streinz, BayVBl. 2001, 481

Uerpmann, Robert: Der europarechtliche Rahmen für staatliche Subventionen in Ostdeutschland, Die öffentliche Verwaltung 1998, S. 226
Zitiert: Uerpmann, DÖV 98, 226

Vogt, Katharina: Rechtsprobleme der europäischen Beihilfenaufsicht – Anwendbarkeit des Art. 92 Abs. 2 lit. c EGV auf Beihilfen zugunsten von Unternehmen in den neuen Bundesländern und die Entscheidungen der Kommission im Beihilfenaufsichtsverfahren, Peter Lang GmbH Frankfurt am Main, 2000
Zitiert: Vogt

Wyatt, Derick/Dashwood, Alan: EC Law, 3. Auflage, Sweet & Maxwell London, 1993
Zitiert: Wyatt/Dashwood

Zippel, Wulfdiether: Die Implikationen der bisherigen und gegenwärtigen Beihilfenpraxis für die Zukunft des gemeinsamen Marktes, in: Recht und Praxis der Beihilfen im Gemeinsamen Markt, hrsg. von Bodo Börner und Konrad Neundörfer, Kölner Schriften zum Europarecht Bd. 32, S. 1, Carl Heymanns Verlag Köln, 1984
Zitiert: Zippel, KSE 32, 1

Einleitung

Die Kommission stellt in ihrem Zweiten Kohäsionsbericht vom 31.1.2001 fest, daß weiterhin beträchtliche Disparitäten zwischen den einzelnen Mitgliedstaaten und insbesondere den einzelnen Regionen der EG bestehen¹. Daher besteht weiterhin unbedingte Notwendigkeit einer nationalen und gemeinschaftlichen Förderpolitik.

Regionale Wirtschaftsförderung erfolgt einerseits durch Maßnahmen der Mitgliedstaaten, die dabei der Beihilfenaufsicht der Gemeinschaft unterliegen, und andererseits durch die von der Gemeinschaft eingesetzten Strukturfonds; insgesamt steht sie also unter dem Vorbehalt europäischer Kontrolle.

Die Beihilfenaufsicht soll gewährleisten, daß sich die nationalen und regionalen Märkte in einem unverfälschten wirtschaftlichen Wettbewerb entfalten können. Der Umfang nationaler Subventionen ist aber nach wie vor sehr hoch; im Zeitraum 1996 – 98 betrug ihr Anteil am BIP der EU etwa 1%, was einer Größenordnung von mehr als 80% des EU-Gesamthaushaltes entspricht. Es ist offensichtlich, daß von staatlicher Förderung dieser Größenordnung eine erhebliche Wirkung auf die regionale Verteilung der wirtschaftlichen Aktivitäten und des Wohlstands ausgeht.

Mit den Strukturfonds verfügt die EG ihrerseits über ein eigenes Instrument der Wirtschaftsförderung. Es ist das ausdrückliche Ziel dieser Fonds, die Unterschiede im Entwicklungsstand der Regionen und den Rückstand der am stärksten benachteiligten Gebiete zu verringern (Art. 158 EGV²). Derzeit fließen allerdings nur 0,4% des EU-BIPs in die Strukturfonds, also noch weniger als die Hälfte der staatlichen Fördermaßnahmen.

Diese Zahlen verdeutlichen die unterschiedlich hohe Bereitschaft der Mitgliedstaaten zur Förderung „in eigener Sache“ oder durch Gemeinschaftsinstrumente. Sie belegen das äußerst große Interesse der Mitgliedstaaten bzw. ihrer Regionen an einer eigenständigen regionalen Förderpolitik. Daraus resultierten in der Vergangenheit bereits erhebliche Konflikte zwischen den Mitgliedstaaten und der EG; zukünftige Auseinandersetzungen sind unvermeidbar.

Der Konflikt um die regionale Wirtschaftsförderung stellt damit einen wesentlichen Aspekt in der Debatte um eine neue Kompetenzordnung in Europa dar.

Einerseits fordern insbesondere die wohlhabenderen Regionen Europas in zunehmendem Maße, den regionalen Regierungen wieder mehr Kompetenzen zur Gestaltung der regionalen Wirtschaftsförderung zuzuweisen³. Ansonsten drohe die internationale Wettbewerbsfähigkeit der hoch entwickelten Regionen Europas verloren zu gehen. Dabei sind es vorrangig die deutschen

¹ Bericht der Kommission an den Rat, das Europäische Parlament, den Wirtschafts- und Sozialausschuß und den Ausschuß der Regionen – Zweiter Bericht über den wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalt (31.1.2001), KOM(2001)24 endgültig.

² Artikel ohne Angabe sind solche des Vertrags zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft (EGV).

Bundesländer, denen nach der innerstaatlichen Kompetenzverteilung gem. Art. 70 ff. GG die Gestaltung der regionalen Wirtschaftsförderung zukäme, die hier einen Kompetenzverlust zugunsten der europäischen Ebene beklagen⁴. Inzwischen hat aber auch Bundeskanzler Gerhard Schröder⁵ dafür plädiert, im Bereich der Strukturpolitik wieder Ausgaben auf die nationale Ebene zurückzuverlagern. Das käme einer Abschaffung des bisherigen Systems gleich.

Auf der anderen Seite hat sich auf dem Gipfel von Göteborg gezeigt, welchen erbitterten Kampf die weniger entwickelten Regionen Europas, vertreten in erster Linie durch die spanische Regierung, zu leisten bereit sind, damit ihnen weiterhin eine Förderung aus der gemeinschaftlichen Regionalpolitik zuteil kommt⁶.

Die vorliegende Arbeit will daher aufzeigen, wie sich die Kompetenzverteilung zwischen den Mitgliedstaaten und der EG bezüglich der Instrumente Beihilfenaufsicht und Strukturfonds gestaltet und worin das Konfliktpotential dieser Materie besteht. Dabei werden die Strukturfonds und die Beihilfenaufsicht jeweils getrennt untersucht. Im Anschluß geht es dann um die Frage, ob die Kompetenzprobleme womöglich erst durch das Zusammenwirken dieser beiden Instrumente auf europäischer Ebene entstehen.

Bevor jedoch beurteilt werden kann, wie weit die regionale Wirtschaftsförderung tatsächlich „unter europäischer Kontrolle“ steht und inwiefern die diesbezüglichen Klagen der deutschen Bundesländer begründet sind, sind zuvor die Grundzüge der Kompetenzverteilung im Bereich der allgemeinen Wirtschaftspolitik darzulegen.

I. Allgemeine Wirtschaftspolitik

Der EGV trifft in den Art. 98 – 104 sowie in Art. 4 Aussagen zur Wirtschaftspolitik. Die Grundregel zur Kompetenzverteilung in diesem Bereich ist Art. 98 S. 1 zu entnehmen. Danach sind die Mitgliedstaaten verpflichtet, ihre Wirtschaftspolitik so auszurichten, daß sie zur Verwirklichung der Zielbestimmungen nach Art. 2 beitragen. Bereits die Formulierung „ihre Wirtschaftspolitik“ impliziert, daß Wirtschaftspolitik weiterhin in der Zuständigkeit und Verantwortung der Mitgliedstaaten verblieben ist. Dafür spricht auch Art. 4 I, der die Einführung einer Wirtschaftspolitik zwar als Tätigkeit der Gemeinschaft bezeichnet, diese aber auf einer engen Koordinierung der Wirtschaftspolitiken der Mitgliedstaaten und der Festlegung gemeinsamer Ziele beruhen läßt.

Anstelle einer Vergemeinschaftung der Wirtschaftspolitik sieht der EGV seit Maastricht auf diesem Feld ein besonderes Zusammenwirken der Mitgliedstaaten und der Gemeinschaft in

³ Stellvertretend Clement, FCE 3/01, www.whi-berlin.de/bericht-clement.htm

⁴ Clement, aaO, Rn. 6, 22; Überblick bei Streinz, BayVBl. 01, 481.

⁵ Leitantrag für den SPD-Bundesparteitag 2001, www.spd.de/politik/veranstaltungen/bundesparteitag/verantwortungfuereuropa.htm.

Form einer institutionalisierten Koordination nach Art. 99 vor. Danach sind die Mitgliedstaaten gehalten, Wirtschaftspolitik als Angelegenheit von gemeinsamen Interesse zu betrachten und koordiniert auszuführen (Art. 99 I S. 1). Dieser Grundsatz der Koordinierung der nationalen Wirtschaftspolitiken schließt die Möglichkeit einer aktiven Wirtschaftspolitik der Gemeinschaftsorgane prinzipiell aus⁷. Eine Bestimmung des genauen Gegenstands dieser Koordinierungsverpflichtung und damit der zulässigen Reichweite gemeinschaftlicher Einflußnahme auf die mitgliedstaatliche Wirtschaftspolitik läßt sich aus dem Wortlaut dieser Normen aber nicht ableiten.

Die Gemeinschaftsinstrumente der Beihilfenaufsicht und der Strukturfonds, als Formen regionaler Wirtschaftspolitik, werden nur dann von Art. 98 erfaßt, wenn sie auch „Wirtschaftspolitik“ im Sinne dieser Vorschriften darstellen. In Abgrenzung zu den wirtschaftspolitischen Maßnahmen, die die Regelung einzelner Sektoren zum Gegenstand haben und die ihren eigenen, spezifischen Vertragsregeln folgen, unterfallen den Art. 98 ff. nur die Maßnahmen, die bereichsübergreifend ausgerichtet sind und auf gesamtwirtschaftliche Wirkungen abzielen⁸.

Die entscheidende Aussage dieses mit „Wirtschaftspolitik“ überschriebenen Kapitels ist, daß die Kompetenzordnung des Vertrags keine genuine Wirtschaftspolitik der Gemeinschaft vorsieht. Lediglich im Bereich der allgemeinen oder „Globalpolitik“⁹ besteht die Verpflichtung der Mitgliedstaaten, ihre im Grundsatz autonomen Wirtschaftspolitiken im Rat zu koordinieren.

Die Strukturfonds der Europäischen Gemeinschaft sind in Art. 158 ff. geregelt. Die Kompetenzzuweisung zur Wahrnehmung der Beihilfenaufsicht findet sich in Art. 87 ff. Die kompetentielle Beurteilung dieser beiden Instrumente hat daher auf der Grundlage dieser spezielleren Vorschriften zu erfolgen; insoweit sind sie dem Anwendungsbereich des Art. 98 entzogen. Dennoch darf die Ausübung der in Art. 87 ff. und Art. 158 ff. zugewiesenen Kompetenzen nicht in Widerspruch zu dem festgestellten allgemeinen Grundsatz geraten, daß die Gemeinschaft nicht zur Betreibung einer eigenen, aktiven Wirtschaftspolitik ermächtigt ist.

II. Die Strukturfonds

Als Strukturfonds werden der Europäische Sozialfonds (ESF), der Europäische Ausrichtungs- und Garantiefonds für die Landwirtschaft (EAGFL), sowie der Europäische Fonds für regionale Entwicklung (EFRE) bezeichnet¹⁰. Im Folgenden wird wegen seiner besonderen Relevanz für

⁶ dazu Vannahme: „Immer Zores mit den Señores“, in: Die Zeit vom 23.05. 2001.

⁷ Grabitz/Hilf-Bandilla, Art. 99 Rn. 6.

⁸ Grabitz/Hilf-Bandilla, Art. 98 Rn. 5; Schulze-Steinen, S. 47 f.

⁹ Schwarze-Hattenberger, Art. 98 Rn. 5.

¹⁰ vgl. Art. 2 der VO 1260/99 mit allgemeinen Bestimmungen über die Strukturfonds, Abl. 99 L 213/1.

die regionale Wirtschaftsförderung vorrangig vom EFRE die Rede sein. Es sei angemerkt, daß Teile der Ausführungen auch für die anderen Fonds Geltung haben können.

1. Die gemeinschaftliche Regionalpolitik nach dem EGV

a) Gründungsverträge

Bei der Gründung der EWG war man noch davon ausgegangen, daß Regionalpolitik ausschließliche Angelegenheit der einzelnen Mitgliedstaaten sei¹¹. Dementsprechend wurde die Sicherung des wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalts lediglich in der Präambel (5. Erwägungsgrund) zum EGV angesprochen¹².

Entgegen den ursprünglichen Erwartungen vergrößerten sich die regionalen Disparitäten in der Gemeinschaft im Laufe der 70er Jahre weiter¹³. Als Antwort auf die verstärkten Ungleichgewichte, aber auch als Reaktion auf befürchtete Wettbewerbsbeeinträchtigungen durch nationale Förderungsmaßnahmen, errichtete die EG 1975 durch eine auf Art. 235 (heute Art. 308) gestützte VO den Europäischen Fonds für regionale Entwicklung (EFRE)¹⁴.

b) Die Einheitliche Europäische Akte

Mit der EEA wurde die Stärkung des wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalts – die sog. Kohäsion – als Politikziel der Gemeinschaft (in einem eigenständigen Kapitel) in den Vertrag aufgenommen¹⁵. Die regionalpolitischen Zielbestimmungen des E(W)GV erhielten durch ihre Verankerung in Art. 130 (heute Art. 158 ff.) normativen Rang¹⁶. Zudem wurde mit Art. 130c (heute Art. 160) eine eigenständige primärrechtliche Rechtsgrundlage für den EFRE geschaffen¹⁷.

c) heute

Der EUV sowie der Amsterdamer Vertrag bekräftigten und vertieften die gemeinschaftliche Kohäsionspolitik¹⁸.

Die Gemeinschaft ist nun gem. der Generalklausel des Art. 158 zur Formulierung einer gemeinsamen Struktur- und Regionalpolitik befugt¹⁹. Danach setzt sich die Gemeinschaft zur Stärkung des wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalts (Kohäsion) das Ziel, die Unterschiede im Entwicklungsrückstand der verschiedenen Regionen und den Rückstand der am stärksten benachteiligten Gebiete zu verringern (Konvergenz).

¹¹ Neupert, S. 378.

¹² Lenz-Borchardt, Art. 158 Rn.1.

¹³ Schoneweg, S. 810 f..

¹⁴ Calliess/Ruffert-Puttler, Art. 158 Rn. 3.

¹⁵ Calliess/Ruffert-Puttler, Art. 158 Rn. 1.

¹⁶ Grabitz/Hilf-Stabenow, Vor Art. 158 Rn. 2.

¹⁷ Geiger, Art. 160 Rn. 1.

¹⁸ Calliess/Ruffert-Puttler, Art. 158 Rn.6.

¹⁹ Geiger, Art. 158 Rn. 6; vgl. Calliess/Ruffert-Puttler, Art. 158 Rn.7f..

Art. 159 verpflichtet als Vertragszielbestimmung Mitgliedstaaten und Gemeinschaft auf die Berücksichtigung des Kohäsionsziels aus Art. 158 bei der Durchführung ihrer anderen Politiken²⁰. Diese Pflicht hat auch an anderen Stellen im Vertrag ausdrücklichen Niederschlag gefunden. Ein Blick auf die Regelung des Art. 87 zeigt, daß das Kohäsionsziel hier in Form möglicher Ausnahmen vom Beihilfenverbot (Art. 87 II c, III a und c) ausdrücklich einbezogen wurde.

Zudem verleiht Art. 159 I 3 der Gemeinschaft die Kompetenz für eine eigene Förderpolitik zur Verwirklichung von Kohäsions- und Konvergenzziel²¹. Diese soll in erster Linie über die Strukturfonds erfolgen.

Das eigentliche Kernstück der gemeinschaftlichen Strukturpolitik aber bildet Art. 161. Zusammen mit Art. 162 enthält diese Vorschrift die erforderlichen Ermächtigungsgrundlagen, um die Strukturfonds zum Zweck der Kohäsionspolitik einzusetzen²². Die darauf gestützten Verordnungen²³ enthalten dementsprechend die grundlegenden Bestimmungen über die Verwendung des EFRE.

2. Die Durchführung der Kohäsionspolitik mittels des EFRE

a) Aufgaben

Aufgabe des EFRE ist gem. Art. 160 der Ausgleich der wichtigsten regionalen Ungleichgewichte; er dient unmittelbar dem Konvergenzziel und trägt so zur gemeinschaftlichen Kohäsionspolitik bei, indem er einen horizontalen Ausgleich schafft.

Die allgemeine Strukturfondsverordnung nennt drei primäre Ziele für die gemeinschaftliche Kohäsionspolitik:

1. Förderung der Entwicklung und der strukturellen Anpassung der Regionen mit Entwicklungsrückstand
2. Unterstützung der wirtschaftlichen und sozialen Umstellung der Gebiete mit Strukturproblemen
3. Unterstützung der Anpassung und Modernisierung der Bildungs-, Ausbildungs- und Beschäftigungspolitiken und -systeme

Nach Art. 2 II der Strukturfondsverordnung wird der EFRE nur im Rahmen der Ziele 1 und 2 tätig.

Unter das Ziel 1 fallen Regionen, deren Pro-Kopf-BIP weniger als 75% des Gemeinschaftsdurchschnitts beträgt (Art. 3). Ziel 2 betrifft die wirtschaftliche und soziale

²⁰ Grabitz/Hilf-Stabenow, Art. 159 Rn. 2; Lenz-Borchardt, Art. 159 Rn. 5f..

²¹ Calliess/Ruffert-Puttler, Art. 159 Rn. 4.

²² Lenz-Borchardt, Art. 161 Rn.1.

Umstellung von Gebieten mit Strukturproblemen; davon erfaßt sind vier Arten förderfähiger Gebiete: Industriegebiete, ländliche Gebiete mit rückläufiger Entwicklung, Problemgebiete in Städten und von der Fischerei abhängige Krisengebiete (Art. 4).

b) Förderprinzipien

Die Tätigkeiten des EFRE unterliegen den folgenden Grundsätzen.

(1) Kofinanzierung. Der Grundsatz der Zusätzlichkeit der Mittel soll verhindern, daß die Fondsmittel an die Stelle der öffentlichen Strukturausgaben oder Ausgaben gleicher Art des Mitgliedstaats treten (Art. 11 StrukturfondsVO). So werden Vorhaben nie vollständig aus den Fondsmitteln finanziert, sondern erfordern eine Kofinanzierung durch den Mitgliedstaat. Dieses Prinzip verlangt von den Mitgliedstaaten, ihre eigenen Strukturinterventionen mindestens aufrechtzuerhalten. Dem liegt der Gedanke zugrunde, daß die europäische Strukturpolitik die Wirtschaftspolitik der Mitgliedstaaten, denen weiterhin die Hauptaufgabe bei dem Ausgleich regionaler Unterschiede zukommt, lediglich ergänzen soll²⁴.

(2) Partnerschaft. Das Partnerschaftsprinzip gebietet auf allen Stufen der Programmplanung, Durchführung und Evaluierung eine enge Konzertierung zwischen der Kommission, dem Mitgliedstaat und den zuständigen Behörden auf regionaler bzw. lokaler Ebene (Art. 8 StrukturfondsVO) und bezweckt so eine Dezentralisierung der Entscheidungsprozesse. Das bedeutet, daß die Akteure auf regionaler und lokaler Ebene die wahren Initiatoren der durchzuführenden Maßnahmen sein sollen, in deren Zuständigkeitsbereich auch die praktische Durchführung fällt. Mitwirkungs- und Beteiligungsrechte der unteren Ebene werden dadurch aber nicht geschaffen²⁵.

(3) Programmplanung. Während anfangs vielfach Einzelmaßnahmen gefördert wurden, gilt nunmehr der Grundsatz der Programmplanung²⁶ (Art. 13 ff. StrukturfondsVO). Diese vollzieht sich in drei Phasen: Zuerst entwickeln die Mitgliedstaaten und regionalen bzw. lokalen Partner in eigener Verantwortung Entwicklungspläne. Auf dieser Grundlage erstellt die Kommission die sog. Gemeinschaftlichen Förderkonzepte und genehmigt die betreffenden Fördermaßnahmen. Im Rahmen dieser Förderkonzepte erfolgt daraufhin die Ausgestaltung und Durchführung der einzelnen Programme durch die mitgliedstaatlichen Behörden. Damit kommt die Hauptverantwortlichkeit für die aus dem EFRE geförderten Maßnahmen, ganz im Sinne des Subsidiaritätsprinzips, den nationalen Entscheidungsträgern zu. Diese scheinbar dezentrale Struktur ist aber dahingehend zu relativieren, als die Kommission die aus den Strukturfonds geförderten Maßnahmen genehmigen muß. Hinzu kommt, daß eine Förderung nur für diejenigen

²³ VO 1783/99 über den EFRE, VO 1260/99 mit allgemeinen Bestimmungen über die Strukturfonds (Strukturfondsverordnung).

²⁴ Z.1.1.3 Stellungnahme des Ausschusses der Regionen, Abl. 98 C 64/6.

²⁵ Vgl. Entschliessung des Ausschusses der Regionen v. 12.2.2000, CdR 434/99 fin.

Regionen überhaupt in Betracht kommt, die – aufgrund der von der Gemeinschaft vorgegebenen Kriterien – nach einem der drei Ziele als förderfähig eingestuft werde. Damit ist fraglich, welcher Sinn dieser Dezentralisierung der Durchführungsmaßnahmen noch zukommen kann.

(4) Konzentration. In sachlicher Hinsicht bedeutet dieser Grundsatz, daß sich die gemeinschaftlichen Förderungsmaßnahmen streng an den vorrangigen Zielen zu orientieren haben²⁷. In geographischer Hinsicht ist damit gemeint, daß sich die gemeinschaftliche Strukturförderung auf die am stärksten benachteiligten Gebiete konzentrieren soll. So soll die Bevölkerung, die in nach Ziel 1 oder 2 förderfähigen Gebieten lebt, derzeit maximal 35-40% der gesamten Bevölkerung der EU ausmachen²⁸.

c) Interventionsformen

Neben den Programmen im Rahmen der vorrangigen Ziele werden weitere Programme im Rahmen sog. Gemeinschaftsinitiativen und sog. Innovative Maßnahmen gefördert. Diese zielen jedoch nicht unbedingt auf die regionale Wirtschaftsförderung ab und sind daher außer Acht zu lassen.

d) Fördermittel (2000-2006)

Die Gesamtausstattung der Strukturfonds beläuft sich auf 195 Mrd. Euro für den Zeitraum 2000 – 2006. Davon entfallen 94% auf Programme im Rahmen der Ziele 1 bis 3. Ca. 70% der Fondsmittel werden Ziel 1, 12% Ziel 2 zugewiesen (Art.7 StrukturfondsVO). Die Beteiligung der einzelnen Mitgliedstaaten setzt die Kommission für jeden Programmzeitraum mittels sog. Verpflichtungsermächtigungen fest.

3. Ergebnis (in kompetentieller Hinsicht)

Im Hinblick auf die Regionalpolitik hat sich die Kompetenzverteilung zwischen Mitgliedstaaten und Gemeinschaft seit Gründung der Europäischen Gemeinschaft stark weiterentwickelt. Zuerst bestanden keine regionalpolitischen Kompetenzen der Gemeinschaft. Daher stützte sich die Gemeinschaft bei der Einrichtung des EFRE auf die sog. Kompetenzabrundungsklausel²⁹ des Art. 235 (heute Art. 308). Es ist allerdings zweifelhaft, ob Art. 235 (heute Art. 308) dafür ausreichte. Art. 308 ermächtigt die Gemeinschaft nämlich nur dann zu einem Tätigwerden außerhalb der ihr zugewiesenen Kompetenzen, wenn die betreffende Maßnahme im Rahmen des Gemeinsamen Marktes zur Zielverwirklichung erforderlich sind. Ein solcher Bezug zum Gemeinsamen Markt ist bei regionalpolitischen Fördermaßnahmen aber nicht zwangsläufig gegeben, so daß die Kompetenz der Gemeinschaft in der Regionalpolitik anfangs mit Recht in

²⁶ Scott, S. 631.

²⁷ Lenz-Borchardt, Art. 161 Rn. 32.

²⁸ Z.3.2 der Kohärenzmitteilung; Abl. 98 C 90/6 .

²⁹ Oppermann, Rn. 523.

Frage gezogen werden konnte. Inzwischen bestehen mit den Art. 158 ff. jedoch klare und ausreichende Kompetenzgrundlagen für die regionale Förderung, wie sie die Gemeinschaft heute betreibt (s.o.). Die Strukturfonds haben sich zu einer eindeutigen Gemeinschaftspolitik entwickelt, wobei die Durchführung der Maßnahmen zwar dezentral angelegt ist, die wesentlichen Entscheidungen (Kriterien für die Förderfähigkeit eines Gebietes, verfügbare Mittel bzw. deren Verteilung und die Genehmigung der Förderkonzepte) aber zentral durch Kommission gefällt werden. Zu beachten ist allerdings, daß sich diese Kompetenz zur Verfolgung einer gemeinschaftlichen Strukturpolitik auf die der Gemeinschaft eigenen, in den Art. 158 ff. ausdrücklich zugewiesenen Finanzierungsinstrumente beschränkt.

III. Die Beihilfenaufsicht

Im Rahmen des EGV sind grundsätzlich die Mitgliedstaaten Träger der allgemeinen wirtschaftspolitischen Kompetenzen (s.o.). Jedoch besteht gem. Art. 87 I ein grundsätzliches Verbot staatlicher Beihilfen, über dessen Einhaltung gem. Art. 88 die Kommission wacht. Dabei kann sie gem. Art. 87 II, III Ausnahmen gewähren. Diese Rolle entspricht ihrer generellen Aufgabe gem. Art. 211, für die Anwendung der Vertragsbestimmungen Sorge zu tragen. Im Folgenden soll zunächst die Position der Kommission bei der Wahrnehmung ihrer (Kontroll-) Befugnisse als Beihilfenaufsicht nach Art. 87 ff. dargestellt werden. Anschließend wird dann zu klären sein, wie sich diese Befugnisse mit den Kompetenzen der Mitgliedstaaten vereinbaren lassen und wo gegebenenfalls Grenzen gezogen werden können.

1. Rechtsgrundlagen

Die Rechtsgrundlagen im Beihilfen(aufsichts)recht finden sich als Teil der Wettbewerbsregeln in den Art. 87 – 89. Diese sind universell auf sämtliche wirtschaftliche Tätigkeiten anwendbar, soweit nicht im EGV selbst Einschränkungen festgesetzt sind³⁰. Sondervorschriften gelten für die Landwirtschaft (Art. 36), den Verkehr (Art. 73), den Schutz der Sicherheit der Mitgliedstaaten (Art. 296) sowie für den Montanbereich (Art. 4c EGKSV). Aufgrund ihrer höchstens beiläufigen Bedeutung für die Regionalbeihilfen sollen diese Bereiche hier außer Acht bleiben. Schließlich steht die Anwendung der Wettbewerbsregeln auf Unternehmen der Daseinsvorsorge und Finanzmonopole unter dem Vorbehalt des Art. 86 II³¹.

³⁰ Barth, S. 49.

2. Die Grundsatzregel des Art. 87 I

Art. 87 geht in Absatz 1 zunächst davon aus, daß „staatliche oder aus staatlichen Mitteln gewährte Beihilfen gleich welcher Art, die den Wettbewerb verfälschen oder zu verfälschen drohen, mit dem Gemeinsamen Markt unvereinbar sind, soweit sie den Handel zwischen den Mitgliedstaaten beeinträchtigen“.

Dieser Grundsatz der prinzipiellen Unvereinbarkeit wettbewerbsverfälschender Beihilfen mit dem Gemeinsamen Markt fügt sich in das nach Art. 3 lit.g von der Gemeinschaft zu errichtende System ein, das den Wettbewerb innerhalb des Binnenmarktes vor Verfälschungen schützen soll³². Der Vertrag nimmt zudem in Art 98 I S. 2 und Art. 4 I Bezug auf den Grundsatz einer offenen Marktwirtschaft mit freiem Wettbewerb. Danach müssen wirtschaftspolitische Tätigkeiten der Mitgliedstaaten und der Gemeinschaft mit diesem Grundsatz im Einklang stehen. Es kann dahinstehen, ob darin bereits eine „wirtschaftsverfassungsrechtliche Grundentscheidung zugunsten einer wettbewerbsverfassten Marktwirtschaft“³³ zu sehen ist, wie teilweise angenommen wird. Für die vorliegende Arbeit reicht die Feststellung aus, daß überhaupt eine Bindung der Mitgliedstaaten sowie der Gemeinschaft an die Ordnungsprinzipien von Marktwirtschaft und Wettbewerb besteht, zumal dieser Grundsatz kein rechtlicher Maßstab und damit auch nicht justitiabel³⁴ ist. Das in Art. 2 genannte Ziel eines hohen Grades an Wettbewerbsfähigkeit bestätigt nochmals effizienten Wettbewerb als Grundprinzip der gemeinschaftlichen Wirtschaftsordnung³⁵.

Vor dem Hintergrund dieses „juristischen Leitprinzips“³⁶ ist die Einführung eines Beihilfenverbots eine rein logische Konsequenz.

Zur Errichtung unverfälschten Wettbewerbs innerhalb eines Gemeinsamen Marktes ist es notwendig, Subventionstätigkeiten zu unterbinden oder zumindest einheitlichen Regeln zu unterstellen. Denn ansonsten bestünde die Gefahr einer sog. Subventionsspirale, deren wettbewerbsverfälschende Wirkung die Einheitlichkeit eines Gemeinsamen Marktes bedeutend stören kann.

a) Verbotscharakter und Rechtsnatur

Der Schutz des Binnenmarktes, dem die Beihilferegeln dienen, ist ein grundlegendes Vertragsziel von zwingender Geltung³⁷. Dies bedeutet allerdings nicht, daß auch Art. 87 I eine derartige, strikte Verbotsqualität zukommt.

³¹ EuGH E 94, I – 877; EuGeI, 97 II-229.

³² Oppermann, Rn. 1108.

³³ Müller-Graff, EuR 97, 433 (456 f.); Scherer, S. 82 ff..

³⁴ Nicolaysen, S. 320; Schulze-Steinen, S. 94 ff..

³⁵ Schwarze-Hatje, Art. 2 Rn. 16

³⁶ Schwarze-Hatje, Art. 4 Rn. 10.

³⁷ EuGH E 73, 215 (246).

Art. 87 I enthält nämlich – entgegen den Wettbewerbsregeln der Art. 81, 82 oder vergleichsweise Art. 4c EGKSV – kein ausdrückliches Verbot staatlicher Beihilfen. Stattdessen werden sie lediglich als „mit dem Gemeinsamen Markt unvereinbar“ charakterisiert. Zudem gilt das Beihilfeverbot nur unter dem Vorbehalt, daß die weiteren Tatbestandsmerkmale des Absatz 1 zutreffen und keine der Ausnahmen der Absätze 2 und 3 greift. Daher ist es nicht verwunderlich, wenn teilweise behauptet wird, hier läge gar kein echtes Verbot vor³⁸. Es fragt sich nur, was dieser „Grundsatz“ dann darstellen soll. So wird auch überwiegend ein Verbotstatbestand angenommen, ohne eine Begründung für diese Bezeichnung zu liefern³⁹. Die Charakterisierung des Art. 87 I als „relativiertes Subventionsverbot“⁴⁰, „präventives Verbot mit Erlaubnisvorbehalt“⁴¹ oder als „durch Ausnahmen aufgelockertes, grundsätzliches Subventionsverbot“⁴² Verbot kann als dogmatische Frage ohne praktische Auswirkungen dahinstehen, solange man sich der eingeschränkten Wirkung des Art. 87 I bewußt ist. Unzweifelhaft ist hingegen, daß diese Vorschrift weder absolut noch unbedingt ist. Daraus ergibt sich als wesentlich bedeutsamere praktische Konsequenz der (unbestrittene) Umstand, daß die Regelung des Art. 87 I keine unmittelbare Wirkung hat⁴³. Dem Einzelnen ist es verwehrt, sich auf Art. 87 I allein zu berufen, um die Unvereinbarkeit einer Beihilfe vor einem nationalen Gericht geltend zu machen⁴⁴. Dazu bedarf es erst der Entscheidung eines Gemeinschaftsorgans nach Art. 88, 89, mit der die Bestimmungen des Art. 87 I konkretisiert werden⁴⁵. Die Durchsetzbarkeit des Beihilfenverbots wird durch Art. 88 III gesichert, der schon für den Fall einer „beabsichtigten Einführung oder Umgestaltung von Beihilfen“ eine Notifizierungspflicht (Art. 88 III S. 1) der Mitgliedstaaten festlegt und eine Durchführung der betreffenden Maßnahme vor einer Genehmigung der Kommission – mit unmittelbarer Geltung⁴⁶ - verbietet (Art. 88 III S. 3).

In der fehlenden unmittelbaren Anwendbarkeit des Art. 87 begründet sich die Notwendigkeit eines Handelns durch Gemeinschaftsorgane; hier kann quasi die „Daseinsberechtigung“ einer gemeinschaftlichen Beihilfenaufsicht gesehen werden.

b) Die Tatbestandsvoraussetzungen

Die Regelung des Art. 87 I nimmt das wirtschaftspolitische Instrument der Beihilfenvergabe prinzipiell aus der Hand der Mitgliedstaaten und unterwirft es der Kontrolle durch die

³⁸ so Neupert, S. 347; Götz, KSE 29, 371 (395f.).

³⁹ vgl. Calliess/Ruffert-Cremer, Art. 87 Rn. 5 mwN.

⁴⁰ Grabitz, Gemeinsamer Markt, S. 96; Rengeling, ZHR 152, 455 (463).

⁴¹ Seidel, EuR 85, 22 (41); GTE-Mederer, Art. 92 Rn. 3; Rolfes, S. 64.

⁴² Zippel, KSE 32, 1 (5f.).

⁴³ EuGH E 77, 595 (609f.).

⁴⁴ EuGH E 73, 611; 77, 557 (575).

⁴⁵ EuGH E 77, 595.

⁴⁶ Calliess/Ruffert-Cremer, Art. 88 Rn. 10 f..

Kommission. Das Ausmaß dieser Kontroll- und Aufsichtshoheit bestimmt sich in erster Linie danach, welche Maßnahmen vom Tatbestand des Art. 87 I überhaupt erfasst werden⁴⁷. Somit kommt bereits der Bestimmung des Beihilfenbegriffs erhebliche Bedeutung zu. Denn je weiter die Beihilfedefinition reicht, desto weiter ist die Zuständigkeit der Kommission und damit deren Macht, Beihilfen zu prüfen und – je nachdem - für unvereinbar zu erklären oder vom Verbot des Art. 87 I auszunehmen⁴⁸. Welcher Raum den Mitgliedstaaten für eigenständige regionale Wirtschaftsförderung verbleibt, hängt also maßgeblich davon ab, wie die einzelnen Merkmale des Art. 87 I auszulegen sind:

(1) Der Begriff der „Beihilfe“ ist im EGV nicht präzisiert. Auf eine vollständige, abschließende Definition haben der EuGH wie die Literatur bisher größtenteils verzichtet⁴⁹. In der Regel wird ganz allgemein umschrieben, Beihilfen umfassten „alle Arten unmittelbarer oder mittelbarer wirtschaftlicher Förderung“ oder „jegliche Maßnahmen, die in verschiedener Form die Belastungen vermindern, die ein Unternehmen normalerweise zu tragen hat“⁵⁰.

Jedenfalls ist von einem weiten Verständnis des Beihilfenbegriffs auszugehen. Dafür spricht bereits die Formulierung, Beihilfen „gleich welcher Art“ seien unvereinbar. So betont auch der EuGH in ständiger Rechtsprechung, daß es für die Qualifizierung einer Maßnahme als Beihilfe iSd Art. 87 I weder auf ihre Form, Gründe oder den Zweck, sondern nur auf ihre wettbewerbsverfälschende, handelsbeeinträchtigende Wirkung ankommen kann⁵¹. Wenn aber allein der Effekt der Fördermaßnahme den Ausschlag gibt, muß die Begriffsbestimmung die Einbeziehung sämtlicher Förderungsmaßnahmen mit diesem Effekt ermöglichen⁵². Schließlich kann nur eine extensive Interpretation des Beihilfenbegriffs die für die Wirksamkeit der Beihilfenaufsicht unerlässliche Lückenschließungsfunktion erfüllen, um zu verhindern, daß die Mitgliedstaaten durch Kombination mehrerer, isoliert nicht zu beanstandender Maßnahmen das Beihilfenverbot zu umgehen⁵³.

Als Beihilfen iSd Art. 87 I zählen indes nur solche Maßnahmen, die (aa) staatlich sind oder aus staatlichen Mitteln gewährt werden und (bb) bestimmte Unternehmen oder Produktionszweige begünstigen. Auch diese Merkmale sind in dem oben beschriebenen Sinn dahingehend zu verstehen, daß sie in erster Linie dazu dienen, möglichst weitgehend alle Maßnahmen der Beihilfenkontrolle zu unterwerfen. Ihre Darstellung ist daher unter dem Blickwinkel zu sehen, inwiefern ihre Prüfung dennoch zu einer Eingrenzung des Tatbestands führen könnten.

⁴⁷ Götz, Subventionsrecht, Rn. 20; GTE-Mederer, Art. 92 Rn. 4.

⁴⁸ Schohe/Hoenike, EuZw 97, 741 (742).

⁴⁹ Calliess/Ruffert-Cremer, Art. 87 Rn. 7; GTE-Mederer, Art. 92 Rn. 5.

⁵⁰ EuGH E 61, 1 (43); 80, 1205 (1228); 94, I – 877 (907); Slotboom, ELRev 95, 289.

⁵¹ EuGH E 84, 3809 (3830); 74, 709 (718f.); 87, 901 (923); 84, 4013 (4041).

⁵² Püttner/Spannowsky, S. 148.

⁵³ Rengeling, KSE 32, 23 (26); Seidel, KSE 32, 55 (63).

(aa) „Staatlich“ sind alle von einem Hoheitsträger gewährten Beihilfen, sei es auf Ebene des Bundes, der Länder oder der Gemeinden⁵⁴. Die Bezeichnung „aus staatlichen Mitteln gewährt“ bezieht auch Beihilfen von privaten Einrichtungen ein, sofern sie der Staat mit der Beihilfengewährung beauftragt hat⁵⁵. Schließlich kann eine Beihilfe bereits dann als aus staatlichen Mitteln „gewährt“ verstanden werden, wenn sie zu einer finanziellen Belastung öffentlicher Haushalte führt, wobei diese Belastung ebenso in einer Leistungsgewährung wie in einem Einnahmeverzicht bestehen kann⁵⁶. Ausgeschlossen werden durch dieses Merkmal nur private oder kirchliche sowie die von der Europäischen Gemeinschaft selbst gewährten Beihilfen⁵⁷.

(bb) Das Erfordernis der selektiven Begünstigung bestimmter Unternehmen oder Produktionszweige dient zum einen der Abgrenzung zu allgemeinen Maßnahmen der Wirtschaftsförderung. Solche Maßnahmen, die der gesamten Volkswirtschaft eines Staates zugute kommen, unterfallen dem Verbot des Art. 87 I also nicht⁵⁸. Gesamtwirtschaftlich ausgerichtete Maßnahmen wie beispielsweise eine Steuerreform sind vielmehr Bestandteile der allgemeinen Wirtschaftspolitik, die in Art. 98 angesprochen ist und bloß von der Koordinierungsverpflichtung gem. Art. 98 f. erfaßt wird.

Ansonsten kommen als Begünstigte alle (öffentlichen und privaten) Wirtschaftsunternehmen mit allen Produktionszweigen in Betracht⁵⁹. Art. 87 I erstreckt sich daher auch nicht auf Verbraucherbeihilfen zugunsten privater Haushalte⁶⁰.

Diese Merkmale führen ganz offensichtlich zu keiner wesentlichen Eingrenzung der von Art. 87 I betroffenen Maßnahmen. Vom Beihilfenbegriff wird mithin nahezu jede wirtschaftsfördernde Intervention umfaßt.

(2) Die Unvereinbarkeit einer als Beihilfe qualifizierten Maßnahme hängt davon ab, ob diese Maßnahme (aa) wettbewerbsverfälschende und (bb) handelsbeeinträchtigende Wirkungen hat.

(aa) Als Wettbewerbsverfälschung ist jede Verstärkung der Wettbewerbssituation des Begünstigten zu Lasten seiner (potentiellen) Konkurrenten zu verstehen⁶¹. Diese Wirkung muß allerdings nur „drohen“, so daß bereits die konkrete Möglichkeit einer Verfälschung ausreicht⁶². Eine solche Wirkung ist im Grunde jeder Beihilfengewährung immanent. Dennoch verlangt der

⁵⁴ EuGH E 87, 4013 (4041).

⁵⁵ EuGH E 77, 595 (612).

⁵⁶ EuGH E 88, 2855 (2872).

⁵⁷ GTE-Mederer, Art. 92 Rn. 14.

⁵⁸ EuGH E 93, I – 6185 (6220); Götz, Subventionsrecht, Rn. 27.

⁵⁹ Seidel, KSE 32, 55 (62 ff.).

⁶⁰ EuGH E 86, 1759.

⁶¹ Geiger, Art. 87 Rn. 13.

⁶² Oppermann, Rn. 1114.

EuGH in ständiger Rechtsprechung, daß die Kommission das Vorliegen dieses Kriteriums in jeder Beihilfenentscheidung hinreichend genau darlegt⁶³.

(bb) Eine „Handelsbeeinträchtigung“ äußert sich in der künstlichen Ausfuhrerleichterung oder Einfuhrerschwerung von Waren und Dienstleistungen⁶⁴. Es genügt, wenn die Maßnahme zur Beeinflussung des Handels geeignet ist⁶⁵. So wie jede Beihilfe die Wettbewerbsstellung des Begünstigten verstärkt, spricht in der Regel auch eine Vermutung für das Vorliegen einer Handelsbeeinträchtigung⁶⁶.

Mit dem Merkmal der Zwischenstaatlichkeit werden solche Beihilfen ausgeklammert, die sich rein innerstaatlich auswirken⁶⁷. Damit soll die innerstaatliche Regelungskompetenz für lokale, regionale oder nationale Sachverhalte ohne Handelsbezug gewahrt werden⁶⁸. Unter dem Einfluß der fortschreitenden Integration der einzelstaatlichen Märkte verringert sich der praktische Anwendungsbereich dieser Klausel jedoch zusehends.

(3) Angesichts der Weite dieses Tatbestands stellt sich die Frage, ob für die damit einhergehende Prüfungskompetenz der Kommission ein bestimmter „Mindestgrad“ der Handelsbeeinträchtigung erforderlich ist. Diese Frage war lange umstritten⁶⁹. Der EuGH hat sich mehrfach gegen ein derartiges Spürbarkeitserfordernis ausgesprochen⁷⁰. Die Kommission verfolgte allerdings schon länger die Praxis, Beihilfen unterhalb einer bestimmten Höchstgrenze als vom Anwendungsbereich des Art. 87 I nicht erfasst anzusehen⁷¹. Im Rahmen der ersten Gruppenfreistellungen hat sie jetzt eine sog. de-minimis-Verordnung erlassen⁷². Diese Verordnung stellt keine echte Freistellung dar, sondern ist vielmehr als Klarstellung des Art. 87 I konstruiert: sie legt fest, daß Beihilfen unter 100 000 Euro innerhalb von drei Jahren den Tatbestand des Art. 87 I nicht erfüllen⁷³. Interessant ist in diesem Zusammenhang, daß der Rat die Kommission auch dazu ermächtigte, Regionalbeihilfen von der Beihilfenaufsicht freizustellen⁷⁴. Die Kommission hat von dieser Ermächtigung nur für Ausbildungs- und KMU-Beihilfen, nicht aber für Regionalbeihilfen Gebrauch gemacht⁷⁵. Damit umfaßt ihre Prüfungsbefugnis weiterhin alle Regionalbeihilfen, die dem Tatbestand des Art. 87 I erfüllen.

c) Zwischenergebnis

⁶³ EuGH E 85, 809 (824); 87, 4013 (4041).

⁶⁴ Götz, Subventionsrecht, Rn. 44.

⁶⁵ EuGH E 80, 2671 (2688); Lenz-Rawlinson, Art. 87 Rn. 13.

⁶⁶ Entscheidung der Kommission, Abl. 89 L 106/34.

⁶⁷ Calliess/Ruffert-Cremer, Art. 87 Rn. 16; EuGH E 90, 959 (979).

⁶⁸ GTE-Mederer, Art. 92 Rn. 36; Wyatt/Dashwoods, S. 527 a.E.

⁶⁹ Klein/Haratsch, EWS 97, 410 (412) mwN.

⁷⁰ EuGH E 90, I- 959 (1015); 80, 2671 (2688f.).

⁷¹ Abl. 92 C 212/3; Abl. 96 C 68/3.

⁷² VO 69/01, Abl. 01 L 10/30.

⁷³ Sinnaeve, EuZw 01, 69 (75); Gründe (5) der VO 69/01 und (4) der VO 994/98.

⁷⁴ Art. 1 der VO 994/98; Abl. 98 L 142/2.

⁷⁵ VO 69/01 und 70/01; Abl. 01 L 10/21.

Als Ergebnis ist festzuhalten, daß der Wortlaut des Art. 87 I eine Auslegung zulässt, nach der sich das Beihilfenverbot – infolge eines weiten Verständnisses des Beihilfenbegriffs sowie den geringen Anforderungen an die Unvereinbarkeitskriterien – grundsätzlich auf alle Handlungen erstreckt, mittels derer die Mitgliedstaaten wirtschaftsfördernd tätig werden können. Damit wird ein Großteil der mitgliedstaatlichen Wirtschaftspolitik zumindest der Prüfung durch die Beihilfenaufsicht unterworfen. Mithin lässt sich folgende Erwägung anstellen: Wenn ohnehin „alles“ gem. Art. 87 I verboten ist, so könnte der Schwerpunkt dieser Prüfung nicht mehr in der Frage liegen, ob die vorliegende Maßnahme eine mit dem Gemeinsamen Markt unvereinbare Beihilfe darstellt. Stattdessen geht es bei der Beihilfenkontrolle womöglich eher darum, festzustellen, ob einer der Ausnahmetatbestände gegeben und die vorliegende Beihilfe somit „erlaubt“ ist. Aus dem Institut der Beihilfenaufsicht würde eines der Beihilfengenehmigung. Dieser Aspekt wird in der weiteren Untersuchung zu beachten sein.

3. Die Ausnahmen

Die Tatbestandsmäßigkeit einer staatlichen Maßnahme gem. Art. 87 I bedeutet vorerst nur ihre prinzipielle Unvereinbarkeit. Die Absätze 2 und 3 des Art. 87 statuieren nämlich Ausnahmen vom grundsätzlichen Beihilfenverbot des ersten Absatzes.

a) Ausnahmen ipso jure (Art. 87 II)

Die in Art. 87 II abschließend aufgezählten Ausnahmen betreffen bestimmte soziale, schadensbeseitigende und nachteilsausgleichende Subventionen⁷⁶. Diese Tatbestände gelten per se als mit dem Gemeinsamen Markt vereinbar und sind daher zwangsläufig vom Beihilfenverbot auszunehmen, sofern die jeweiligen Voraussetzungen erfüllt sind⁷⁷. Über diese Prüfung hinaus steht der Kommission kein Ermessen zu⁷⁸. Zum Teil wird die Ansicht vertreten, diese Ausnahmen seien schon tatbestandlich gar keine Beihilfen iSd Absatz 1⁷⁹. Dem ist entgegenzuhalten, daß Art. 87 II dann rein deklaratorischer Natur, ja geradezu hinfällig wäre. Zudem sind auch Beihilfen, die gem. Art. 87 II vom Beihilfenverbot ausgenommen sind, gem. Art. 88 III notifikationspflichtig⁸⁰. Daher ist davon auszugehen, daß es sich hier um echte Legalausnahmen handelt.

(1) Die ersten beiden Ausnahmetatbestände, Verbraucherbeihilfen sozialer Art und Katastrophenbeihilfen, besitzen für die Frage der regionalen Förderung keine besondere Bedeutung.

⁷⁶ Lefèvre, S. 129.

⁷⁷ Püttner/Spannowsky, S. 175.

⁷⁸ EuGH E 80, 2671 (2690).

⁷⁹ Rengeling, KSE 32, 23 (33f.), mwN.

⁸⁰ Klein/Haratsch, EWS 97, 410 (415).

(2) Beihilfen mit regionaler Zielsetzung können aber gem. Art. 87 II c vom Beihilfenverbot ausgenommen sein. Veranlasst durch eine „historisch einmalige Sondersituation der Subventionsbedürftigkeit“⁸¹ in den von der Teilung Deutschlands betroffenen Gebieten gestattet Art. 87 II c Beihilfen, soweit sie zum Ausgleich der dadurch verursachten wirtschaftlichen Nachteile erforderlich sind.

Die Ausnahme des Art. 87 II kann aber nicht „automatisch“ für jede in den neuen Bundesländern vergebene Beihilfe gelten. Im Hinblick auf Sinn und Zweck dieser Norm ist vielmehr eine teleologische Reduktion ihres Anwendungsbereichs angezeigt. Art. 87 II c soll den Wiederaufbau Ostdeutschlands, auch mithilfe staatlicher Zuwendungen, erleichtern, nicht aber die staatliche Förderung von Neuinvestitionen ermöglichen. Daher ist Voraussetzung für das Eingreifen dieser Ausnahmeregelung, daß die Beihilfen schadensbeseitigende Funktion haben⁸². Zudem ist die Wirtschaftslage der neuen Bundesländer nicht ausschließlich durch die Teilung Deutschland bedingt. Dementsprechend ist stets ein direkter Kausalzusammenhang zwischen der Teilung und dem auszugleichenden wirtschaftlichen Nachteil zu verlangen⁸³.

Fraglich ist ferner, wie die Bedeutung dieser Klausel mehr als zehn Jahre nach der Wiedervereinigung zu beurteilen ist. Für eine Fortgeltung der Teilungsklausel spricht, daß diese Vorschrift in Maastricht wie in Amsterdam bewußt beibehalten wurde⁸⁴. Dagegen hat es die Kommission seither vermieden, die Ausnahmebestimmung des Art. 87 II c anzuwenden⁸⁵. Unter dem Gesichtspunkt, daß die heutigen Wirtschaftsprobleme in den neuen Bundesländern nicht mehr unmittelbar teilungsbedingt seien, könnten Beihilfen dort nach ihrer Auffassung nur noch im Rahmen der Ausnahmen gem. Art. 87 III gewährt werden⁸⁶.

Diese Auslegung der Kommission trägt erhebliches Konfliktpotential in sich, da die Ausnahmen des Absatz 3, anders als die des Absatz 2, im Ermessen der Kommission stehen. Ein erster großer Streit entbrannte um die Förderung der VW-Werke in Sachsen⁸⁷. Vorläufig (bis 2006) sind ohnehin alle neuen Bundesländer als förderfähige Gebiete nach Art. 87 III a eingestuft. Die Frage der Anwendung von Art 87 II c wird sich aber zwangsläufig dann stellen, wenn die von der Kommission präferierten Rechtsgrundlagen in Art. 87 III zur Genehmigung von Beihilfen in den neuen Bundesländern nicht mehr ausreichen sollten⁸⁸. Zwar ist zu konzedieren, daß es im Laufe der Zeit immer schwieriger werden dürfte, den Nachweis einer direkten Kausalkette von Teilung und Strukturproblemen zu erbringen. Solange wirtschaftliche Probleme in

⁸¹ Götz, Subventionsrecht, Rn. 79.

⁸² GTE-Mederer, Art. 92 Rn. 60.

⁸³ Uerpmann, DÖV 98, 226 (229).

⁸⁴ Kruse, EuZW 98, 229 (230).

⁸⁵ Vgl. bspw. Abl. 96 L 308/46; Vogt, S. 71 ff..

⁸⁶ Jestaedt/Schelling, EWS 99, 1 (2).

⁸⁷ EuGH E 1999, II-3663

⁸⁸ Schütterle, EuZW 94, 715 (718).

Ostdeutschland und dem ehemaligen „Zonenrandgebiet“ aber noch erkennbar als Teilungsfolgen auftreten und Beihilfen mit der eindeutigen Zwecksetzung vergeben werden, genau diesen Nachteil auszugleichen, ist an der Gültigkeit der Teilungsklausel festzuhalten. Die Kommission kann ihr Ermessen aus Art. 87 III nicht auf Tatbestände des Art. 87 II ausdehnen.

b) Ermessensausnahmen (Art. 87 III)

Im Gegensatz zu den Legalausnahmen des Absatz 2 stellen die Ausnahmen des Absatz 3 fakultative Befreiungsmöglichkeiten dar⁸⁹. Die Freistellung einer Beihilfe nach Art. 87 III steht unstreitig im Ermessen der Kommission, das sie nach Maßgabe sozialer und wirtschaftlicher Wertungen ausübt⁹⁰. Dies betrifft neben der „Rechtsfolgende“ schon die Prüfung der (teilweise sehr vage gefassten) Tatbestandsmerkmale⁹¹. Die Maßstäbe und Kriterien, die die Ausnahmetatbestände des Art. 87 III der Kommission für diese Prüfung an die Hand gibt, stecken sozusagen den „Ordnungsrahmen“ für das unter Gemeinschaftsgesichtspunkten erträgliche Maß an nationaler Subventionierung ab⁹²:

(1) Nach Art. 87 III a können Beihilfen für solche Gebiete der EG, die ein außergewöhnlich niedriges Lebensniveau aufweisen oder die unter erheblicher Unterbeschäftigung leiden, als mit dem Gemeinsamen Markt vereinbar angesehen werden.

Schon der Wortlaut dieser Vorschrift deutet an, daß sie nur auf extrem unterentwickelte Gebiete anwendbar ist⁹³. Die Merkmale der außergewöhnlichen Lebenshaltung und der erheblichen Unterbeschäftigung sind am Gemeinschaftsniveau zu messen⁹⁴. In der Praxis der Kommission bedeutet das, daß unter diese Ausnahme nur solche Regionen fallen, deren Pro-Kopf-BIP unter 75% des Gemeinschaftsdurchschnitts liegen⁹⁵. Dennoch hat die Kommission auch Beihilfen, die in diesen Regionen gewährt werden, auf ihre Auswirkungen auf den Gemeinsamen Markt und den zwischenstaatlichen Handel zu prüfen⁹⁶. Die Einstufung als förderfähiges Gebiet nach Art. 87 III a führt nicht zwangsläufig zur Genehmigung aller Beihilfen in dieser Region.

(2) Während die Ausnahme nach lit. a geradezu den Prototyp des strukturschwachen Gebiets beschreibt, stellt Art. 87 III c zunächst geringere Anforderungen an die Auswahl der förderfähigen Gebiete und erfasst auch solche Regionen, die nicht rückständig, sondern bloß entwicklungsbedürftig sind⁹⁷. Damit wird die Möglichkeit eröffnet, auch in solchen Regionen zu

⁸⁹ Oppermann, Rn. 1120, 1128ff.

⁹⁰ st. Rspr., s. insbesondere EuGH E 91, I-1433 u. I-3203; 80, 2671; 77, 557; 90, 307; 96, I-3547; 97, I-135 u. I-2549; 95, I-2265; 87, 901.

⁹¹ Koenig/Kühling, EuZw 99, 517 (519); Calies/Ruffert-Cremer, Art. 87 Rn. 26 ff..

⁹² vgl. Rengeling, JZ 84, 795 (797).

⁹³ Rolfes, S. 166 (Fn. 67); Lenz-Rawlinson, Art. 87 Rn. 28.

⁹⁴ EuGH E 87, 4013 (4042).

⁹⁵ Z. 3.5 der Regionalbeihilfeleitlinien, Abl. 98 C 74/11.

⁹⁶ EuGH E 97, I-135 (155).

⁹⁷ Neupert, S. 349, 372.

fördern, die nur im nationalen Vergleich unterentwickelt sind⁹⁸. Je besser die Lage eines Mitgliedstaates im Vergleich zur Gemeinschaft ist, desto größer muß allerdings auch die Abweichung der Förderregion vom Landesdurchschnitt sein⁹⁹.

Die Vereinbarkeit der Beihilfe steht zudem unter dem Vorbehalt des Gemeinschaftsinteresses („soweit sie die Handelsbedingungen nicht in einer Weise verändern, die dem gemeinsamen Interesse zuwiderläuft“), wodurch der Anwendungsbereich dieser Ausnahme in einem zweiten Schritt wieder eingeschränkt wird. Das Entwicklungsbedürfnis bei nicht-evidenten Entwicklungsrückständen soll also jedes Mal mit dem Interesse der Gemeinschaft am freien Wettbewerb abgewogen werden¹⁰⁰. Diese zweite Tatbestandsvoraussetzung führt dazu, daß bei der Anwendung von Art. 87 III c zusätzlich zum Pro-Kopf-BIP und der Arbeitslosenrate eine Vielzahl weiterer Indikatoren berücksichtigt werden können¹⁰¹. Das Merkmal des Gemeinsamen Interesses gestaltet sich quasi als Einfallstor zur Verfolgung industrie-, regional-, sozial- oder umweltpolitischer Interessen, sowohl von nationaler wie von gemeinschaftlicher Seite¹⁰².

(3) Im Vergleich von Art. 87 III a und c fällt auf, daß die zuletzt genannte Vorschrift einer wesentlich flexibleren Auslegung zugänglich ist. Während sich die Förderfähigkeit einer Region (und damit die Zulässigkeit einer Beihilfe) nach Art. 87 III a nach feststehenden, exogenen Werten richtet, können bei der Gewährung von Beihilfen nach Art. 87 III c allgemeinpolitische Erwägungen und weitreichende sozioökonomische Indikatoren eine Rolle spielen. Damit besteht das größte Potential für Konflikte zwischen der gemeinschaftlichen Beihilfenaufsicht und den Mitgliedstaaten im Rahmen dieser Ausnahmeregelung.

(4) Schließlich ermächtigt Art. 87 III e den Rat, weitere Ausnahmen vom Beihilfenverbot festzulegen. Soweit ersichtlich, wurde davon bisher in keiner Weise Gebrauch gemacht, die für Regionalbeihilfen Relevanz besitzt.

c) Zwischenergebnis

Die Ausgestaltung des Art. 87 I nach dem Regel-Ausnahme-Prinzip zeigt zum einen, daß der EGV – trotz der grundsätzlichen Unvereinbarkeit staatlicher Beihilfen mit dem Gemeinsamen Markt – mit der Vergabe von Beihilfen durch die Mitgliedstaaten „rechnet“ und sie als eine unabwiesbare Realität anerkennt¹⁰³.

Die Kriterien der einzelnen Ausnahmetatbestände lassen ferner erkennen, daß die Beihilferegeln neben dem Wettbewerbsschutz und der Sicherung des Gemeinsamen Marktes im Sinne des Art. 3 lit.g auch zur Erreichung weiterer Vertragsziele beitragen. Art. 87

⁹⁸ EuGH E 87, 4013 (4042); 80, 2671 (2691).

⁹⁹ Götz, Subventionsrecht, Rn. 77.

¹⁰⁰ Neupert, S. 349.

¹⁰¹ vgl. Z.3.10 der Regionalbeihilfeleitlinien; EuGH E 97, I-135; 90, 307 (346).

¹⁰² Koenig/Kühling, aaO; Rolfes, S. 167; vgl. Püttner/Spannowsky, aaO.

¹⁰³ Grabitz, Gemeinsamer Markt, S. 95.

III a und c beispielsweise weisen auf den wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalt, dessen Stärkung der Gemeinschaft in Art. 3 lit.k, 158 ff. aufgegeben wird, und damit auf das Ziel eines harmonischen Wirtschaftslebens (Art. 2) hin. Die Zielbestimmung „Harmonische Entwicklung des Wirtschaftslebens“ umfaßt einerseits die Förderung der Rahmenbedingungen einer wettbewerbsgesteuerten Marktwirtschaft, setzt andererseits aber auch voraus, daß der Abstand zwischen einzelnen Gebieten der EG und der Rückstand der weniger begünstigten Gebiete verringert wird¹⁰⁴. Der Vertrag bestimmt keinen Vorrang eines der in Art. 2 genannten Ziele¹⁰⁵. Die Gemeinschaftsorgane sind vielmehr gehalten, Konflikte durch eine Konkordanz der widerstreitenden Ziele im Einzelfall zu beheben¹⁰⁶. Folglich ist jede Entscheidung über die Gewährung einer Regionalbeihilfe zugleich eine Lösung dieses Zielkonflikts. Zu bedenken ist aber, daß „Wettbewerb“, auf dem der Gemeinsame Markt in erster Linie beruht, auch „Chancengleichheit“ voraussetzt¹⁰⁷. Damit kann sich die Funktion der Beihilfenaufsicht nur insofern auf die Durchsetzung des Subventionsverbots beschränken, als bereits Marktgleichheit besteht; solange diese Gleichheit erst herzustellen ist, umfasst sie auch die Durchsetzung strukturpolitischer Ziele¹⁰⁸.

Unter diesem Blickwinkel nun präsentiert sich die Regelung des Art. 87 nicht mehr als ein durch Ausnahmen aufgelockertes Verbot, sondern eher als rechtliche Umsetzung des Kompromisses zwischen dem wettbewerbspolitischen Ziel aus Art. 3 lit.g und dem strukturpolitischen Ziel aus Art. 3 lit.k. Damit befindet sich die Beihilfenaufsicht im Übergang von negativer Integration (durch bloße Abwehr gemeinschädlicher Maßnahmen) zu positiver Integration (durch Koordination)¹⁰⁹. Ihre Aufgabe ist es, in dem der Beihilfenpolitik inhärenten Spannungsdreieck zwischen dem Wettbewerbsziel, den strukturpolitischen Zielen der Gemeinschaft und den Förderabsichten der Mitgliedstaaten einen Ausgleich zu finden.

Unabhängig vom jeweiligen Ausnahmetatbestand läßt die Entscheidungspraxis der Kommission schließlich folgenden Grundsatz erkennen: Eine Beihilfe kann nur dann zugelassen werden, wenn sie zur Verwirklichung der in der jeweiligen Ausnahmenvorschrift genannten gemeinschaftlichen Ziele erforderlich ist. Nur dort, wo die Wettbewerbskräfte (alleine) nicht ausreichen, erlauben die Bestimmungen des Art. 87 II und III, daß die Mitgliedstaaten ausnahmsweise zum Hilfsmittel von Beihilfen greifen¹¹⁰.

¹⁰⁴ Schwarze, Art. 2 Rn. 12; EuGH E 73, 215 Rn. 24.

¹⁰⁵ Calliess/Ruffert-Ukrow, Art. 2 Rn. 28.

¹⁰⁶ Müller-Graff, Verfassungsziele, Rn. 120.

¹⁰⁷ Stolba, S. 67.

¹⁰⁸ Grabitz, Gemeinsamer Markt, S. 100 ff.

¹⁰⁹ Gormley, S. 824.

¹¹⁰ Mathies, ZHR 152 (88), 442 (444); vgl. EuGH E 89, 2671 (2690).

Das heißt: Beihilfen haben stets Ausnahmen zu bleiben. Wenngleich dieser Ausnahmecharakter staatlicher Beihilfen im Prinzip unzweifelhaft ist, so geben die vorangegangenen Ausführungen doch Anlaß zu der Vermutung, daß es bei der Beihilfenaufsicht letztlich weniger um die Kontrolle des Verbots als um die Koordination staatlicher „Ausnahmebeihilfen“ geht.

4. Die Kommission als Beihilfenaufsicht

Das Gemeinschaftsrecht weist der Kommission in den Art. 87 ff. also eine allgemeine Kontrollbefugnis sowie eine Koordinationsaufgabe zu. Im Folgenden soll untersucht werden, wo die Grenzen dieser Befugnis liegen.

a) Das Aufsichtsverfahren

Der formellrechtliche Rahmen der Beihilfenaufsicht bestimmt sich nach Art. 88 und einer auf Art. 89 gestützten Verordnung (VO 659/99, Abl. 99 L 83/1).

Art. 88 ermächtigt die Kommission, bestehende Beihilfen in einem repressiven Verfahren (Abs. 1, 2) zu überwachen und beabsichtigte Beihilfen in einem präventiven Verfahren (Abs. 3) zu kontrollieren¹¹¹. Die Kontrolle der Kommission erstreckt sich mithin auf jedes Stadium der Beihilfengewährung. Zudem besteht gem. Art. 88 III ein (unmittelbar geltende) Durchführungsverbot während der Prüfung durch die Kommission¹¹². Das Prüfungsverfahren endet mit einer Entscheidung der Kommission, in der sie die (Un-)Vereinbarkeit einer Beihilfe mit dem Gemeinsamen Markt gem. Art. 87 feststellt¹¹³. Diese Entscheidungen haben aufgrund der mangelnden unmittelbaren Anwendbarkeit des Art. 87 I konstitutiven Charakter. Dabei besitzt sie große Gestaltungsfreiheit, die Mitgliedstaaten zur Rückforderung, Aufhebung, Umgestaltung oder Erfüllung von Auflagen zu verpflichten¹¹⁴.

In institutioneller Hinsicht könnte sich eine Einschränkung der Kommission dadurch ergeben, daß der Rat gem. Art. 88 II 3 abweichende Einzelausnahmen gewähren und gem. Art. 89 Durchführungsverordnungen erlassen kann. Art. 88 II 3 ist in der Praxis unbedeutend. Und die Verordnungen nach Art. 89 kann der Rat nur auf Vorschlag der Kommission erlassen. Da sie von dessen Ermächtigung, auch Regionalbeihilfen freizustellen, keinen Gebrauch gemacht hat, liegt die Aufsicht über Regionalbeihilfen weiterhin gänzlich in ihrer Hand.

Die verfahrensrechtlichen Vorschriften über die Beihilfenaufsicht enthalten folglich keinerlei wesentliche Grenzen für die Kommission.

b) Entscheidungsspielraum

¹¹¹ Streinz, Rn. 857.

¹¹² EuGH E 73, 1471; 96, I-3547; 91, 5505.

¹¹³ Calliess/Ruffert-Cremer, Art. 88 Rn. 17.

¹¹⁴ Oppermann, Rn. 1143 ff..

Die materiellrechtlichen Grenzen ihres Entscheidungsspielraums sind dagegen nicht so offenkundig.

Einen ersten Anhaltspunkt bietet die Rechtsprechung des EuGH. Nimmt man das Ausmaß seiner gerichtlichen Kontrolle über Entscheidungen der Kommission quasi als „Spiegelbild“ ihres Ermessensspielraums, so ergibt sich folgendes Bild: Nach ständiger Rechtsprechung verfügt die Kommission auf Tatbestands- wie auf Rechtsfolgenseite über ein weites Ermessen, das sie nach Maßgabe sozialer und wirtschaftlicher Wertungen ausübt. Demgegenüber beschränkt sich der EuGH auf eine bloße Plausibilitätskontrolle bzw. auf die Frage, ob die Verfahrens- und Begründungsvorschriften eingehalten wurden, ob der Sachverhalt zutreffend festgestellt wurde und ob kein offensichtlicher Ermessensmissbrauch vorliegt¹¹⁵. Damit zieht er der Kommission kaum Grenzen.

Die Kommission selber hat ihre Ermessensausübung in sog. „Leitlinien“, „Gemeinschaftsrahmen“, „Codices“, u.ä. konkretisiert¹¹⁶. Diese sind aber nicht ohne Weiteres verbindlicher Rechtsnatur. Eine Ermessensbindung der Kommission können sie lediglich unter dem Aspekt des Vertrauensschutzes bewirken¹¹⁷.

Echte Grenzen für die Entscheidungsfreiheit der Kommission als Beihilfenaufsicht stellen nur einige wenige vorrangige Vertragsvorschriften dar¹¹⁸. So sind zumindest Art. 12, 23, 25, 28 und 31 als *leges speciales* gegenüber den Art. 87 ff. anzusehen. Die Beihilfevorschriften dürfen nach Ansicht des EuGH keinesfalls dazu dienen, diesen Vorschriften ihre Wirkung zu nehmen¹¹⁹.

5. Ergebnis (in kompetentieller Hinsicht)

Zusammenfassend wird deutlich, daß das Konzept der Beihilfenaufsicht und -kontrolle die Kommission in eine außerordentlich starke, „wahrhaft supranationale“¹²⁰ Rechtsposition gegenüber den Mitgliedstaaten versetzt.

Dies beantwortet aber noch nicht, welcher Art ihre Kompetenz dabei ist. Unzweifelhaft gibt sie durch den Erlaß von Leitlinien etc. und die Befolgung dieser Regelwerke in ihrer anschließenden Entscheidungspraxis faktisch verbindlich den Rahmen für die nationale Wirtschaftsförderung vor. Wie bereits gezeigt, dient die Beihilfenaufsicht nicht der einseitigen Erzwingung eines strikten Verbots, sondern eher der Lösung eines Zielkonflikts. Die Berücksichtigung unterschiedlicher Ziele ist schon im Vertragstext angelegt und erfordert auf Seiten der Kommission stets eine Abwägung, die letztlich rein politischer Natur ist. Dies legt nahe,

¹¹⁵ EuGH E 96, 723; 93, 3203.

¹¹⁶ Übersicht bei Götz, Subventionsrecht, Rn. 50.

¹¹⁷ Jestaedt/Häsemeyer, EuZw 85, 787 (789f.); vgl. EuGH E 87, 901 (927).

¹¹⁸ Wyatt/Dashwood, S. 543 ff..

¹¹⁹ EuGH E 90, 889; ähnlich schon EuGH E 87, 901 (927).

¹²⁰ Götz, Subventionsrecht, Rn. 10.

anzunehmen, die Gemeinschaft könne mit der Beihilfenaufsicht eine eigenständige Wirtschaftsförderpolitik betreiben.

Den Ausgangspunkt der Überlegung bildete jedoch die Prämisse, daß die Mitgliedstaaten gem. Art. 98 ff. die Kompetenz zur Gestaltung „ihrer“ Wirtschaftspolitik haben. Vor dem Hintergrund, daß Art. 87 bereits aus den Anfängen der Gemeinschaft datiert und auch den subventionspolitischen Erklärungen der Mitgliedstaaten entspricht¹²¹, lassen sich Beihilfenverbot und -aufsicht noch mit dem Interesse der Gesamtheit der Unionsbürger am freien Wettbewerb rechtfertigen¹²². Allerdings haben sich die Mitgliedstaaten mit der Regelung in Art. 87 lediglich einer gemeinschaftlichen Disziplin unterworfen¹²³, nicht aber das Instrument der Beihilfe in die Hände der Gemeinschaft gelegt. Insbesondere darf nicht vergessen werden, daß die Kommission in ihrer Rolle als Beihilfenaufsicht als Exekutivorgan handelt, das Einzelfallentscheidungen treffen soll. Für die Grenzziehung zwischen der Kompetenz der Mitgliedstaaten und der Gemeinschaft kommt es damit zentral auf den Ausnahmecharakter der Beihilfen an. Solange dieser gewahrt wird, ist es unschädlich, wenn in der Entscheidung über die Vereinbarkeit einer Beihilfe weitere Ziele berücksichtigt werden. Diese Ausrichtung der Ausnahmetatbestände des Art. 87 an gemeinschaftlichen Zielsetzungen ist grundsätzlich noch als von der Kompetenz der Gemeinschaft gedeckt anzusehen. Sobald die Kommission aber nicht mehr einzelne Ausnahmen genehmigt, sondern rechtsgestaltend tätig wird und eine aktive Politik formuliert, ist eine Überschreitung ihrer Kompetenzen anzunehmen.

Wenngleich das Institut der Beihilfenaufsicht folglich im Einklang mit den mitgliedstaatlichen Kompetenzen steht, kann die Gemeinschaft aus den Art. 87 ff. nicht die Kompetenz herleiten, die Beihilfengewährung nach Maßgabe einer gemeinschaftsorientierten integrierten Wirtschaftspolitik zu koordinieren.

Schließlich ist auch in rein praktischer Hinsicht zweifelhaft, ob die Art. 87 ff. die Grundlage für eine eigene Wirtschaftsförderungspolitik der Gemeinschaft darstellen könnten. Denn das Konzept der Beihilfenaufsicht setzt die wirtschaftsfördernden Maßnahmen der Mitgliedstaaten voraus. Die Kommission kann in diesem Rahmen nur „reaktiv“ verbieten oder gewähren, nicht aber aktiv verpflichten¹²⁴.

Somit bleibt festzuhalten, daß die Beihilferegeln der Art. 87 ff. der gemeinschaftlichen Beihilfenaufsicht zwar weitgehende Befugnisse, nicht aber die Kompetenz zur Führung einer eigenen Wirtschaftsförderungspolitik zuweisen.

¹²¹ Schütterle, EuZw 95, 391 (393).

¹²² Reich, EuGRZ 01, 1 (13).

¹²³ GTE-vonEstorff/Molitor, Art. 3a Rn. 8.

¹²⁴ Ähnlich Vogt, S. 32 f..

IV. Kohärenz von Beihilfenaufsicht und Strukturfonds

1. Gründe für eine Kohärenz

Das Prinzip der Kofinanzierung bringt es geradezu denotwendig mit sich, daß die Instrumente der Beihilfenaufsicht und die Strukturfonds aufeinander abzustimmen sind. Es widersprüche sich, wenn die Kommission im Rahmen der gemeinschaftlichen Strukturförderung einerseits verlangt, daß die Mitgliedstaaten einen Teil der wirtschaftsfördernden Maßnahmen selbst tragen, andererseits aber diese Maßnahmen als Beihilfen gem. Art. 87 untersagt.

Bedenkt man des Weiteren, daß die Maßnahmen der Strukturfonds nur 0,4% des EU-BIPs entsprechen, während staatliche Beihilfen in der Höhe von 1% des EU-BIPs vergeben werden und daß die reicheren Länder in wesentlich größerem Umfang fördern als die strukturschwachen Länder, so wird deutlich, daß die Effekte der gemeinschaftlichen Strukturpolitik durch eine inkohärente Beihilfenpolitik gänzlich konterkariert werden können¹²⁵. Zudem können die Strukturfonds nur dann Großinvestitionen anziehen, d.h. effektiv etwas bewirken, wenn in der betreffenden Region auch staatliche Beihilfen gewährt werden. Eine wirksame Strukturpolitik, zumal mit der Konzentration auf die am stärksten betroffenen Gebiete, ist folglich nur in Kohärenz mit der Wettbewerbspolitik möglich.

Infolgedessen strebt die Kommission an, daß in jedem Mitgliedstaat die Gebiete, die aus Strukturfonds gefördert werden, auch für staatliche Beihilfen mit regionaler Zielsetzung in Betracht kommen¹²⁶. Dafür stellt sie ihre Ermessensentscheidungen über ausnahmsweise zulässige Beihilfen in Kohärenz zu den in der Strukturpolitik verwandten Kriterien. Die Gewährung von Beihilfen nach Art. 87 III a soll danach idealerweise nur in Ziel-1-Gebieten, nach Art. 87 III c nur in Ziel-2-Gebieten erfolgen.

2. Auswirkungen auf die Auswahl der förderfähigen Gebiete

Dieses Kohärenzerfordernis hat maßgebliche Auswirkung darauf, wie frei die Mitgliedstaaten die Gebiete, in denen sie Regionalförderung betreiben wollen, auswählen können:

Die Kommission hat den globalen Prozentsatz für die im Rahmen der Art. 87 III a und c förderfähige Bevölkerung (bezogen auf alle Mitgliedstaaten der EG) auf 42,7% im Programmzeitraum 2000-2006 festgesetzt¹²⁷. Die Regionalfördergebiete nach Art. 87 III a

¹²⁵ s. 2. Wettbewerbsbericht der Kommission 2001, S. 13f.

¹²⁶ Mitteilung der Kommission an die Mitgliedstaaten über die Regionalpolitik und die Wettbewerbspolitik (Kohärenzmitteilung), Abl. 98 C 90/3.

¹²⁷ Z.3.2 Kohärenzmitteilung.

werden - in Anlehnung an die Ziel-1-Gebiete – allein aufgrund des Pro-Kopf-BIPs, d.h. auf exogene, automatische Weise, festgelegt¹²⁸.

Für die nach Art. 87 III c förderfähigen Gebiete besteht kein entsprechendes absolutes Kriterium. Ihr Anteil bestimmt sich aus der Differenz der Ziel-1-Gebiete und dem Gesamtplafonds. Eine Vermehrung der Ziel-1-Gebiete (z.Bsp. durch den Beitritt vieler besonders strukturschwacher Regionen) führt daher dazu, daß entsprechend weniger Fördermöglichkeiten für diese Gebiete verbleiben, die zwar nicht im Gemeinschaftsdurchschnitt unterentwickelt, aber im Strukturwandel begriffen sind. Zudem kommen Beihilfen nach Art. 87 II c nur noch in Ziel-2-Gebieten in Betracht¹²⁹.

Die im Rahmen der Strukturfonds als förderfähig erachteten Gebiete umfassen 40% der europäischen Bevölkerung. Aufgrund des von der Kommission aufgestellten Kohärenzerfordernisses zwischen Beihilfenvergabe und Strukturfonds kommen diese Gebiete in den Genuß von (ausnahmsweise genehmigten) staatlichen Beihilfen. Es verbleiben demnach allein 2,7% der Bevölkerung, in deren Region auch ohne Bindung an die strukturpolitischen Vorgaben der Kommission Wirtschaftsförderung betrieben werden kann. Nur in diesem Umfang können die Mitgliedstaaten durch Beihilfen eigene regionalpolitische Ziele verfolgen, die über die gemeinschaftliche Regionalpolitik der Strukturfonds hinausgehen.

3. Ergebnis

Indem die Kommission festlegt, daß die Gewährung staatlicher Beihilfen nur noch in Kohärenz mit der Vergabe gemeinschaftlicher Strukturfonds erfolgen soll, lenkt sie die mitgliedstaatliche Wirtschaftsförderung ausschließlich in die unter Gemeinschaftsgesichtspunkten als förderfähig erachteten Regionen. Diese Bindung der Beihilfenaufsicht an die Vergabekriterien der Strukturfonds kommt der Formulierung einer aktiven Wirtschaftsförderpolitik nahezu gleich.

V. Ergebnis und Stellungnahme

Sowohl die Beihilfenaufsicht als auch die Einrichtung der Strukturfonds stehen, für sich alleine genommen, mit den Kompetenzen der Mitgliedstaaten in Einklang. Die Politik der Kohärenz dieser beiden Instrumente aber belässt nur einen verschwindend geringen Spielraum für eigenständige regionale Wirtschaftsförderung. Überspitzt formuliert, bedient sich die Kommission hier der Beihilfenaufsicht, um damit die gemeinschaftliche Strukturpolitik zu (ko-)finanzieren.

¹²⁸ Z.3.5, 3.9 Regionalbeihilfeleitlinien; Art.3 Strukturfondsverordnung.

¹²⁹ Z.3.6 ff. Regionalbeihilfeleitlinien; Z.3.3 Kohärenzmitteilung.

Dies ist insofern problematisch, als die Befugnisse der Kommission im Rahmen der Beihilfenaufsicht keine wirtschaftspolitische Kompetenz begründen. Auch die strukturpolitische Kompetenz der Gemeinschaft ermächtigt nicht dazu, die Beihilfenaufsicht zur einseitigen Verfolgung des Kohäsionsziels zu instrumentalisieren.

Dennoch ist die Idee der Kohärenz zwischen Wettbewerbs- und Strukturpolitik nicht unberechtigt. Eine effektive Strukturpolitik auf Gemeinschaftsebene ist nur dann sinnvoll möglich, wenn die mitgliedstaatliche Regionalförderung dem nicht entgegenwirkt. Zudem bewirken auch Ungleichheiten im Entwicklungsstand der Regionen eines Gemeinsamen Marktes Wettbewerbsverzerrungen und verhindern so eine effektive Wettbewerbspolitik. Auch das mit der Kohärenzpolitik angestrebte Ziel der Konzentration sollte nicht in Zweifel gezogen werden. Nur durch eine Konzentration aller vorhandenen Mittel auf die am stärksten betroffenen Gebiete kann ein Abbau der bestehenden Disparitäten und eine verstärkte Kohäsion der europäischen Regionen bewirkt werden. Die Verfolgung der Kohäsion wiederum gebietet das – für die EG zentrale¹³⁰ - Solidaritätsprinzip. Schließlich ist ohne größere Kohäsion ist keine tiefere Integration möglich.

Eine einfache Antwort darauf, wie das vorliegend skizzierte Kompetenzdilemma in der Regionalförderung behoben werden könnte, ist nicht ersichtlich.

Einerseits sprechen die oben ausgeführten kompetentiellen Überlegungen für eine Dezentralisierung der Regionalisierung. Dementsprechend fordert der Ausschuss der Regionen, „die Spielräume der nationalen und der regionalen Regionalpolitik zu erweitern“ und führt aus, dass es geradezu ein Gebot der politischen Klugheit sei, „den Regionen die Möglichkeit zu eröffnen, vermehrt eigene Ressourcen im Rahmen ihrer Regionalpolitik einzusetzen“¹³¹. Der Ministerpräsident des Landes Nordrhein-Westfalen, Wolfgang Clement, geht darüber hinaus¹³² und fordert zumindest für die Mitgliedstaaten bzw. Regionen, die einen gewissen Schwellenwert überschreiten, die Gestattung ihrer eigenen Strukturpolitik. Im Gegenzug dazu sollten diese Staaten keine Mittel mehr aus den Strukturfonds erhalten. Diese Lösung entspräche zwar ganz dem Subsidiaritätsprinzip, jedoch ist nicht klar, ob dabei auch die in der EG gebotene Solidarität der wohlhabenderen mit den weniger begünstigten Regionen gewahrt bliebe.

Die Stärkung des wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalts und damit die Stärkung der Zukunftsfähigkeit der Europäischen Union verlangt andererseits ein solidarisches Vorgehen¹³³. Dem würde am ehesten mit einer weiteren Zentralisierung der regionalen Förderung Rechnung

¹³⁰ Calliess, S. 169 ff..

¹³¹ Stellungnahme des Ausschusses der Regionen vom 27.2. 2001; CdR 157/2000.

¹³² Clement, aaO.

¹³³ Ausschuss der Regionen, aaO, Grund (3).

getragen. Eine zentralistische Lösung kommt aber angesichts der bestehenden Kompetenzordnung sowie im Hinblick auf das Subsidiaritätsprinzip nicht in Frage.

Im Ergebnis zeigt sich somit, daß sich in dem Kompetenzkonflikt zwischen Mitgliedstaaten und Gemeinschaft um die regionale Wirtschaftsförderung nicht nur der Zielkonflikt zwischen Kohäsion und freiem Wettbewerb widerspiegelt. Hierin entfaltet sich „das der EG immanente Spannungsverhältnis zwischen Solidarität auf der einen und Subsidiarität auf der anderen Seite“¹³⁴.

Die Debatte um die neue Kompetenzordnung der Verträge hat soeben erst begonnen. Es bleibt abzuwarten, welche Wege sich zur Auflösung dieses Spannungsverhältnisses in der Zeit bis 2004 herausbilden werden.

VI. Ausblick

Die bisherige Entwicklung der regionalen Wirtschaftsförderung ist umso bedenklicher einzuschätzen, wenn man die Regionalförderung im Lichte der beiden großen Herausforderungen betrachtet, die die EG in den nächsten Jahren zu bewältigen hat: die Globalisierung und die Erweiterung.

Die anstehenden Beitritte werden dazu führen, dass die Entwicklungsunterschiede zwischen den Regionen der EG wieder größer werden. Auf der technischen Ebene erzwingt das mindestens eine Neujustierung der bisherigen quantitativen Kriterien, nach denen sich die Förderfähigkeit einer Region bestimmt. In jedem Fall werden die meisten Fördermittel in Regionen der neuen Mitgliedstaaten fließen. Einige Regionen in der EG-15 werden aus der Förderung herausfallen, ohne dass sich ihre Situation wesentlich geändert hätte. Eine lineare Fortschreibung der aktuellen europäischen Regionalpolitik würde die Finanzen der Gemeinschaft aber vermutlich bereits bei der ersten Erweiterung überfordern. Die zu erwartenden Verteilungskämpfe haben bereits auf dem europäischen Gipfel in Göteborg 2001 eingesetzt (s.o.).

Der Prozess der Globalisierung setzt alle Regionen der EU unter Druck. Einerseits laufen die schwachen Regionen Gefahr, weiter abgehängt zu werden, andererseits müssen auch die hochentwickelten Regionen gewaltige Anpassungsleistungen erbringen. Die Regionalisierung ist sozusagen „die andere Seite der „Globalisierungsmedaille“ - denn je mehr die Welt zusammenwächst, desto mehr findet der Wettbewerb nicht zwischen Deutschland und Frankreich, Italien oder England statt, sondern zwischen einzelnen Großräumen¹³⁵. Unter diesem Aspekt wird die Wettbewerbsfähigkeit der regionalen und nationalen Wirtschaften eine schnelle,

¹³⁴ Calliess, S. 186.

¹³⁵ Tenbrock/Uchatius: „Krise!Aber nicht überall“, in: Die Zeit vom 22. November 2001.

unbürokratische Reaktionsfähigkeit von Wirtschaftsunternehmen und staatlichen Institutionen erfordern, von der schwer vorstellbar ist, dass sie auf dem bisher beschrittenen Weg erreicht werden kann.

Jede Weiterentwicklung der Instrumente zur Regionalförderung wird die beschriebenen Konsequenzen in Betracht ziehen müssen.