

**Zur Rechtsgrundlage einer
Europäischen Investitionsstabilisierungsfunktion (EISF)**
– mit Folgerungen für ein Eurozonen-Budget –

**(On the Legal Basis for a
European Investment Stabilisation Function - EISF**
– with Consequences for a Eurozone Budget –)

Rechtsgutachten im Auftrag
der Fraktion der Europäischen Konservativen und Reformer
im Europäischen Parlament

(Legal Opinion for
the European Parliament European Conservatives
and Reformists Group)

von

Prof. Dr. iur. Hans-Detlef Horn

Professur für Öffentliches Recht
Philipps-Universität Marburg

35032 Marburg, Deutschland,
im Januar 2019

Übersicht

| | Seite |
|---|-------|
| Die Fragestellung | 3 |
| A. Die vorgeschlagene Europäische Investitionsstabilisierungsfunktion | 3 |
| I. Inhalt und Hintergrund des Verordnungsvorschlags | 3 |
| 1. Wesentlicher Regelungsinhalt | 3 |
| 2. Hintergrund und Erwägungsgründe | 5 |
| II. Die Unionskompetenz gemäß Art. 175 Abs. 3 AEUV | 9 |
| 1. Allgemeine Maßgaben für die Wahl der Rechtsgrundlage | 9 |
| 2. Die Unionspolitik des wirtschaftlichen, sozialen und territorialen Zusammenhalts | 9 |
| a) Eigenständiger Politikbereich | 9 |
| b) Systematische und inhaltliche Prägnungen | 11 |
| c) Querschnittsaufgabe | 14 |
| d) Fondspolitik | 16 |
| 3. Die Ermächtigung für spezifische Aktionen | 17 |
| a) Auffangfunktion | 17 |
| b) Tatbestandsvoraussetzungen | 18 |
| aa) Zum Zwecke der Ziele des Art. 174 AEUV | 18 |
| bb) Außerhalb der Fonds | 21 |
| cc) Unbeschadet der im Rahmen der anderen Politiken der Union beschlossenen Maßnahmen | 21 |
| dd) Aktion | 22 |
| ee) Spezifische Aktion | 22 |
| ff) Erforderlich | 23 |
| 4. Bisher beschlossene spezifische Aktionen | 24 |
| 5. Zusammenfassende Leitsätze | 25 |
| III. Subsumtion | 28 |
| 1. Ziel der EISF | 28 |
| a) Makroökonomische Stabilisierung | 28 |
| b) Sicherung öffentlicher Investitionen | 30 |
| c) Stärkung der Wirtschafts- und Währungsunion | 31 |
| d) Beschränkung auf Euro-Staaten | 33 |
| 2. Inhalt der EISF | 35 |
| IV. Ergebnis | 36 |
| B. Folgerungen für ein Eurozonen-Budget | 37 |
| I. Gegenwärtiger Stand des Vorhabens | 37 |
| II. Vergleichbarkeit mit dem Vorhaben der EISF | 39 |
| III. Folgerung | 40 |

Die Fragestellung

1 Unter dem 31. Mai 2018 hat die Europäische Kommission einen Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Schaffung einer Europäischen Investitionsstabilisierungsfunktion vorgelegt – COM(2018) 387 final.

2 Der Vorschlag gibt an, sich auf Art. 175 Abs. 3 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV) zu stützen.

3 Das Gutachten befasst sich im Auftrag der Fraktion der Europäischen Konservativen und Reformer im Europäischen Parlament mit der Frage, ob Art. 175 Abs. 3 AEUV eine geeignete Rechtsgrundlage für den Erlass der vorgeschlagenen Verordnung darstellt.

4 Als Annex wird die Frage angegangen, welche vorläufigen Folgerungen sich daraus für die in der gegenwärtigen politischen Diskussion befindliche Schaffung eines Eurozonen-Budgets ziehen lassen, für das ebenfalls Art. 175 Abs. 3 AEUV als mögliche Rechtsgrundlage genannt wird.

A. Die vorgeschlagene Europäische Investitionsstabilisierungsfunktion

I. Inhalt und Hintergrund des Verordnungsvorschlags

1. Wesentlicher Regelungsinhalt

5 Der Verordnungsentwurf (im Folgenden: VO-E) sieht die Einrichtung einer Europäischen Investitionsstabilisierungsfunktion (EISF) als Instrument zur finanziellen Unterstützung öffentlicher Investitionen in Mitgliedstaaten vor, die einem schweren asymmetrischen Schock ausgesetzt sind. Die Unterstützung soll in Form von Darlehen und Zinszuschüssen gewährt werden und für Mitgliedstaaten, deren Währung der Euro ist, und für andere Mitgliedstaaten, die an dem in Art. 140 Abs. 1 AEUV genannten Wechselkursmechanismus (WKM II) teilnehmen, zur Verfügung stehen (Art. 1 VO-E).¹ Als Anwendungsbeginn ist der 1. Januar 2021 vorgesehen.

¹ Siehe auch Factsheets der Europäischen Kommission „Das Reformhilfeprogramm und die Europäische Investitionsstabilisierungsfunktion“ vom 31. Mai 2018, abrufbar unter http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-18-3971_de.htm; „Ein EU-Haushalt für die Zukunft: Eine europäische Investitionsstabilisierungsfunktion“ vom 31. Mai 2018, abrufbar unter https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/budget-may2018-investment-stabilisation_de.pdf.

6 Die Gewährung einer solchen EISF-Hilfe wird von mehreren Voraussetzungen bzw. Kriterien abhängig gemacht:

7 Nach dem Förderfähigkeitskriterium sollen nur solche Mitgliedstaaten anspruchsberechtigt sein, die in den letzten beiden Jahren vor Beantragung der Hilfe die im Rahmen der haushalts- und makroökonomischen Überwachung gesetzten Vorgaben erfüllt haben (Art. 3 VO-E).

8 Nach dem Aktivierungskriterium soll ein Mitgliedstaat dann als einem schweren asymmetrischen Schock ausgesetzt gelten, wenn die Arbeitslosenquote auf der nationalen Ebene signifikant über einen langfristigen Durchschnitt ansteigt; dafür müssen zwei Kriterien gleichzeitig erfüllt sein („Double Unemployment Trigger“): erstens, die vierteljährliche Arbeitslosenquote muss die durchschnittliche Arbeitslosenquote, die der betreffende Mitgliedstaat in den 60 Quartalen vor dem Quartal der Antragstellung verzeichnet hat, übersteigen; zweitens, die vierteljährliche Arbeitslosenquote muss im Vergleich zur Arbeitslosenquote im gleichen Quartal des Vorjahres um mehr als einen Prozentpunkt angestiegen sein (Art. 4 VO-E).

9 Der begünstigte Mitgliedstaat muss die im Rahmen der EISF empfangenen Mittel in förderfähige öffentliche Investitionen investieren und seine öffentlichen Investitionen insgesamt auf dem durchschnittlichen Stand der vorangegangenen fünf Jahre halten (Art. 5 VO-E). Förderfähige öffentliche Investitionen sind vor allem solche, die zur Förderung der politischen Ziele und Programme der Europäischen Struktur- und Investitionsfonds (ESI-Fonds)² beitragen (Art. 2 Abs. 3 VO-E, 21. Erwägungsgrund VO-E).

10 Die EISF-Hilfe soll einmal jährlich beantragt werden können (Art. 6 Abs. 1 VO-E). Über die Vergabe und die Konditionen, wie Höhe, durchschnittliche Laufzeit, Preisformel und Bereitstellungszeitraum des gewährten Darlehens sowie die Höhe des Zinszuschusses, entscheidet dann die Kommission (Art. 6 Abs. 2 VO-E).

11 Der Höchstbetrag der im Rahmen der EISF zu vergebenden Darlehen soll auf 30 Mrd. Euro begrenzt sein (Art. 7 VO-E), wobei sich die Darlehenshöhe im Einzelfall nach Maßgabe einer vorab festgelegten Formel bestimmt (Art. 8 VO-E).

12 Zur Finanzierung des EISF-Darlehens wird die Kommission ermächtigt, (im Namen der EU) Anleihen an den Kapitalmärkten oder Kredite bei Finanzinstituten aufzunehmen (Art. 12 Abs. 2 VO-E). Der aufgenommene Betrag wird durch den EU-Haushalt garantiert und zu

² Im Sinne der kohäsionspolitischen „Dachverordnung“ mit gemeinsamen Bestimmungen (Art. 177 Abs. 1 AEUV) für fünf Fonds für den Mehrjährigen Finanzrahmen 2014-2020, VO (EU) Nr. 1303/2013; für den nächsten Finanzrahmen 2021-2027 vgl. den Verordnungsvorschlag der Kommission für sieben Fonds vom 29. Mai 2018, COM(2018) 375 final.

gleichen Konditionen an den begünstigten Mitgliedstaat (grundsätzlich in einer Tranche, Art. 11 VO-E; über die EZB, Art. 14 VO-E) weitergereicht (Spiegelgeschäft, Back-to-Back-Darlehen).

13 Der die Darlehenskomponente ergänzende Zinszuschuss der EISF-Hilfe soll die mit dem Darlehen verbundenen Zinskosten des Mitgliedstaats zu 100 % decken (Art. 9 VO-E).

14 Zur Finanzierung der Zinszuschüsse ist die Einrichtung eines von der Kommission verwalteten Stabilisierungsfonds vorgesehen, der auf der Grundlage eines zwischenstaatlichen Übereinkommens durch Beiträge der Mitgliedstaaten gespeist wird. Für die Euro-Staaten soll sich die Höhe der nationalen Beiträge nach einem Prozentsatz (6 %) der monetären Einkünfte bemessen, die den nationalen Zentralbanken des Eurosystems zugewiesen werden. Auch die Beiträge der am WKM II teilnehmenden Mitgliedstaaten soll nach einem (nach dem jeweiligen BIP-Anteil am BIP der Eurozone gewichteten) Schlüssel auf Basis der monetären Einkünfte des Eurosystems berechnet werden (vgl. auch 27. Erwägungsgrund). Die derart im Stabilisierungsfonds angesammelten Beträge werden als externe zweckgebundene Einnahmen für den EU-Haushalt qualifiziert (Art. 17 bis 19 VO-E).

15 Weitere Vorschriften des Verordnungsentwurfs enthalten Festlegungen zum Verfahren und zu Mechanismen der Überwachung, Kontrolle und Qualitätssicherung der Durchführung der EISF sowie Ermächtigungen der Kommission zum Erlass delegierter Rechtsakte.

2. Hintergrund und Erwägungsgründe

16 Über die Hintergründe, die die Kommission zu dem Vorschlag einer EISF veranlasst haben, und die Zielsetzung, die damit verfolgt wird, informieren zum einen die dem Vorschlag beigegebene Begründung sowie die der Verordnung vorangestellten Erwägungsgründe, zum anderen die die Verabschiedung des Verordnungsvorschlags begleitenden Pressemitteilungen und Fact-sheets³ nebst der darin enthaltenen Verweisungen auf vorgängige Reflexionspapiere, Fahrpläne, Berichte und Mitteilungen. Danach kann im Wesentlichen festgehalten werden:

17 Der Vorschlag, eine EISF zu schaffen, gehört – ebenso wie das gleichzeitig vorgeschlagene Reformhilfeprogramm⁴ – zu den Vorschlägen der Kommission für den Mehrjährigen Finanzrahmen 2021-2027. Bei der EISF handelt es sich also um ein neues EU-

³ Vgl. Pressemitteilung der Europäischen Kommission „EU-Haushalt: Ein Reformhilfeprogramm und eine Investitionsstabilisierungsfunktion sollen die Wirtschafts- und Währungsunion Europas vertiefen“ vom 31. Mai 2018, abrufbar unter http://europa.eu/rapid/press-release_IP-18-3972_de.htm; Factsheet der Europäischen Kommission „Das Reformhilfeprogramm und die Europäische Investitionsstabilisierungsfunktion“ vom 31. Mai 2018, abrufbar unter http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-18-3971_de.htm.

⁴ Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Aufstellung des Reformhilfeprogramms, COM(2018) 391 final.

Haushaltsinstrument, das fest in der langfristigen Haushaltsplanung der Union verankert werden soll.

18 Dafür werden zwei „entscheidende Aspekte“ hervorgehoben: „die Vertiefung der Wirtschafts- und Währungsunion“ und „die Modernisierung der öffentlichen Finanzen der EU“ (Begründung des VO-E, S. 1).

19 Was die EU-Mittel angeht, so sollen diese zukünftig effektiver zur Finanzierung europäischer öffentlicher Güter eingesetzt werden, die der EU als Ganzes zugutekommen. Daher solle die Union im Einklang mit dem Subsidiaritätspinzip dann tätig werden, wenn dadurch im Vergleich mit Maßnahmen, die allein auf nationaler Ebene getroffen werden, ein höherer Wert je Euro aus Steuermitteln erzielt werden kann (Begründung des VO-E, S. 1).

20 Sodann wird im Blick auf die „Vertiefung der Wirtschafts- und Währungsunion“ gesagt, dass diese „sowohl dem Euro-Währungsgebiet als auch der EU als Ganzes zugute“ komme. Daher sei die Schaffung einer Stabilisierungsfunktion „eine der Ideen, wie sich der EU-Haushalt besser zur Stärkung der Widerstandsfähigkeit unserer miteinander verflochtenen Volkswirtschaften und somit zur Intensivierung des wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalts einsetzen“ lasse (Begründung des VO-E, S. 1 f.; vgl. auch 2. Erwägungsgrund).

21 Zwar sei die „makroökonomische Stabilisierung bisher kein ausdrückliches Ziel des EU-Haushalts“. Doch hätten die „Jahre der Finanzkrise ... auch gezeigt, dass Architektur und Reichweite der öffentlichen Finanzen der EU noch nicht ganz dem spezifischen Bedarf der Wirtschafts- und Währungsunion entsprechen“ (Begründung des VO-E, S. 2; vgl. auch 4. und 33. Erwägungsgrund).

22 Die Finanzkrise habe „vor Augen geführt, dass den Mitgliedstaaten bei der Bewältigung großer asymmetrischer Schocks Grenzen gesetzt sind und zwar selbst dann, wenn ihre Finanzlage bei Ausbruch der Krise solide ist“ (Factsheet vom 31. Mai 2018, Fn. 3).

23 Der Vorschlag sei daher „Teil der laufenden Bemühungen zur Festigung und Vertiefung der Wirtschafts- und Währungsunion“. Er baue insofern „auf der Vision auf“, die vor allem im Bericht der fünf Präsidenten vom Juni 2015⁵, den Reflexionspapieren zur Vertiefung der Wirtschafts- und Währungsunion⁶ und zur Zukunft der EU-Finanzen⁷ vom Frühjahr 2017, in der Rede zur Lage der Union des Präsidenten der Europäischen Kommission vom Septem-

⁵ Abrufbar unter https://ec.europa.eu/commission/publications/five-presidents-report-completing-europes-economic-and-monetary-union_de.

⁶ COM(2017) 291 final, auch abrufbar unter https://ec.europa.eu/commission/publications/reflection-paper-deepening-economic-and-monetary-union_de.

⁷ Abrufbar unter https://ec.europa.eu/commission/publications/reflection-paper-future-eu-finances_de.

ber 2017⁸ sowie im Fahrplan der Kommission zur Vertiefung der Wirtschafts- und Währungsunion⁹ und in ihrer Mitteilung „Neue Haushaltsinstrumente für ein stabiles Euro-Währungsgebiet innerhalb des Unionsrahmens“ vom 6. Dezember 2017¹⁰ vorgestellt worden seien (Pressemitteilung vom 31. Mai 2018, Fn. 3; vgl. auch Begründung des VO-E, S. 1).

24 Demnach sei die EISF hauptsächlich aus zwei Gründen „notwendig“: „Erstens, weil die Mitgliedstaaten, deren Währung der Euro ist, und die am Wechselkursmechanismus (WKM II) teilnehmenden Mitgliedstaaten zur Anpassung an asymmetrische Schocks nicht auf Wechselkurse und Geldpolitik zurückgreifen können. Zweitens, weil die noch unvollständige Architektur des Euroraums (zentrale Geldpolitik und nationale Haushaltspolitik) für die öffentlichen Finanzen eine außerordentlich hohe Belastung darstellen kann. Wie die Krise gezeigt hat, kann dies die Mitgliedstaaten erheblich in ihrer Fähigkeit einschränken, zur Eindämmung großer asymmetrischer Schocks auf die Finanzpolitik zurückzugreifen“ (Factsheet vom 31. Mai 2018, Fn. 3; vgl. auch 33. Erwägungsgrund).

25 Die „Lücke“, die das politische Instrumentarium hier bislang aufgewiesen habe, werde „mit der Europäischen Investitionsstabilisierungsfunktion nun geschlossen, denn sie setzt genau im Zwischenraum zwischen kleinen Schocks, die auf nationaler Ebene (insbesondere mithilfe der Finanzpolitik) bewältigt werden können, und einem Krisenfall an“ (Factsheet vom 31. Mai 2018, Fn. 3).

26 Die neue Funktion soll somit „das bestehende nationale und europäische Instrumentarium zur Krisenprävention und -bewältigung (wie das Europäische Semester und die einschlägigen EU-Finanzierungsinstrumente bzw. den Europäischen Stabilitätsmechanismus und Zahlungsbilanzhilfen) ergänzen“ (Factsheet vom 31. Mai 2018, Pressemitteilung vom 31. Mai 2018, Fn. 3).

27 Es „ist speziell darauf gerichtet, die öffentlichen Investitionen des begünstigten Mitgliedstaats zu stützen, denn in Krisenzeiten werden bei diesem Haushaltsposten häufig die ersten Kürzungen vorgenommen. Doch wird ein Rückgang der öffentlichen Investitionen das Wirtschaftswachstum des betreffenden Mitgliedstaats sowie seine Fähigkeit, sich von diesem Schock zu erholen, noch lange beeinträchtigen. Werden die öffentlichen Investitionen aber gestützt, wird dies dem Mitgliedstaat bei der Abfederung des Schocks helfen und eine rasche und kräftigere konjunkturelle Erholung erleichtern“ (Factsheet vom 31. Mai 2018, Fn. 3; vgl. auch Begründung VO-E, S. 2).

⁸ Abrufbar unter https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/letter-of-intent-2017_de.pdf.

⁹ Abrufbar unter https://ec.europa.eu/commission/publications/completing-europes-economic-and-monetary-union-factsheets_de.

¹⁰ COM(2017) 822 final, auch abrufbar unter <https://publications.europa.eu/de/publication-detail/-/publication/f99384b5-ff3a-11e7-b8f5-01aa75ed71a1/language-de>.

28 Der Vorschlag zur Einrichtung der EISF sei daher „eine der Initiativen, in denen sich die in der Mitteilung der Kommission mit dem Titel ‚Neue Haushaltsinstrumente für ein stabiles Euro-Währungsgebiet innerhalb des Unionsrahmens‘ zum Ausdruck gebrachte Aufforderung zur Einrichtung einer Stabilisierungsfunktion niederschlägt, die zu einer Abfederung der Auswirkungen asymmetrischer Schocks und zur Vermeidung der Gefahr negativer Ausstrahlungseffekte beitragen würde. Die Stabilisierungsfunktion ist für die Mitgliedstaaten des Euro-Währungsgebiets gedacht und sollte den übrigen EU-Mitgliedstaaten offen stehen, die nach einem positiven diesbezüglichen Beschluss der WKM II-Mitglieder dem Wechselkursmechanismus II beigetreten sind“ (Begründung VO-E, S. 3).

29 Im Hinblick darauf weist der Verordnungsvorschlag „zudem“ darauf hin, „dass das ... EISF-Instrument als erster Schritt bei der über einen längeren Zeitraum angelegten Entwicklung eines freiwilligen Versicherungsmechanismus zur gesamtwirtschaftlichen Stabilisierung zu sehen“ sei. Dieser Mechanismus wäre „äußerst wertvoll“ und sollte „als Teil der als Paket ausgestalteten Stabilisierungsfunktion in Erwägung gezogen werden“, der die EISF „aufstockt und ergänzt“ und zu dem der Stabilisierungsfonds verwendet werden könnte. Danach würden Auszahlungen/Zuschüsse zugunsten eines Mitgliedstaats, der von einem großen Schock betroffen ist, aus den regelmäßigen Fondsbeiträgen der Mitgliedstaaten des Euro-Währungsgebiets und der auf ihrer Grundlage eingeräumten Kreditaufnahmekapazität finanziert werden. In der „Folgenabschätzung“ wird indessen dargetan, dass zum „derzeitigen Stand“ der EISF der Vorzug vor der Option des Versicherungsmechanismus gegeben werde (Begründung des VO-E, S. 5, 10 f.; vgl. auch 33. Erwägungsgrund).

30 In diesem Zusammenhang wird als weitere Option des Ziels einer makroökonomischen Stabilisierung auch die Idee eines „gesonderten Haushalts für das Euro-Währungsgebiet“ eingehend auseinandergesetzt. Doch wären dazu „weitere Überlegungen und Diskussionen notwendig, um ihren Inhalt zu bewerten und ihre politische Akzeptanz zu erhöhen“ (Begründung des VO-E, S. 5, 10 f.).

31 Dass die Initiative für die EISF in Form eines Verordnungsvorschlags nach Art. 175 Abs. 3 AEUV erfolgt, wird schließlich zusammenfassend wie folgt begründet: „Zur Stärkung des Zusammenhalts ermöglicht Art. 175 Abs. 3 AEUV die Schaffung eines Instruments zur Unterstützung förderfähiger öffentlicher Investitionen in Mitgliedstaaten, die großen asymmetrischen Schocks ausgesetzt sind. Diese Maßnahme ist neben den Strukturfonds erforderlich, da letztere kein spezifisches Instrument zur Unterstützung der makroökonomischen Stabilisierung durch Sicherung der öffentlichen Investitionen im Falle großer asymmetrischer Schocks enthalten, und lässt Maßnahmen, die im Rahmen sonstiger politischer Maßnahmen der Union beschlossen werden, unberührt“ (Begründung des VO-E, S. 3).

II. Die Unionskompetenz gemäß Art. 175 Abs. 3 AEUV

1. Allgemeine Maßgabe für die Wahl der Rechtsgrundlage

32 Im Rahmen des Zuständigkeitssystems der Union muss sich die Wahl der Rechtsgrundlage eines Unionsrechtsaktes auf objektive, gerichtlich nachprüfbare Umstände gründen. Zu denen gehören insbesondere das Ziel und der Inhalt des Rechtsakts.

33 Demnach bemisst es sich nach den genannten Kriterien, ob, wie die Kommission geltend macht, Art. 175 Abs. 3 AEUV eine geeignete Rechtsgrundlage für den Erlass der vorgeschlagenen Verordnung darstellt.

34 In dieser Hinsicht ist das System zu prüfen, das mit Titel XVIII im Dritten Teil des AEUV geschaffen wurde, der aus den Art. 174 bis 178 AEUV besteht und der Union die Befugnis verleiht, eine Unionspolitik des wirtschaftlichen, sozialen und territorialen Zusammenhalts zu betreiben, um eine harmonische Entwicklung der Union als Ganzes zu fördern.¹¹

2. Die Unionspolitik des wirtschaftlichen, sozialen und territorialen Zusammenhalts

a) Eigenständiger Politikbereich

35 Die Stärkung des wirtschaftlichen, sozialen und territorialen Zusammenhalts zählt zu den Grundaufgaben der Union. Schon in der Präambel und sodann in Art. 3 Abs. 3 Unterabs. 3 des Vertrags über die Europäische Union (EUV) ist die Förderung des wirtschaftlichen, sozialen und territorialen Zusammenhalts als eines der Ziele der Union aufgewiesen (sog. Kohäsionsziel). Nach Art. 4 Abs. 2 lit. c) AEUV fällt die Politik des wirtschaftlichen, sozialen und territorialen Zusammenhalts in die von der Union mit den Mitgliedstaaten geteilte Zuständigkeit. Die in den Art. 174 bis 178 AEUV enthaltenen Zielbestimmungen, Verpflichtungen und Ermächtigungen konkretisieren diese Maßgaben.

36 Die Bedeutung des Zusammenhalts bzw. der Kohäsion für die europäische Integration war auch schon in den früheren europäischen Verträgen zum Ausdruck gelangt. Durch die 1987 in Kraft getretene Einheitliche Europäische Akte (EEA) wurde die Politik des wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalts erstmalig als eigenständige Politik im Primärrecht verankert (Art. 130a bis 130 e EGV).¹² Doch hatte auch der EWG-Vertrag in seiner ursprünglichen Fassung bereits in seiner Präambel von dem Bestreben der Vertragsparteien gesprochen, „ihre Volkswirtschaften zu einigen und deren harmonische Entwicklung zu fördern,

¹¹ Vgl. für den vorliegenden Kontext grundlegend EuGH, Urt. vom 3. September 2009, Rs. C-166/07, ECLI:EU:C:2009:499, Rn. 42-44 m.w.N. aus der Rspr.

¹² I.d.F. des Art. 22 EEA; neu gefasst durch den Vertrag von Maastricht in Art. 158 bis 162 EG.

indem sie den Abstand zwischen den einzelnen Gebieten und den Rückstand weniger begünstigter Gebiete verringern“. In die gleiche Richtung gingen die Erwägungen, die im Zuge der Verhandlungen über die Wirtschafts- und Währungsunion von der Sorge um die „zurückgebliebenen“ oder „abgehängten“ Mitgliedstaaten und Regionen getragen waren; sie mündeten in das dem Vertrag von Maastricht beigefügte „Protokoll über den wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalt“.¹³

37 Mit dem Vertrag von Lissabon ist sodann der territoriale Bezug des Kohäsionsziels ausdrücklich hinzugefügt worden. In dem entsprechend ergänzten, im Range des Primärrechts stehenden Protokoll Nr. 28¹⁴ wird bekräftigt, „dass die Förderung des wirtschaftlichen, sozialen und territorialen Zusammenhalts für die umfassende Entwicklung und den dauerhaften Erfolg der Union wesentlich ist“, und darauf hingewiesen, „dass der Dritte Teil Titel XVIII ... insgesamt die Rechtsgrundlage für die Konsolidierung und Weiterentwicklung der Unionstätigkeit im Bereich des wirtschaftlichen, sozialen und territorialen Zusammenhalts, einschließlich der Schaffung eines neuen Fonds, darstellt“.

38 Die Formulierung des Art. 174 Abs. 1 AEUV, die auch schon in Art. 130a EGV enthalten war, dass die Union die Politik zur Stärkung des wirtschaftlichen, sozialen und territorialen Zusammenhalts „weiterhin“ „entwickelt und verfolgt“, gibt zu erkennen, dass es sich insofern um die Fortführung schon früher bestehender Politikansätze handelt. Andererseits macht sie auch deutlich, dass diese Politik „auch für neue Impulse offen war und ist“,¹⁵ wie sie sich aus der fortschreitenden Entwicklung der Union ergeben. Beispiele dafür sind etwa die Vollendung des Binnenmarktes, der Beitritt neuer Mitgliedstaaten oder auch die Einführung der Wirtschafts- und Währungsunion.

39 Das Ziel des wirtschaftlichen, sozialen und territorialen Zusammenhalts bleibt allerdings der Rahmen, auf den diese Politikansätze auszurichten sind. Dabei ergibt sich aus dem Zusatz in Art. 174 Abs. 1 Halbsatz 2 AEUV – „um eine harmonische Entwicklung der Union als Ganzes zu fördern“ –, dass die Politik des Zusammenhalts auf die Union als Ganzes bezogen sein muss, mithin nur Probleme betrifft und angehen kann, die – länderübergreifend oder länder(gruppen)neutral – die Union insgesamt betreffen.¹⁶

40 In dieser Weise definiert Art. 174 Abs. 1 AEUV die Politik der Stärkung des wirtschaftlichen, sozialen und territorialen Zusammenhalts „nicht vom Gegenstand, sondern von

¹³ ABl. EG 1992 C 191/93.

¹⁴ ABl. EU 2012 C 326/310.

¹⁵ Reinhard Priebe, in: Ulrich Becker/Armin Hatje/Johann Schoo/ Jürgen Schwarze (Hrsg.), EU-Kommentar, 4. Aufl. 2019, Art. 174 AEUV Rn. 11.

¹⁶ Vgl. auch Priebe (Fn. 15), Art. 174 AEUV Rn. 11.

der Zielsetzung her“.¹⁷ Obwohl diese Zielsetzung einen weitgehend „programmatischen Charakter“¹⁸ aufweist, wird damit doch eine eigenständige (identische) Unionspolitik bestimmt, die von anderen Politiken der Union unterschieden ist.

41 Daraus folgt – wie auch in der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs (EuGH) herausgestellt wird –, dass der Titel XVIII des Dritten Teils des AEUV Rechtsgrundlagen für den Erlass von Maßnahmen der Union bereitstellt, die nach dem unionsrechtlichen Rahmen verwaltet werden und inhaltlich nicht über die Unionspolitik des wirtschaftlichen, sozialen und territorialen Zusammenhalts hinausgehen.¹⁹

b) Systematische und inhaltliche Prägungen

42 Auch wenn die „kohäsionspolitische Generalklausel“ des Art. 174 Abs. 1 AEUV lediglich den Rahmen für die Kohäsionspolitik der Union vorgibt, so lassen sich gleichwohl aus der Zusammenschau mehrerer Gesichtspunkte einige systematische und konzeptionell-inhaltliche Prägungen ableiten, die das Ziel des wirtschaftlichen, sozialen und territorialen Zusammenhalts näher konturieren:

43 Aus der primärrechtlichen Ausformung als eigenständiger Politikbereich neben und im Gegenüber zu anderen Politiken folgt zum einen, dass das Ziel des wirtschaftlichen, sozialen und territorialen Zusammenhalts im vertraglichen System der Unionspolitiken kein Ziel ist, das vor den Zielen der anderen Politiken prinzipiellen Vorrang hat. Zum anderen folgt daraus, dass das Ziel des Art. 174 AEUV kein Ziel ist, dass alle anderen Politikziele der Union inhaltlich umgreift und in sich trägt.

44 Daher stehen die Unionskompetenzen, die in diesem Bereich gegeben sind, prinzipiell nicht für Maßnahmen zur Verfügung, die der Verfolgung anderer Politikziele als denen des Art. 174 AEUV dienen. Auch soweit Maßnahmen zulässigerweise auf der Grundlage dieser Kompetenzen ergriffen werden können, können diese nicht ohne Weiteres – d.h. soweit sich aus der Regelung des Art. 175 Abs. 1 AEUV nichts anderes ergibt – in den Dienst anderer Politikziele gestellt werden.²⁰

¹⁷ Priebe (Fn. 15), Art. 174 AEUV Rn. 13; ähnlich Bastian Kern/Christoph Eggers, in: Eberhard Grabitz/Meinhard Hilf/Martin Nettesheim (Hrsg.), Das Recht der Europäischen Union, Stand: Juli 2017, Art. 174 AEUV Rn. 24.

¹⁸ EuGH, Urt. vom 23. November 1999, Rs. C-149/96, ECLI:EU:C:1999:574, Rn. 86: „Auch wenn die Stärkung des wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalts nach den Artikeln 2 und 3 sowie 130a bis 130e EG-Vertrag eines der Ziele der Gemeinschaft ist und folglich gerade bei der Auslegung des Gemeinschaftsrechts im wirtschaftlichen und sozialen Bereich einen wichtigen Gesichtspunkt darstellt, so weisen die fraglichen Bestimmungen doch programmatischen Charakter auf“; ferner Kern/Eggers (Fn. 17), Art. 174 AEUV Rn. 24; Priebe (Fn. 15), Art. 174 AEUV Rn. 9; Siegfried Magiera, in: Rudolf Streinz, EUV/AEUV-Kommentar, 3. Aufl. 2018, Art. 174 AEUV Rn. 13, Art. 175 AEUV Rn. 2.

¹⁹ Vgl. EuGH, Urt. vom 3. September 2009, Rs. C-166/07, ECLI:EU:C:2009:499, Rn. 46.

²⁰ So auch Priebe (Fn. 15), Art. 175 AEUV Rn. 3.

45 Dementsprechend bieten die Handlungsermächtigungen, die die Art. 174 ff. AEUV bereitstellen, keine Abrundungskompetenzen nach Art der Kompetenzergänzungsklausel des Art. 352 AEUV. Das Politikziel des wirtschaftlichen, sozialen und territorialen Zusammenhalts ist nicht geeignet, Maßnahmen zu legitimieren, die für notwendig gehalten werden, um andere Vertragsziele zu verwirklichen, aber die Befugnisse, die dafür erforderlich wären, in diesen anderen Vertragstiteln nicht vorgesehen sind.

46 Aus Art. 174 Abs. 2 AEUV ergibt sich, dass die kohäsionspolitische Zielsetzung „insbesondere“ darauf ausgerichtet ist, die Unterschiede im Entwicklungsstand der verschiedenen Regionen und den Rückstand der am stärksten benachteiligten Gebiete zu verringern; „besondere Aufmerksamkeit“ gilt dabei den in Art. 174 Abs. 3 AEUV genannten Gebieten. Damit wird innerhalb des Politikziels der Kohäsion die Konvergenz der Regionen, mithin der Abbau des regionalen Entwicklungsgefälles in der Union, als Hauptziel formuliert.

47 Bemüht man sich um eine Systematisierung, so lässt sich diese regionale Komponente, die das Kohäsionsziel hauptsächlich prägt, von der sog. strukturpolitischen Komponente unterscheiden. Mit dem Begriff der Strukturpolitik wurden früher all jene Maßnahmen und Instrumente bezeichnet, die heute insgesamt der Kohäsionspolitik zugerechnet werden. Dabei handelt es sich nicht um eine Komponente, die neben der Regional- bzw. Konvergenzpolitik steht, sondern um einen Aktionsbereich, der quer zu dieser liegt und mit dieser verwoben ist (wie auch die Aufgabenstellung des Europäischen Fonds für regionale Entwicklung in Art. 176 AEUV verdeutlicht).

48 Das Vertragsrecht gibt in Art. 175 Abs. 1 Satz 3 und in Art. 177 Abs. 2 AEUV eine erste Orientierung zu dem, was die strukturpolitische Komponente inhaltlich umfasst. Die dort genannten Fonds (Strukturfonds und Kohäsionsfonds), mit deren Hilfe die Union die Verfolgung des kohäsionspolitischen Ziels (auch) unterstützt,²¹ betreffen thematisch – neben der Regionalpolitik – (Förder-)Belange in den Bereichen der Sozial-, der Agrar-, der Umwelt- und der Verkehrsinfrastrukturpolitik. Weitere Begriffsorientierungen lassen sich – nicht zuletzt anhand der von der Kommission gemäß Art. 175 Abs. 2 AEUV erstellten, mittlerweile sieben Kohäsionsberichte – den politischen Prioritäten entnehmen, die die fondsgestützte Kohäsionspolitik im Laufe der Zeit verfolgt hat und fortdauernd verfolgt.

²¹ Schon hier sei angemerkt, dass Art. 175 Abs. 1 Satz 3 AEUV der Union zwar die Rechtsgrundlage gibt, mit Hilfe dieser Fonds eine eigene Förderpolitik zu betreiben, jedoch keine Rechtsgrundlage für die Schaffung dieser Fonds; diese folgt aus jeweils anderen Kompetenzzuweisungen im Vertrag. Das Gleiche gilt für die in Art. 175 Abs. 1 Satz 3 AEUV zudem angeführten „sonstigen vorhandenen Finanzierungsinstrumente“. Vgl. Abs.-Nr. 63.

49 So können für die laufende Förderperiode 2014-2020²² etwa die folgenden elf thematischen Ziele ausgemacht werden, die die Union in den Mittelpunkt ihrer Kohäsionspolitik (mit den sekundärrechtlich so bezeichneten Europäischen Struktur- und Investitionsfonds – ESI-Fonds²³) gerückt hat:²⁴ Forschung und Innovation, digitale Technologien, Wettbewerbsfähigkeit kleiner und mittlerer Unternehmen, Umstellung auf kohlenstoffarme Wirtschaft, nachhaltige Bewirtschaftung natürlicher Ressourcen, Anpassung an Klimawandel, Verbesserung der Verkehrsnetzinfrasturktur, Mobilität der Arbeitskräfte und Schaffung hochwertiger Arbeitsplätze, soziale Eingliederung und Bekämpfung von Armut, Aus- und Fortbildung, Effizienz der öffentlichen Verwaltung.

50 Insgesamt lässt sich sagen, dass Kohäsionspolitik konzeptionell auf eine Änderung oder Verbesserung der Wirtschaftsstruktur gerichtet ist, indem sie im Hinblick auf bestimmte ökonomische Größen, wie Sozialprodukt, technischer Fortschritt, Wettbewerbsfähigkeit, Infrastruktur, Beschäftigung, Umweltschutz oder Bildung, den Anteil von Sektoren (z.B. Wirtschaftsbranchen, Unternehmen, Erwerbstätige, öffentliche Dienstleister) oder den Anteil von Regionen an diesen Größen (Verteilung im geographischen Raum) als relevante Teilaggregate identifiziert und diese zum Anlass und Adressat ihrer (Förder-)Maßnahmen macht.²⁵

51 Dem Ziel des wirtschaftlichen, sozialen und territorialen Zusammenhalts geht es mit-hin darum, bestehende oder absehbare Unterschiede in der sektoralen oder regionalen Wirtschaftsstruktur in der Union zu verringern, um dadurch die harmonische Entwicklung der Union als Ganzes zu befördern. Oder mit anderen Worten, wie im Schrifttum formuliert wird: „Die Politik soll dazu führen, in allen Bereichen der Wirtschafts- und Sozialpolitik die innergemeinschaftliche und internationale Wettbewerbsfähigkeit der Wirtschaftszweige und der Regionen zu steigern und zu gewährleisten, dass überall in der Union ein möglichst hoher Lebensstandard erreicht und erhalten wird“.²⁶

²² Auf der Grundlage der 2010 beschlossenen Unionsstrategie „Europa 2020 – Eine Strategie für intelligentes, nachhaltiges und integriertes Wachstum“, COM(2010) 2020 final.

²³ Zu den ESI-Fonds zählen nach der Verordnung (EU) Nr. 1303/2013, die die gemeinsamen Bestimmungen zur Strukturfondsförderung enthält, der Europäische Fonds für regionale Entwicklung (EFRE), der Europäische Sozialfonds (ESF), der Kohäsionsfonds, der Europäische Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raumes (ELER) und der Europäische Meeres- und Fischereifonds (EMFF). Nach dem Verordnungsvorschlag der Kommission für sieben Fonds vom 29. Mai 2018, COM(2018) 375 final, treten in der Förderperiode 2021-2027 der Asyl- und Migrationsfonds (AMIF), das Instrument für Grenzmanagement und Visa (BMVI) und der Fonds für die innere Sicherheit (ISF) hinzu, während der ELER auslaufen soll.

²⁴ Vgl. übersichtlich Europäische Kommission, Einführung in die EU-Kohäsionspolitik 2014-2020, Juni 2014, abrufbar unter https://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/informat/basic/basic_2014_de.pdf.

²⁵ In Anlehnung an die Definition von Strukturpolitik in: Gabler Wirtschaftslexikon, abrufbar unter <https://wirtschaftslexikon.gabler.de/definition/strukturpolitik-43616/version-266944>.

²⁶ Kern/Eggers (Fn. 17), Art. 174 AEUV 25. – Es ist zu betonen, dass es hier nicht um die „Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse“ geht, wie sie typischerweise einer bundesstaatlich konstituierten Föderation aufgegeben ist (siehe z.B. Art. 72 Abs. 2 GG); die Union bleibt hingegen gemäß Art. 4 Abs. 2 EUV in allen ihren Politiken verpflichtet, die nationalen Identitäten der Mitgliedstaaten in ihren politischen Strukturen einschließlich der regionalen und lokalen Gegebenheiten zu achten.

c) Querschnittsaufgabe

52 Art. 175 Abs. 1 AEUV stellt freilich zweierlei klar: Das Ziel des wirtschaftlichen, sozialen und territorialen Zusammenhalts bzw. die Aufgabe, diesen durch die Politik der Union zu stärken, soll nicht allein mit dem spezifischen Instrumentarium der europäischen Strukturfonds verfolgt werden, und zweitens richtet sich dieses Ziel auch nicht allein an die Organe der Union.

53 In Art. 175 Abs. 1 Satz 1 AEUV werden vielmehr die Mitgliedstaaten dazu verpflichtet, „ihre“ (weil nicht in die Zuständigkeit und Verantwortung der Union überführte) Wirtschaftspolitik so zu führen und (im Rat, Art. 121 AEUV) zu koordinieren, „dass auch die in Artikel 174 genannten Ziele erreicht werden“. Damit stimmt zusammen, dass die Mitgliedstaaten „ihre Wirtschaftspolitik als eine Angelegenheit von gemeinsamen Interesse“ betrachten (Art. 121 Abs. 1 AEUV).

54 Welche konkreten Maßgaben sich hieraus²⁷ für das wirtschaftspolitische Agieren der Mitgliedstaaten und dessen Koordinierung herleiten lassen, ist in vorliegendem Zusammenhang nicht weiter von Belang. Konkrete Pflichten sind damit jedenfalls nicht verbunden; zudem macht das Wort „auch“ wiederum deutlich, dass die in Art. 174 AEUV genannten Ziele keinen Vorrang vor anderen wirtschaftspolitischen Zielen genießen.²⁸

55 Indessen gilt es – im Blick auf den Grundsatz der begrenzten Einzelermächtigung (Art. 4 Abs. 1, Art. 5 Abs. 2 EUV) – festzuhalten, dass die Verpflichtung der nationalen Wirtschaftspolitiken, auch auf die strukturpolitischen Anliegen der Union als Ganzes Bedacht zu nehmen, den Organen der Union keine Befugnis an die Hand gibt, die Wirtschaftspolitiken der Mitgliedstaaten inhaltlich in einer Weise zu beeinflussen oder zu steuern, die über die kohäsionspolitischen Möglichkeiten der Art. 174 bis 178 AEUV, die Koordinierungsfunktion des Rates in Art. 121 AEUV und die Mechanismen der Haushaltsüberwachung nach Art. 126 AEUV hinausgeht.²⁹

56 In Art. 175 Abs. 1 Satz 2 AEUV wird die Union sodann dazu verpflichtet, bei der Festlegung und Durchführung ihrer Politiken und Aktionen die Ziele des Art. 174 AEUV zu berücksichtigen und zu deren Verwirklichung beizutragen. Die Verfolgung der kohäsionspoli-

²⁷ Anders als in Art. 3 Abs. 3 Unterabs. 3 EUV wird in Art. 174 Abs. 1 AEUV das Ziel des wirtschaftlichen, sozialen und territorialen Zusammenhalts zwar nicht ausdrücklich mit dem Ziel der Solidarität zwischen den Mitgliedstaaten verbunden. Gleichwohl ist unverkennbar, dass der auf die Union als Ganzes bezogenen strukturpolitischen Ausrichtung und Koordinierung der nationalen Wirtschaftspolitiken, die Art. 175 Abs. 1 Satz 1 AEUV den Mitgliedstaaten aufgibt, die Maxime der unionalen Solidarität innewohnt.

²⁸ Ulrich Häde, in: Matthias Pechstein/Carsten Nowak/Ulrich Häde, Frankfurter Kommentar zu EUV, GRC und AEUV, 2017, Art. 175 Rn. 2.

²⁹ Ebenso Kern/Eggers (Fn. 17), Art. 175 AEUV Rn. 5, 6; Priebe (Fn. 15), Art. 175 AEUV Rn. 2; Adelheid Puttler, in: Christian Callies/Matthias Ruffert, EUV/AEUV-Kommentar, 5. Aufl. 2016, Art. 175 AEUV Rn. 2.

tischen Ziele wird damit als eine „Querschnittsaufgabe“ aller Unionspolitiken konzipiert,³⁰ so dass auch die anderen Politiken – neben der eigenständigen Politik des Titels XVIII des Dritten Teils des AEUV – zur Erreichung des Ziels des Art. 174 AEUV beitragen sollen.

57 Das gilt auch für die Wirtschafts- und Währungsunion der Art. 119 ff. AEUV. Zwar wird dort anders als bei anderen Unionspolitiken (vgl. z.B. Art. 39 Abs. 2 lit. a, Art. 46. lit. d, Art. 91 Abs. 2, Art. 107 Abs. 2 lit. b und c, Abs. 3 lit. a, Art. 170 Abs. 1, Art. 191 Abs. 3 4. Spiegelstrich AEUV) das Kohäsionsziel vom Vertragstext nicht ausdrücklich aufgegriffen. Doch ist dies keine Bedingung; die Querschnittsklausel des Art. 175 Abs. 1 Satz 2 AEUV erfasst den gesamten Tätigkeitsbereich der Union, namentlich alle Politiken des Dritten Teils des AEUV.³¹

58 Insofern ist die Berücksichtigung des Ziels des wirtschaftlichen, sozialen und territorialen Zusammenhalts im Wesentlichen den Organen der Union aufgegeben (bei der „Festlegung und Durchführung“ ihrer Politiken), kommt aber bei der „Durchführung“ auch für die Mitgliedstaaten zum Tragen.

59 Mit den Formulierungen „berücksichtigen“ und „beitragen“ wird zum Ausdruck gebracht, dass das Kohäsionsziel mit anderen Vertragszielen in Einklang gebracht werden muss. Nach allgemeiner Auffassung enthält dies keine Aussage über das Verhältnis des Kohäsionsziels zu den anderen Vertragszielen. Auch Art. 175 Abs. 1 Satz 2 AEUV bestimmt daher keinen Vorrang, aber auch keinen Nachrang der Politik des wirtschaftlichen, sozialen und territorialen Zusammenhalts gegenüber anderen Politikbereichen.³² Gefordert ist eine „größtmögliche Kohärenz“.³³

60 Insoweit ist allerdings – ähnlich wie oben, in Abs.-Nr. 55 – festzuhalten, dass aus dem Auftrag, zwischen dem Ziel des Zusammenhalts nach Art. 174 AEUV und den Vertragszielen der anderen Politiken Kohärenz herzustellen, für die Union keinerlei neue Kompetenzen erwachsen, über die sie in dem anderen Politikbereich nicht verfügt; und auch die dort vorhandenen Kompetenzen werden dadurch weder erweitert noch sonst verändert.³⁴

³⁰ Priebe (Fn. 15), Art. 175 AEUV Rn. 3; Kern/Eggers (Fn. 17), Art. 175 AEUV Rn. 7; Wolfgang Petzold, in: Hans von der Groeben/Jürgen Schwarze/Armin Hatje (Hrsg.), Europäisches Unionsrecht, 7. Aufl. 2015, Art. 175 AEUV Rn. 3; Matthias Rossi, in: Christoph Vedder/Wolff Heintschel von Heinegg (Hrsg.), Europäisches Unionsrecht, Handkommentar, 2. Aufl. 2018, Art. 175 AEUV Rn. 4.

³¹ Kern/Eggers (Fn. 17), Art. 175 AEUV Rn. 11; Priebe (Fn. 15), Art. 175 AEUV Rn. 4.

³² Allgemeine Meinung Magiera (Fn. 18), Art. 175 AEUV Rn. 5; Kern/Eggers (Fn. 17), Art. 175 AEUV Rn. 12; Priebe (Fn. 15), Art. 175 AEUV Rn. 3.

³³ Puttler (Fn. 29), Art. 175 AEUV Rn. 3; Magiera (Fn. 18), Art. 175 AEUV Rn. 5; Magiera (Fn. 18), Art. 175 AEUV Rn. 5; ebenso in diesem Sinne Petzold (Fn. 30), Art. 175 AEUV Rn. 3; Markus Kotzur, in: Rudolf Geiger/Daniel-Erasmus Kahn/Markus Kotzur (Hrsg.), EUV/AEUV, Kommentar, 6. Aufl. 2017, Art. 175 AEUV Rn. 3: „Koordinationsverantwortung“.

³⁴ Puttler (Fn. 29), Art. 175 AEUV Rn. 3.

d) Fondspolitik

61 Art. 175 Abs. 1 Satz 3 AEUV führt sodann das Konzept der Kohäsionspolitik als Querschnittsaufgabe fort³⁵ und bestimmt dementsprechend die Rolle und Funktion der Kohäsionspolitik, die von der Union mit Hilfe der Strukturfonds betrieben wird. Die deutsche Sprachfassung der Vorschrift bringt dies allerdings weniger klar zum Ausdruck als die französische³⁶ und die englische³⁷ Version.

62 Die Formulierung, dass die Union „auch diese Bemühungen“ unterstützt, bezieht sich auf die „Bemühungen“, die in den vorangegangenen Sätzen des Art. 175 Abs. 1 AEUV geregelt sind. Auch durch ihre Fondspolitik soll die Union einen Beitrag dazu leisten, dass ihre Politiken und die Wirtschaftspolitiken der Mitgliedstaaten die Ziele des Art. 174 AEUV berücksichtigen und zu deren Verwirklichung beitragen. Es ist diese Verpflichtung, auf die hin die anderen Politiken „unterstützt“ werden sollen, und zwar „mit Hilfe“ der Strukturfonds, der Europäischen Investitionsbank und der „sonstigen vorhandenen Finanzierungsinstrumente“. Insoweit, d.h. nur nach diesen Maßgaben, wird hier der Union die Kompetenz zu einer eigenen Förderpolitik verliehen.³⁸ Das bedeutet:

63 Erstens umfasst diese Kompetenz nur die Nutzung der „vorhandenen“ Strukturfonds oder sonstigen Finanzierungsinstrumente. Art. 175 Abs. 1 Satz 3 AEUV bietet keine Rechtsgrundlage für die Errichtung dieser Instrumente. Die Rechtsgrundlagen zur Schaffung der Fonds müssen in anderen Bestimmungen des AEUV aufgefunden werden (wie z.B. für den Kohäsionsfonds in Art. 177 Abs. 2 AEUV, den Europäischen Fonds für regionale Entwicklung in Art. 176 AEUV, für den Europäischen Sozialfonds in Art. 162 AEUV, für den Europäischen Landwirtschaftsfonds in Art. 40 Abs. 3 AEUV); das gleiche gilt für die sonstigen Finanzierungsinstrumente.³⁹

64 Zweitens hat die Politik der Strukturfonds und der sonstigen Finanzierungsinstrumente der Union de jure lediglich eine ergänzende Funktion. Sie ist allein dazu bestimmt, die übrige Kohäsionspolitik zu unterstützen.⁴⁰

³⁵ Priebe (Fn. 15), Art. 175 AEUV Rn. 6.

³⁶ Art. 175 Abs. 2 Satz 3 AEUV lautet in der französischen Fassung: „L’Union soutient aussi cette réalisation par l’actions qu’elle mène au travers des fonds à finalité structurelle...“.

³⁷ Art. 175 Abs. 2 Satz 3 AEUV lautet in der englischen Fassung: „The Union shall also support the achievement of those objectives by the action it takes through the Structural Funds...“.

³⁸ Vgl. Kern/Eggers (Fn. 17), Art. 175 AEUV Rn. 14, 17; Puttler (Fn. 29), Art. 174 AEUV Rn. 4; a.A. Priebe (Fn. 15), Art. 175 AEUV Rn. 7 Fn. 13.

³⁹ Allgemeine Meinung, vgl. Kern/Eggers (Fn. 17), Art. 175 AEUV Rn. 17; Priebe (Fn. 15), Art. 175 AEUV Rn. 7; Häde (Fn. 28), Art. 175 AEUV Rn. 6, 9; Puttler (Fn. 29), Art. 175 AEUV Rn. 5; Magiera (Fn. 18), Art. 175 AEUV Rn. 6; Rossi (Fn. 30), Art. 175 AEUV Rn. 5.

⁴⁰ De facto stehen die Struktur- und Investitionsfonds allerdings im Zentrum der Unionspolitik zur Umsetzung ihres Kohäsionsziels; vgl. auch Kern/Eggers (Fn. 17), Art. 175 AEUV Rn. 15.

65 Drittens ist diese ergänzende Unterstützung bezogen auf die (Querschnitts-)Verpflichtungen, die der Union in Art. 175 Abs. 1 Sätze 1 und 2 AEUV aufgegeben sind. Der Beitrag der Förderinstrumente zu den übrigen Politiken soll nur insoweit geleistet werden, als diese Politiken dazu beitragen, die Kohäsionsziele des Art. 174 AEUV zu verwirklichen.

66 Art. 175 Abs. 1 Satz 3 AEUV enthält demnach keine Ermächtigung, die Strukturfonds und die sonstigen Finanzierungsinstrumente dafür einzusetzen, die anderen Politiken der Union als solche zu unterstützen, d.h. generell zu fördern.⁴¹ Die Ermächtigung zum Einsatz dieser Instrumente ist vielmehr auf das (von allen Unionspolitiken zu verfolgende) Ziel des wirtschaftlichen, sozialen und territorialen Zusammenhalts beschränkt.

3. Die Ermächtigung für spezifische Aktionen

a) Auffangfunktion

67 Mit Art. 175 Abs. 3 AEUV ist der Union eine weitere Kompetenz innerhalb der Politik zur Stärkung des wirtschaftlichen, sozialen und territorialen Zusammenhalts zugewiesen. Danach sind das Europäische Parlament und der Rat dazu ermächtigt, „spezifische Aktionen außerhalb der Fonds und unbeschadet der im Rahmen der anderen Politiken der Union beschlossenen Maßnahmen“ zu beschließen, falls sich diese „als erforderlich erweisen“.

68 Der Vorschrift kommt damit im Titel XVIII des Dritten Teils des AEUV eine „Auffangfunktion“⁴² zu: Die Kompetenz, spezifische Aktionen zu beschließen, soll die anderen Kompetenzen, die in diesem Titel sowie in den anderen Politikbereichen vorgesehen sind, ergänzen und für den Fall zur Verfügung stehen, dass sich solche Aktionen als erforderlich erweisen. In dieser Auffang- oder Ergänzungsfunktion begründet Art. 175 Abs. 3 AEUV allerdings die Kompetenz zu einer eigenständigen Unionspolitik,⁴³ deren Wahrnehmung – anders als die Kompetenzen des Art. 175 Abs. 1 AEUV – im politischen Ermessen der zuständigen Gesetzgebungsorgane steht.

69 Die Ermächtigung wurde bereits durch den Vertrag von Maastricht eingeführt. Die bis 2003 geltende Regelung des Art. 130b Abs. 3 EGV hatte vorgesehen, dass Beschlüsse über spezifische Aktionen vom Rat einstimmig gefasst werden mussten. Dieses Einstimmigkeitserfordernis hatte dem Charakter der Ermächtigung als Auffangkompetenz Rechnung getragen und ein gewissen Ausgleich für ihre tatbestandliche Weite geschaffen.⁴⁴ Erst mit dem Vertrag von Nizza wurde (in Art. 159 Abs. 3 EGV) das Beschlussverfahren auf das Verfahren der

⁴¹ So mit aller Deutlichkeit Kern/Eggers (Fn. 17), Art. 175 AEUV Rn. 14.

⁴² Vgl. Kern/Eggers (Fn. 17), Art. 175 AEUV Rn. 21; Priebe (Fn. 15), Art. 175 AEUV Rn. 11; Puttler (Fn. 29), Art. 175 AEUV Rn. 7: „Auffangkompetenz“.

⁴³ Vgl. EuGH, Ur. vom 3. September 2009, Rs. C-166/07, ECLI:EU:C:2009:499, Rn. 46; auch Rossi (Fn. 30), Art. 175 AEUV Rn. 7.

⁴⁴ Vgl. auch Puttler (Fn. 29), Art. 175 AEUV Rn. 7.

Mitentscheidung umgestellt, in dem für die Entscheidung des Rates die qualifizierte Mehrheit ausreichte.

70 Seit dem Vertrag von Lissabon bestimmt Art. 175 Abs. 3 AEUV, dass spezifische Aktionen (auf Initiative der Kommission, Art. 17 Abs. 2 EUV, Art. 289 Abs. 1 Satz 1, 294 Abs. 2 AEUV) vom Europäischen Parlament und dem Rat gemäß dem ordentlichen Gesetzgebungsverfahren (Art. 294 AEUV) – und nach Anhörung des Wirtschafts- und Sozialausschusses und des Ausschusses der Regionen – beschlossen werden. Demnach bedarf der Beschluss einer spezifischen Aktion (mangels abweichender Regelung gemäß Art. 16 Abs. 3 AEUV) grundsätzlich der qualifizierten Mehrheit des Rates, es sei denn aus dem Verlauf des Verfahrens nach Art. 294 AEUV ergibt sich die Notwendigkeit eines einstimmigen Ratsbeschlusses.

71 Zur Form der Beschlussfassung enthält Art. 175 Abs. 3 AEUV keine Regelung. Die Wahl des Rechtsaktes für spezifische Aktionen steht demnach im Ermessen von Parlament und Rat und umschließt ohne Weiteres die Form der Verordnung (Art. 288 Abs. 2 AEUV).

b) Tatbestandsvoraussetzungen

72 Art. 175 Abs. 3 AEUV bestimmt und begrenzt die durch sie gegebene Handlungsermächtigung nach Tatbestand und Rechtsfolge und legt dadurch fest, inwieweit auf die Kompetenz zurückgegriffen werden kann.

73 Die einzelnen Normmerkmale weisen dabei eine begriffliche Weite auf, die – als gleichwohl subsumierbare und justiziable Merkmale einer geltenden Vertragsnorm – einer näheren Auslegung zugänglich gemacht werden müssen. Dabei ist in methodischer Hinsicht kein Grund erkennbar, der eine besonders enge Auslegung verlangt. Auch die zuvor (oben Abs.-Nr. 68) benannte Auffang- oder Ergänzungsfunktion, die der Befugnis des Art. 175 Abs. 3 AEUV nach Wortlaut und systematischer Stellung im Titel XVIII des Dritten Teils des AEUV zukommt, gibt dazu keine Veranlassung.

74 Zu klären sind demnach Inhalt und Reichweite der „spezifischen Aktionen“ „außerhalb der Fonds“, zu denen die Norm ermächtigt, sofern sie „unbeschadet der im Rahmen der anderen Politiken der Union beschlossenen Maßnahmen“ ergriffen werden, sich als „erforderlich erweisen“ und – als ungeschriebenes Tatbestandsmerkmal – der Stärkung des wirtschaftlichen, sozialen und territorialen Zusammenhalts der Union im Sinne des Art. 174 AEUV dienen.

aa) Zum Zwecke der Ziele des Art. 174 AEUV

75 Der Wortlaut des Art. 175 Abs. 3 AEUV nimmt zwar nicht explizit auf die Ziele des Art. 174 AEUV Bezug. Dennoch folgt aus der systematischen Eingliederung der Ermächti-

gung in Art. 175 AEUV, dass auch die spezifischen Aktionen des Abs. 3 den Zweck verfolgen müssen, zur Verwirklichung des wirtschaftlichen, sozialen und territorialen Zusammenhalts der Union beizutragen.⁴⁵ So wie die Verpflichtung der Mitgliedstaaten und der Union auf die „Querschnittsaufgabe“ der Kohäsion (Art. 175 Abs. 1 Sätze 1 und 2 AEUV) und so wie die Verpflichtung der Union, diese Bemühungen auch mit Hilfe ihrer Strukturfonds, der Europäischen Investitionsbank und der sonstigen vorhandenen Finanzierungsinstrumente zu unterstützen (Art. 175 Abs. 1 Satz 3 AEUV), so sind auch die spezifischen Aktionen Teil der Politik zur Stärkung des wirtschaftlichen, sozialen und territorialen Zusammenhalts im Sinne des Art. 174 AEUV.

76 Daraus folgt – wie in der Rechtsprechung des EuGH hervorgehoben wird: Ebenso wie der gesamte Titel XVIII des Dritten Teils des AEUV (oben, Abs.-Nr. 41), so stellt auch Art. 175 Abs. 3 AEUV eine geeignete Rechtsgrundlage nur für den Erlass von solchen Maßnahmen der Union bereit, die nach dem unionsrechtlichen Rahmen verwaltet werden und inhaltlich nicht über die Unionspolitik des wirtschaftlichen, sozialen und territorialen Zusammenhalts zur Förderung einer harmonischen Entwicklung der Union als Ganzes hinausgehen.⁴⁶ Demnach kann festgestellt werden:

77 Erstens, die kohäsionspolitische Zielbindung der spezifischen Aktionen meint nicht bloß, dass die Maßnahme der Union als Ganzes irgendwie „zugute kommen“ muss. Das genügt nicht.

78 Auf das allgemeine Wohl der Union als Ganzes im Sinne der integrierten Gesamtheit aller Ziele, die sich die Union in Art. 3 EUV gesetzt hat, sind alle Politiken der Union programmatisch verpflichtet. Die Verträge der Union etablieren jedoch ein Rechtssystem, das die Verwirklichung „ihrer gemeinsamen Ziele“ (Art. 1 Abs. 1 AEUV) nach Einzelzielen, Zuständigkeiten, Kompetenzen, Handlungsformen und Verfahren ausdifferenziert. Bei den Unionspolitiken, wie sie namentlich auch im Dritten Teil des AEUV konstituiert sind, handelt es sich daher um dementsprechend normativ eigenständig und spezifisch ausgestaltete Aktionsfelder der Union.

79 Nach dem politischen Willen der Vertragsparteien wie nach den allgemeinen Methodenlehren der juristischen Auslegung von Vertragstexten folgt daraus, dass die Zuständigkeiten und Kompetenzen im Rahmen eines jeden Politikfeldes – unbeschadet des allgemeinen unionspolitischen Kohärenzgebots aus Art. 7 AEUV – zur Erreichung jenes speziellen Einzelziels übertragen sind, zu deren Verwirklichung sie nach der Normordnung dieses Politikfeldes eingeräumt sind.

⁴⁵ Allgemeine Meinung; vgl. nur Kern/Eggers (Fn. 17), Art. 175 AEUV Rn. 22.

⁴⁶ EuGH, Urte. vom 3. September 2009, Rs. C-166/07, ECLI:EU:C:2009:499, Rn. 46; vgl. auch Magiera (Fn. 18), Art. 175 AEUV Rn. 10; Häde (Fn. 28), Art. 175 AEUV Rn. 15.

80 Zweitens, Art. 175 Abs. 3 AEUV eröffnet daher keine Befugnis – ebenso wenig wie die anderen Kompetenzen im Titel XVIII des Dritten Teils des AEUV –, Maßnahmen zur Unterstützung von anderen Politiken der Union als solche zu ergreifen.

81 Das bedeutet auch, dass – drittens – Art. 175 Abs. 3 AEUV der Union keine Ermächtigung überträgt, durch spezifische Aktionen (Kompetenz-), „Lücken“ zu schließen, die sich im Vertrag bei der Verfolgung eines anderen Politikziels erwiesen haben.

82 Zwar fällt dem Art. 175 Abs. 3 AEUV eine Auffangfunktion zur Ergänzung der übrigen in Art. 175 AEUV bestimmten Formen zur Umsetzung der Kohäsionspolitik zu (oben, Abs.-Nr. 68). Doch liefert er keine Kompetenz zur Abrundung der Unionskompetenzen für den Fall, dass ein Tätigwerden der Union in einem der anderen Politikbereiche für erforderlich gehalten wird, die dafür notwendigen Kompetenzen aber von der Normordnung dieses anderen Politikbereichs nicht bereitgestellt werden (vgl. auch schon oben, Abs.-Nr. 45).

83 Somit eröffnet Art. 175 Abs. 3 AEUV die Befugnis zum Beschluss spezifischer Aktionen unter der Voraussetzung, dass diese auf die Verwirklichung des Kohäsionsziels des Art. 174 AEUV ausgerichtet sind.

84 Zum Inhalt des Politikziels der Kohäsion ist zuvor dargelegt worden (Abs.-Nr. 46 ff.), dass danach eine Verringerung der Unterschiede der sektoralen und/oder regionalen Wirtschaftsstruktur in der Union angestrebt werden soll.

85 Demzufolge sind spezifische Aktionen, die auf die Rechtsgrundlage des Art. 175 Abs. 3 AEUV gestützt werden können, solche, die nach ihrem programmatischen Zuschnitt (Ziele, Mittel, Bedingungen, Adressaten etc.) darauf angelegt sind, auf Probleme struktureller Art in der Union als Ganzes zu reagieren und diese zu verringern, mithin eine struktur- oder konvergenzpolitische Komponente aufweisen.⁴⁷ Nur dann stellen sie eine Maßnahme dar, die dazu beitragen will, im Sinne des Art. 174 AEUV den Zusammenhalt in der Union als Ganzes zu stärken.

86 Diese Codierung der spezifischen Aktion bedeutet allerdings nicht, dass sie in ihrer kohäsionspolitischen Zweckbindung auf die Unterstützungsleistung beschränkt ist, die die Union mit Hilfe der Strukturfonds nach Art. 175 Abs. 1 Satz 3 AEUV erbringt (dazu oben, Abs.-Nr. 61 ff.). Die Befugnis, die der Abs. 3 des Art. 175 AEUV eröffnet, geht vielmehr darüber hinaus und gibt der Union eine Politikkompetenz an die Hand, die selbstständig neben der fondsgestützten Kohäsionspolitik besteht.

⁴⁷ Vgl. auch Rossi (Fn. 30), Art. 175 AEUV Rn. 7: „Abs. 3 ermächtigt zu spezifischen strukturpolitischen Aktionen“.

87 Dies bestätigen auch die Zusätze in Art. 175 Abs. 3 AEUV „außerhalb der Fonds“ und „unbeschadet der im Rahmen der anderen Politiken der Union getroffenen Maßnahmen“.

bb) Außerhalb der Fonds

88 Der Zusatz „außerhalb der Fonds“ besagt nicht nur, dass die spezifischen Aktionen neben den Fonds stehen und zu diesen hinzutreten, sondern auch, dass sie von diesen unabhängig sind.

89 Spezifische Aktionen sind demnach nicht darauf festgelegt, die Fondspolitik der Union zu unterstützen. Sie ergänzen diese lediglich in dem Sinne, als sie das Arsenal der Instrumente und Mechanismen der Kohäsionspolitik der Union bereichern. Indessen wird eine Ausrichtung auf die Politik der Strukturfonds von Art. 175 Abs. 3 AEUV ebenso wenig ausgeschlossen. Spezifische Aktionen können also die Politik der Strukturfonds unterstützen, müssen dies aber nicht.

90 Allerdings gewährt der Wortlaut „außerhalb der Fonds“ den spezifischen Aktionen nicht den Freiraum, der Politik dieser Fonds entgegenwirken zu können. Aus ihrer eigenen Bindung an die kohäsionspolitische Zielsetzung ist vielmehr abzuleiten, dass spezifische Aktionen mit der Politik der Strukturfonds kohärent sein sollen.

cc) Unbeschadet der im Rahmen der anderen Politiken der Union beschlossenen Maßnahmen

91 Dieses Kohärenzgebot wird durch die Anforderung, dass die spezifischen Aktionen nur „unbeschadet der im Rahmen der anderen Politiken der Union getroffenen Maßnahmen“ ergriffen werden dürfen, ausdrücklich bekräftigt und erweitert.

92 Auch wenn der Wortlaut des Art. 175 Abs. 3 AEUV dies nicht explizit erklärt, so stehen dabei doch nur solche Maßnahmen im Blick, die die Union gemäß Art. 175 Abs. 1 Sätze 1 und 2 AEUV unternimmt, um die Querschnittsaufgabe zu erfüllen, zur Verwirklichung der Ziele des Art. 174 AEUV auch im Rahmen ihrer anderen Politiken beizutragen.

93 Weil die Strukturfonds wiederum die Aufgabe haben, „diese Bemühungen zu unterstützen“ (Art. 175 Abs. 1 Satz 3 AEUV, siehe oben Abs.-Nr. 61 ff.), werden auch sie mittelbar durch diese Anforderung geschützt.

94 Indessen folgt das Gebot, dass auch die Kohäsionspolitik der spezifischen Aktionen generell mit den Politiken anderer Vertragsziele möglichst in Einklang zu halten sind, nicht aus Art. 175 Abs. 3 AEUV, sondern aus dem allgemeinen Kohärenzgebot des Art. 7 AEUV.

dd) Aktion

95 Eine – struktur- bzw. kohäsionspolitische (Abs.-Nr. 85) – Aktion kann aus einer Einzelfallmaßnahme bestehen, z.B. einer einmaligen Hilfeleistung, die in der Form eines Beschlusses nach Art. 288 Abs. 4 AEUV ergehen könnte.

96 Jedoch ist der Begriff der Aktion nicht auf derartige einmalige Maßnahmen beschränkt.⁴⁸ Vielmehr umfasst der Begriff auch abstrakt-generelle Regelungen, wie Programme oder Funktionen, für die die Rechtsform der Verordnung (Art. 288 Abs. 2 AEUV) zur Verfügung steht. Auch und insbesondere die Errichtung zusätzlicher Finanzierungsinstrumente fällt hierunter.

97 Indessen ist der Begriff der Aktion kategorisch auf Maßnahmen instrumenteller Natur bezogen und beschränkt.

98 Mit der Formulierung „spezifische Aktionen“ („actions spécifiques“, „specific actions“) bringt die Norm des Art. 175 Abs. 3 AEUV klar zum Ausdruck, dass sie – anders als Art. 127 Abs. 6 AEUV – nicht zur Generierung und Wahrnehmung „besonderer Aufgaben“ („missions spécifique“, „specific tasks“) ermächtigt.

99 Demnach ist es ausgeschlossen anzunehmen, dass der Begriff der Aktion in Art. 175 Abs. 3 AEUV auch Maßnahmen der Union umfasse, durch die der Kohäsionspolitik ein neuer, zusätzlicher Aufgabenbereich erschlossen würde. Mit anderen Worten: Aus dem Begriff der spezifischen Aktion folgt unmittelbar, dass der Union in Art. 175 Abs. 3 AEUV keine Kompetenz an die Hand gegeben ist, Begriff und Ziele der Kohäsionspolitik im Sinne des Art. 174 AEUV inhaltlich zu erweitern oder sonst zu verändern.

ee) Spezifische Aktion

100 Mit der Qualifizierung der Aktion als „spezifische“ Aktion macht der Wortlaut des Art. 175 Abs. 3 AEUV zudem deutlich, dass die Norm lediglich zu Aktionen der Union ermächtigt, die sich – unter dem identischen Ziel des wirtschaftlichen, sozialen und territorialen Zusammenhalts – nach ihrer Art oder ihrem Typus von anderen Maßnahmen in diesem Bereich, insbesondere von der fondsgestützten Politik des Art. 175 Abs. 1 Satz 3 AEUV, unterscheiden, mithin diesen gegenüber von eigener Art sind.

101 Zwar gibt Art. 175 Abs. 3 AEUV keine nähere Auskunft darüber, was diese Eigenart oder diesen eigenen Typus ausmacht oder wodurch sie begründet wird; eine allzu enge Be-

⁴⁸ Ebenso Kern/Eggers (Fn. 17), Art. 175 AEUV Rn. 22.

grenzung wird man hier nicht annehmen können.⁴⁹ Dennoch weist die Qualifizierung „spezifisch“ darauf hin, dass die Aktion im Sinne des Art. 175 Abs. 3 AEUV anders als die ESIFonds typischerweise keinen strategischen, langfristigen Ansatz verfolgt, der darauf abzielt, identifizierte oder antizipierte Strukturunterschiede in der Union nachhaltig zu bekämpfen (vgl. auch oben, Abs.-Nr. 51). Spezifische Aktionen sind vielmehr dadurch charakterisiert, dass sie Mittel oder Instrumente bereitstellen, um besonderen, individuellen oder außergewöhnlichen Sachlagen oder Entwicklungen entgegenzuwirken,⁵⁰ die ein signifikantes struktur- oder konvergenzpolitisches Problempotential aufweisen.

ff) Erforderlich

102 Die weitere Voraussetzung der Kompetenzzuweisung des Art. 175 Abs. 3 AEUV, dass sich spezifische Aktionen „als erforderlich erweisen“ müssen, lässt nicht klar erkennen, was damit gemeint ist. Auszuschließen ist, dass damit im Wortlaut der Norm lediglich das aufgegriffen wird, was das Verhältnismäßigkeitsprinzip als Maßstab der Kompetenzausübung (Art. 5 Abs. 4 EUV) zu beachten aufgibt.

103 Im Schrifttum wird gelegentlich die Auffassung vertreten, dass spezifische Aktionen dann erforderlich seien, wenn die anderen im Titel XVIII des Dritten Teils des AEUV vorgesehenen (Förder-)Kompetenzen und Mechanismen nicht ausreichen, um das Ziel des wirtschaftlichen, sozialen und territorialen Zusammenhalts im Sinne des Art. 174 AEUV zu erreichen.⁵¹

104 Soweit diese Auffassung darauf hinausläuft, die Ermächtigung des Art. 175 Abs. 3 AEUV als eine subsidiäre Befugnis anzusehen, die rechtlich nur unter dem Vorbehalt eröffnet ist, dass anderweitige Maßnahmen der Kohäsionspolitik ungenügend sind, würde dies jedoch die Funktion der Norm als Auffangkompetenz (Abs.-Nr. 68) überstrapazieren. Dem Art. 175 Abs. 3 AEUV lässt sich kein Rechtsgebot des Inhalts entnehmen, dass der Beschluss einer spezifischen Aktion den Nachweis zu führen hätte, dass die übrige Kohäsionspolitik der Union defizitär sei und es daher spezifischer Kompensationen bedürfe.

105 Richtigerweise wird man daher die Voraussetzung „erforderlich“ dahingehend verstehen müssen, dass damit schlicht das zum Ausdruck gebracht ist, was zuvor (Abs.-Nr. 75 ff.) als ungeschriebenes Tatbestandsmerkmal des Art. 175 Abs. 3 AEUV herausgestellt worden

⁴⁹ A.A. wohl Kern/Eggers (Fn. 17), Art. 175 AEUV Rn. 22.

⁵⁰ Vgl. auch Magiera (Fn. 18), Art. 175 AEUV Rn. 10: „besondere Maßnahmen zur Bewältigung außergewöhnlicher Situationen, die - wie etwa Naturkatastrophen – regelmäßig nicht vorhersehbar sind und denen deshalb mit den regelmäßigen Mitteln nicht oder nur unzureichend begegnet werden kann“; dass es sich bei diesen Situationen um struktur- oder konvergenzpolitische relevante Situationen handelt, folgt daraus, dass spezifische Aktionen ebenso wie die regelmäßigen Maßnahmen zum Zwecke der Stärkung der Ziele des Art. 174 AEUV ergehen (vgl. oben, Abs.-Nr. 85).

⁵¹ So Puttler (Fn. 29), Art. 175 AEUV Rn. 7; Häde (Fn. 28), Rn. 12.

ist: nämlich dass die spezifische Aktion den Zielen des Art. 174 AEUV zu dienen bestimmt sein muss. Im Übrigen unterliegt die Einschätzung, ob eine spezifische Aktion erforderlich ist, der freien politischen Einschätzung der zuständigen Unionsorgane.

4. Bisher beschlossene spezifische Aktionen

106 In der Vergangenheit wurden bereits mehrere spezifische Aktionen außerhalb der Fonds auf der Grundlage des Art. 175 Abs. 3 AEUV bzw. seiner Vorgängervorschriften beschlossen; gelegentlich wurden auch andere Vertragsgrundlagen zusätzlich mit angeführt. Im Einzelnen handelt es sich, soweit zu sehen, um folgende Aktionen:

107 Der Solidaritätsfonds (EUSF)⁵² soll es der Union ermöglichen, bei Naturkatastrophen größeren Ausmaßes schnelle und flexible Hilfsdienste bereitzustellen, um die Bewältigung der wirtschaftlichen und sozialen Auswirkungen für die unmittelbar betroffene Bevölkerung zu unterstützen, zum kurzfristigen Wiederaufbau der geschädigten Infrastruktur beizutragen und die Wiederbelebung der Wirtschaftstätigkeit in der geschädigten Region zu fördern.

108 Der Europäische Verbund für die territoriale Zusammenarbeit (EVTZ)⁵³ sieht die Schaffung einer Rahmenstruktur für Maßnahmen vor, mit denen Mitgliedstaaten, Regionen und lokalen Behörden die territorial grenzüberschreitende Zusammenarbeit vereinfacht werden soll.

109 Mit dem Europäischen Fonds für die Anpassung an die Globalisierung (EGF)⁵⁴ soll die Union befähigt werden, einmalige Unterstützungen für Arbeitskräfte und Selbstständige zu leisten, die infolge weitreichender Strukturveränderungen im Welthandelsgefüge aufgrund der Globalisierung, infolge des Andauerns der globalen Finanz- und Wirtschaftskrise oder infolge einer erneuten globalen Finanz- und Wirtschaftskrise arbeitslos geworden sind bzw. ihre Erwerbstätigkeit aufgegeben haben.

110 Der Europäische Fonds für strategische Investitionen (EFSI)⁵⁵ reagiert auf die infolge der Wirtschafts- und Finanzkrise gesunkenen Investitionen und gewachsenen Ungleichheiten zwischen den Regionen und soll durch seine Fördermaßnahmen die bei Finanzinstituten, Unternehmen und Privatpersonen vorhandene Liquidität für strategische Investitionen in Schlüsselbereichen wie Infrastruktur, Energieeffizienz und erneuerbare Energien, Forschung und Innovation, Umwelt, Landwirtschaft, Digitaltechnologie, Bildung, Gesundheit und Soziales

⁵² VO(EG) Nr. 2012/2002, geändert durch VO(EU) Nr. 661/2014: Art. 159 Abs. 3 EGV (Amsterdam) i.V.m. Art. 308 EGV (Amsterdam).

⁵³ VO(EG) Nr. 1082/2006, geändert durch VO(EU) Nr. 1302/2013.

⁵⁴ VO(EU) Nr. 1309/2013; Verordnungsvorschlag für die Zeit nach 2020: COM(2018) 380 final

⁵⁵ VO(EU) Nr. 2015/1017: Art. 175 Abs. 3 i.V.m. Artikel 172 und 173 und Artikel 182 Abs. 1 AEUV.

mobilisieren; auch werden kleine Unternehmen in der Anlaufphase sowie bei Wachstum und Expansion durch die Bereitstellung von Risikokapital unterstützt.

111 Das Programm zur Unterstützung von Strukturreformen⁵⁶ ist darauf ausgelegt, die Fähigkeit der nationalen Behörden der Mitgliedstaaten zur Ausarbeitung und Durchführung wachstumsfördernder Verwaltungs- und Strukturreformen zu verbessern, um wirtschaftlichen und sozialen Herausforderungen besser begegnen zu können, indem unter anderem eine effiziente und wirksame Verwendung der Unionsfonds gefördert wird.

5. Zusammenfassende Leitsätze

112 Die vorstehend geleistete, systematische und inhaltliche Entfaltung der Vertragsbestimmungen im Titel XVIII im Dritten Teil des AEUV, durch die die Union (in geteilter Zuständigkeit und somit unter Beachtung des Subsidiaritätsprinzips, Art. 5 Abs. 3 EUV) zu einer Unionspolitik des wirtschaftlichen, sozialen und territorialen Zusammenhalts ermächtigt wird, kann im Hinblick auf den Inhalt und die Grenzen der durch Art. 175 Abs. 3 AEUV gewährten Befugnis, „spezifische Aktionen außerhalb der Fonds“ zu beschließen, in folgenden Leitsätzen zusammengefasst werden:

113 (1) Mit Art. 175 Abs. 3 AEUV ist der Union eine Kompetenz innerhalb der Politik zur Stärkung wirtschaftlichen, sozialen und territorialen Zusammenhalts zugewiesen, die zu den anderen Kompetenzen, die im Titel XVIII des Dritten Teils des AEUV sowie in anderen Politiken der Union zur Verfolgung der Ziele des Art. 174 AEUV vorgesehen sind, hinzutritt und diese ergänzt. Insofern kann von einer Auffang- oder Ergänzungsfunktion der Kompetenznorm gesprochen werden.

114 (2) Art. 175 Abs. 3 AEUV eröffnet der Union die Befugnis zu einer eigenständigen Unionspolitik, die von den anderen Unionskompetenzen zur Verfolgung der Ziele des Art. 174 AEUV unabhängig ist. Insbesondere ist die Befugnis weder darauf beschränkt, diese anderen Unionskompetenzen, namentlich die Unionspolitik mit Hilfe der Struktur- und Investitionsfonds, bei ihrer Verfolgung der Ziele des Art. 174 AEUV zu unterstützen, noch besteht sie diesen gegenüber im Rechtssinne nur subsidiär. Davon unberührt bleibt die Beachtung des aus der gemeinsamen Ausrichtung auf die Ziele des Art. 174 AEUV folgenden Kohärenzgebots.

115 (3) Aus der Eingliederung des Art. 175 Abs. 3 AEUV im Titel XVIII des Dritten Teils des AEUV folgt, dass auch die spezifischen Aktionen, zu denen die Vorschrift ermächtigt, den Zweck verfolgen müssen, zur Verwirklichung des wirtschaftlichen, sozialen und territorialen Zusammenhalts der Union im Sinne des Art. 174 AEUV beizutragen.

⁵⁶ VO(EU) 2017/825: Art. 175 Abs. 3 i.V.m. 197 Abs. 2 AEUV.

116 (4) Ebenso wie der gesamte Titel XVIII des Dritten Teils des AEUV, stellt auch Art. 175 Abs. 3 AEUV eine geeignete Rechtsgrundlage für den Erlass von solchen Maßnahmen der Union bereit, die nach dem unionsrechtlichen Rahmen verwaltet werden und inhaltlich nicht über die Unionspolitik des wirtschaftlichen, sozialen und territorialen Zusammenhalts zur Förderung einer harmonischen Entwicklung der Union als Ganzes hinausgehen.

117 (5) Im System der Unionspolitiken markiert die Stärkung des wirtschaftlichen, sozialen und territorialen Zusammenhalts im Sinne des Art. 174 AEUV ein eigenständiges und identisches Vertragsziel, das trotz seines programmatischen Charakters nicht alle anderen Politikziele der Union inhaltlich umgreift und in sich trägt.

118 (6) Wie sich auch aus dem Begriff der spezifischen Aktionen ergibt, bietet Art. 175 Abs. 3 AEUV den Organen der Union keine Kompetenz, Begriff und Inhalt des Vertragsziels des Art. 174 AEUV zu erweitern oder sonst zu verändern.

119 (7) Die Kompetenznorm des Art. 175 Abs. 3 AEUV steht – wie alle Unionskompetenzen, die in Art. 174 bis 178 AEUV geregelt sind – nicht für den Erlass von Maßnahmen zur Verfügung, die der Verfolgung eines anderen Vertragsziels als desjenigen des wirtschaftlichen, sozialen und territorialen Zusammenhalts in der Union als Ganzes dienen. Art. 175 Abs. 3 AEUV eröffnet mithin keine Befugnis der Union, Maßnahmen zur Unterstützung anderer Politiken der Union als solche zu ergreifen.

120 (8) Art. 175 Abs. 3 AEUV bietet keine Abrundungskompetenz nach Art der Kompetenzergänzungsklausel des Art. 352 AEUV. Die Norm ist nicht geeignet, Maßnahmen zu rechtfertigen, die für notwendig gehalten werden, um andere Vertragsziele zu verwirklichen, aber die Befugnisse, die dafür erforderlich wären, in diesen anderen Vertragstiteln nicht vorgesehen sind.

121 (9) Das gilt selbst für Maßnahmen, mit denen eine andere Unionspolitik auf die Verfolgung der Ziele des Art. 174 AEUV nach Art. 175 Abs. 1 Satz 2 AEUV festgelegt werden soll, für die aber in diesem anderen Politikbereich keine Befugnisse zur Verfügung stehen. Auch für diesen Fall steht Art. 175 Abs. 3 AEUV nicht zur Verfügung. Die Kompetenz kann nicht dazu genutzt werden – nicht anders wie die Kompetenz zur Berücksichtigung der Ziele der Art. 174 AEUV als Querschnittsaufgabe –, in anderen Politikfeldern der Union neue Kompetenzen zu schaffen oder die dort vorhandenen Kompetenzen zu erweitern oder sonst zu verändern.

122 (10) Auch soweit Maßnahmen in Betracht stehen, die an sich auf der Grundlage des Art. 175 Abs. 3 AEUV ergriffen werden können, können diese Maßnahmen nicht ohne Weite-

res in den Dienst anderer Politikziele gestellt werden, soweit sich nicht aus dem Kohärenzgebot aus Art. 7 AEUV etwas anderes ergibt.

123 (11) Dem Vertragsziel des wirtschaftlichen, sozialen und territorialen Zusammenhalts gemäß Art. 174 AEUV geht es mithin darum, bestehende oder absehbare Unterschiede in der sektoralen und („insbesondere“) regionalen Wirtschaftsstruktur in der Union zu verringern, um dadurch eine harmonische Entwicklung der Union als Ganzes zu befördern.

124 (12) Aus der Verpflichtung, dass auch die spezifischen Aktionen im Sinne des Art. 175 Abs. 3 AEUV den Zweck verfolgen müssen, der Verwirklichung der Ziele des Art. 174 AEUV zu dienen, folgt, dass diese Aktionen auf die harmonische Entwicklung der Union als Ganzes ausgerichtet sein müssen. Art. 175 Abs. 3 AEUV gibt keine Befugnis für Maßnahmen, die nach ihrer konzeptionellen Anlage nur auf Teile der Union ausgerichtet sind. Dass die Maßnahme nach ihrer tatsächlichen Auswirkung der Union als Ganzes zugute kommt, genügt nicht.

125 (13) Art. 175 Abs. 3 AEUV ermächtigt zum Beschluss spezifischer Aktionen („actions spécifiques“, „specific actions“), nicht aber zur Generierung und Verfolgung besonderer Aufgaben („missions spécifique“, „specific tasks“) innerhalb der Politik des wirtschaftlichen, sozialen und territorialen Zusammenhalts.

126 (14) Spezifische Aktionen im Sinne des Art. 175 Abs. 3 AEUV sind von einem anderen Typus als die Maßnahmen, die die Union nach Maßgabe des Titels XVIII des Dritten Teils des AEUV im Übrigen ergreifen kann. Insbesondere gegenüber der Fondspolitik des Art. 175 Abs. 1 Satz 3 AEUV stellen sie eine Maßnahme eigener Art dar.

127 (15) Der Begriff „Aktion“ weist auf deren instrumentelle Natur. Die Qualifizierung „spezifisch“ macht deutlich, dass die Maßnahme, zu der Art. 175 Abs. 3 AEUV ermächtigt, typischerweise keinen strategischen, langfristigen Ansatz verfolgt, der darauf abzielt, identifizierte oder antizipierte Strukturunterschiede in der Union nachhaltig zu bekämpfen. Die spezifische Aktion ist vielmehr dadurch charakterisiert, dass sie auf besondere, individuelle oder außergewöhnliche Sachlagen oder Entwicklungen reagiert, die ein signifikantes struktur- oder konvergenzpolitisches Problempotential aufweisen, und ihre Mittel und Instrumente daher darauf fokussiert sind, speziell solchen Lagen und Entwicklungen entgegenzuwirken.

III. Subsumtion

128 Die Frage, ob die vorgeschlagene Verordnung zur Schaffung einer Europäischen Investitionsstabilisierungsfunktion (EISF) in Art. 175 Abs. 3 AEUV eine geeignete Rechtsgrundlage findet, verlangt demnach die Prüfung, ob der Vorschlag nach Ziel und Inhalt den vorstehend dargelegten Maßgaben dieser Kompetenznorm genügt.⁵⁷

1. Ziel der EISF

a) Makroökonomische Stabilisierung

129 Wie oben, unter Ziffer II. 2. (Abs.-Nr. 16 ff.) geschildert, verfolgt der Verordnungsvorschlag dezidiert das Ansinnen, mit dem Instrument der EISF den „EU-Haushalt besser zur Stärkung der Widerstandsfähigkeit unserer miteinander verflochtenen Volkswirtschaften einzusetzen“. Weil die makroökonomische Stabilisierung bisher kein ausdrückliches Ziel des Unionshaushalts sei, werde damit eine neue Haushaltslinie eingeführt und erstmals eine Stabilisierungsfunktion in der Haushaltsplanung der Union verankert.

130 Insoweit wie diese Eigenständigkeit und Neuartigkeit der EISF in Betracht steht, ergeben sich aus Art. 175 Abs. 3 AEUV keine Einwände. Wie dargelegt, ist die mit der Vorschrift eingeräumte Kompetenz nicht darauf beschränkt, die übrige, nach Maßgabe der Art. 174 bis 178 AEUV betriebene Kohäsionspolitik der Union zu unterstützen. Art. 175 Abs. 3 AEUV gewährt vielmehr die Möglichkeit, unabhängig davon eine eigenständige Zielsetzung zu bestimmen und zu verfolgen.

131 Allerdings muss es sich dabei um eine Zielsetzung kohäsionspolitischer Art handeln. Weil Art. 175 Abs. 3 AEUV eine Unionskompetenz innerhalb der Politik des Titels XVIII des Dritten Teils des AEUV bereitstellt, muss die vorgeschlagene EISF auf das Ziel des wirtschaftlichen, sozialen und territorialen Zusammenhalts im Sinne des Art. 174 AEUV ausgerichtet sein, um sich auf die Rechtsgrundlage des Art. 175 Abs. 3 GG stützen zu können.

132 Zu dieser Voraussetzung führt der Verordnungsvorschlag aus, dass das Instrument der EISF ein „ergänzendes Werkzeug“ darstelle, das „zur Abfederung großer asymmetrischer Schocks“ beitrage, indem es den begünstigten Mitgliedstaaten dabei helfe, „im Falle gesamtwirtschaftlicher Instabilität wachstumsfreundliche öffentliche Investitionen zu sichern“. Dieser „Ansatz, die Auswirkungen eines großen asymmetrischen Schocks mit Hilfe der Instrumente zur Sicherung des Niveaus der öffentlichen Investitionen zu bewältigen“, diene „der

⁵⁷ Die Stellungnahmen der nach Art. 175 Abs. 3 AEUV erfolgten Anhörung des Wirtschafts- und Sozialausschusses (ECO/473 vom 17. Oktober 2018) und des Ausschusses der Regionen (ECON-VI/037 vom 5./6. Dezember 2018) äußern sich zu der Frage nach der Rechtsgrundlage der EISF nicht.

Stärkung des wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalts“ (Begründung des VO-E, zur „Rechtsgrundlage“, S. 6).

133 Diese Begründung hält jedoch einer Kontrolle am Maßstab des Art. 175 Abs. 3 AEUV nicht stand. Sie ist nicht in der Lage nachzuweisen, dass die EISF die Voraussetzung erfüllt, zur Verwirklichung des wirtschaftlichen, sozialen und territorialen Zusammenhangs im Sinne des Art. 174 AEUV beizutragen, um auf die Ermächtigung des Art. 175 Abs. 3 AEUV gestützt werden zu können.

134 In den weiteren Darlegungen des Verordnungsvorschlags zum „Kontext des Vorschlags“ (Begründung VO-E, S. 1 ff.) sowie in den dem Verordnungstext vorangestellten Erwägungsgründen, in den begleitenden Pressemitteilungen und sonstigen Verlautbarungen wird sodann wiederholt zum Ausdruck gebracht, dass das Ziel, bei großen asymmetrischen Schocks das Niveau der öffentlichen Investitionen eines Mitgliedstaats zu sichern, der makroökonomischen Stabilisierung bzw. der Stärkung der Widerstandsfähigkeit unserer Volkswirtschaften dienen soll. Dem entspricht es, dass der Verordnungsvorschlag ausdrücklich erklärt, dass das EISF-Instrument als Teil einer im Unionsrahmen auf längere Sicht als Paket ausgestalteten Stabilisierungsfunktion zur „gesamtwirtschaftlichen Stabilisierung“ anzusehen sei (Begründung VO-E, S. 5).

135 Insoweit ist jedoch darauf hinzuweisen, dass die makroökonomische Stabilisierung bzw. die Stärkungen der Widerstandsfähigkeit unserer Volkswirtschaften nicht als ein Ziel im Sinne des Art. 174 AEUV qualifiziert werden kann. Denn danach ist die Politik zur Stärkung des wirtschaftlichen, sozialen und territorialen Zusammenhalts darauf gerichtet, eine harmonische Entwicklung der Union als Ganzes zu fördern, „also nicht nur der mitgliedstaatlichen Volkswirtschaften oder des Wirtschaftslebens in einem engeren Sinne, sondern allgemein im Hinblick auf einen immer engeren Zusammenschluss der europäischen Völker“.⁵⁸

136 Dementsprechend verlangt Art. 174 AEUV einen signifikant struktur- und insbesondere konvergenzpolitischen Ansatz, den Unionsmaßnahmen aufweisen müssen, um eine Rechtsgrundlage im Titel XVIII des Dritten Teils des AEUV auffinden zu können. Dieser Ansatz ist jedoch in der Zielsetzung, die makroökonomischen Verhältnisse stabilisieren zu wollen, nicht auszumachen. Der makroökonomische Ansatz ist kein strukturpolitischer Ansatz, weil er nicht auf sektorale oder regionale Wirtschaftsstrukturen, sondern auf gesamtwirtschaftliche Vorgänge und Entwicklungen bezogen ist, die aus dem Verhalten von Wirtschaftssektoren resultieren. Mit anderen Worten: Der – wie auch immer zu definierende – Schock, den eine Volkswirtschaft trifft, ist kein strukturpolitisches Problem.

⁵⁸ Magiera (Fn. 18), Art. 174 Rn. 14.

137 Weil das Kohäsionsziel des Art. 174 AEUV als ein vom Primärrecht des Vertrags identisch festgelegtes Politikziel jeder inhaltlichen Erweiterung oder Umwidmung durch Sekundärrecht entzogen ist, folgt daraus, dass die Union im Titel XVIII des Dritten Teils des AEUV nicht dazu ermächtigt wird, gesamtwirtschaftliche Probleme mit Mitteln der Strukturpolitik zu bekämpfen. Eine makroökonomische Stabilisierungsfunktion, wie diejenige der EISF, zählt daher nicht zu den Aktionen, die auf die kohäsionspolitische Unionskompetenz des Art. 175 Abs. 3 AEUV gestützt werden können.

b) Sicherung öffentlicher Investitionen

138 Nichts anderes ergibt sich im Ergebnis, stellt man allein auf das Niveau öffentlicher Investitionen ab, die das EISF-Instrument sichern will – wenn man also diese Zielsetzung losgelöst von dem Ansinnen betrachtet, dadurch zur makroökonomischen Stabilisierung und Abfederung asymmetrischer Schocks beitragen zu wollen.

139 Auch der Grad an öffentlichen Investitionen, die in den Mitgliedstaaten der Union getätigt werden, ist kein Tatbestand, auf den hin die Union zu kohäsionspolitischen Maßnahmen nach Art. 175 Abs. 3 AEUV ermächtigt wäre. Öffentliche Investitionen als solches stellen keine strukturpolitische Größe dar. Öffentliche Investitionen bilden nicht den Gegenstand einer Strukturpolitik, sondern sind mögliche Mittel, die zum Zwecke strukturpolitischer Ziele eingesetzt werden können.

140 Im Übrigen ist darauf hinzuweisen, dass das Ausmaß der öffentlichen Investitionstätigkeit eines Mitgliedstaats als Teil seiner Wirtschafts- und Fiskalpolitik nach dem Zuständigkeitssystem der Europäischen Union (Art. 121, 126, 136 AEUV) lediglich der Koordinierung und Überwachung durch Rat und Kommission unterliegt. Soweit wie danach der Grad der öffentlichen Investitionen, die ein Mitgliedstaat tätigt, der Steuerung durch die Wirtschaftspolitik der Union entzogen ist, ist er auch der Kohäsionspolitik der Union nach Art. 174 ff. AEUV entzogen.

141 Wie dargelegt, eröffnet Art. 175 Abs. 3 AEUV weder die Befugnis, Maßnahmen zu ergreifen, die das Ziel verfolgen, andere Unionspolitiken als solche zu unterstützen, noch die Befugnis zu Maßnahmen, durch die eine andere Unionspolitik auf das Kohäsionsziel des Art. 174 AEUV in einer Weise festgelegt werden soll, für die in dem anderen Politikbereich, hier der Wirtschaftspolitik der Union, keine Ermächtigung zur Verfügung steht.

142 Vor dem Hintergrund des vorstehend Gesagten ist es ganz und gar unbehelflich, wenn die Begründung des Verordnungsvorschlags schließlich anführt, dass sich die EISF als „erforderlich“ erweise, weil „weder der Strukturfonds noch sonst ein anderes spezifisches Instrument ... auf eine makroökonomische Stabilisierung im Falle großer asymmetrischer

Schocks durch Sicherung der öffentlichen Investitionen in den Mitgliedstaaten“ abziele (Begründung VO-E, S. 6 f.). Denn ebenso wenig wie die EISF hätten die auf das Kohäsionsziel des Art. 174 AEUV verpflichteten Strukturfonds oder sonstigen Finanzierungsinstrumente im Sinne des Art. 175 Abs. 1 Satz 3 AEUV die Kompetenz, auf eine makroökonomische Stabilisierung abzielen.

c) Stärkung der Wirtschafts- und Währungsunion

143 Der Begründung des Verordnungsvorschlags, den vorangestellten Erwägungsgründen und den begleitenden Verlautbarungen ist ferner vielfach zu entnehmen, dass das EISF-Instrument als „Teil der laufenden Bemühungen zur Festigung und Vertiefung der Wirtschafts- und Währungsunion“ dienen soll (vgl. die Nachweise oben, Abs.-Nr. 16 ff.).

144 In der Begründung, die zur „Rechtsgrundlage“ für das EISF-Instrument unterbreitet wird, wird insofern hervorgehoben, dass die Währungsunion „aufgrund ihrer derzeitigen Architektur nicht in der Lage“ sei, „große asymmetrische Schocks durch einen Mechanismus abzufedern, der geeignet ist, die Aufrechterhaltung des Niveaus der öffentlichen Investitionen der Mitgliedstaaten wirksam zu gewährleisten“; es fehle an „Kanälen zur Anpassung der Geldpolitik und der Wechselkurse auf nationaler Ebene“ (Begründung VO-E, S. 7).

145 Für das Anliegen, dieser unvollständigen Architektur des Euroraums mit Hilfe der EISF zu begegnen, kann indessen nicht auf die Ermächtigung des Art. 175 Abs. 3 AEUV zurückgegriffen werden. Die Vertragsnorm enthält, wie dargelegt, keine Rechtsgrundlage für Maßnahmen, die für notwendig gehalten werden, um eine „Lücke“ in einem anderen Politikfeld der Union zu schließen. Art. 175 Abs. 3 AEUV eröffnet keine (Abrundungs-)Kompetenz für Aktionen oder Instrumente, die zur Stärkung der Wirtschafts- und Währungsunion ergriffen werden sollen, aber der Vertragstitel der Wirtschafts- und Währungsunion dafür keine Befugnis bereitstellt.

146 Art. 175 Abs. 3 AEUV ist kein Titel zur Erhöhung des europäischen Mehrwerts des EU-Haushalts über die Kompetenzordnung der Verträge hinweg. Die Norm bietet keinen Hebel dafür, den EU-Haushalt effizienter im Bereich von Unionspolitiken, wie hier der Wirtschafts- und Währungsunion, einzusetzen, die aber dafür keine Rechtsgrundlage bieten, indem man kurzerhand die Ziele dieser Unionspolitik zu europäischen öffentlichen Gütern erklärt, deren Unterstützung aus dem EU-Haushalt dazu geeignet sei, den wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalt der Union zu fördern.

147 Insofern geht der Vorschlag zur Schaffung einer EISF über die schon zuvor von der Kommission eingeschlagene Strategie, die Kohäsionspolitik für Zwecke der Wirtschafts- und Währungsunion einzusetzen, weit hinaus:

148 Beginnend mit der Reform des Rechtsrahmens für die EU-Kohäsionspolitik der Jahre 2014-2020⁵⁹ ist die fondsgestützte Förderpolitik der Union nach Art. 175 Abs. 1 Satz 3 AEUV vermehrt mit sog. makroökonomischen Konditionalitäten verbunden worden. Danach soll es durch Sanktionsmechanismen, die in die Förderbedingungen der Strukturfonds eingebaut sind, möglich sein, Mittelzuweisungen für die Programme eines Mitgliedstaats ganz oder teilweise auszusetzen, wenn dessen Wirtschaftspolitik die Bedingungen der Wirtschafts- und Währungsunion, namentlich die Vereinbarungen des Stabilitäts- und Wachstumspakts, verfehlt. Das „Reflexionspapier über die Zukunft der EU-Finzen“ von 2017⁶⁰ und zuletzt die von der Kommission im Oktober 2018 vorgelegten Vorschläge für den Mehrjährigen Finanzrahmen⁶¹ machen deutlich, dass dieser Ansatz, insbesondere auch durch die Verknüpfung der Kohäsionspolitik mit dem Europäischen Semester, für die Periode 2021-2027 fortgeführt und verschärft werden soll.

149 Diese Verknüpfung von Kohäsionspolitik und wirtschaftspolitischer Koordinierung hat zwar den Druck auf bzw. den Anreiz für die Mitgliedstaaten, die makroökonomischen Parameter der Wirtschafts- und Währungsunion einzuhalten, noch über die Möglichkeiten des Stabilitäts- und Wachstumspakts hinaus gesteigert.⁶² Der Kohäsionspolitik ist dadurch eine erhebliche Bedeutung für die Durchsetzung der wirtschaftspolitischen Koordinierungspolitik der Union zugewachsen.

150 Dennoch verliert dadurch der Einsatz der Fonds nicht seine strukturpolitische Ausrichtung. Aus der Beschränkung auf das Kohäsionsziel (oben, Abs.-Nr. 65) ebenso wie aus dessen eigenständigem Charakter (Abs.-Nr. 44) folgt zwar, dass Maßnahmen in diesem Bereich „nicht ohne Weiteres“ in den Dienst eines anderen Vertragsziels gestellt werden können.⁶³ Doch unternimmt eine Unionspolitik, die ihre Strukturförderung von der Erfüllung makroökonomischer Vorgaben aus der Politik der Wirtschafts- und Währungsunion abhängig macht, weder einen Übergriff in die Zuständigkeit der Mitgliedstaaten für die Inhalte „ihrer“ Wirtschaftspolitik, noch liegt darin eine Umwidmung der Kohäsionspolitik zugunsten des anderen Vertragsziels der Wirtschafts- und Währungsunion.

151 Zwar kann es im Einzelfall zu einer Aussetzung der Strukturförderung kommen, wenn die makroökonomischen Vorgaben im Einzelfall nicht erfüllt werden. Doch ändert das nichts daran, dass die Fondspolitik weiterhin auf das von ihr unmittelbar verfolgte Kohäsionsziel ausgerichtet ist. Die lediglich mittelbare Verknüpfung mit der Politik der Wirtschafts- und

⁵⁹ Vgl. VO(EU) Nr. 1303/2013, dort insbes. Art. 23 Abs. 9.

⁶⁰ Vgl. Fn. 7.

⁶¹ Dokumente abrufbar unter http://ec.europa.eu/budget/mff/index2021-2027_de.cfm; vgl. auch Pressemitteilung der Kommission vom 29. Mai 2018 „EU-Haushalt: Regionale Entwicklung und Kohäsionspolitik nach 2020“, abrufbar unter http://europa.eu/rapid/press-release_IP-18-3885_de.htm.

⁶² Vgl. auch Kern/Eggers (Fn. 17), Art. 175 AEUV Rn. 5.

⁶³ Priebe (Fn. 15), Art. 175 AEUV Rn. 3.

Währungsunion kann sich vielmehr darauf stützen, dass deren Verpflichtung, das Kohäsionsziel des Art. 174 Abs. 1 AEUV zu berücksichtigen, auf eine möglichst kohärente Verwirklichung beider Vertragsziele angelegt ist (oben, Abs.-Nr. 59).

152 Folglich kann die Unterstützung, die die Union mit Hilfe der Struktur- und Investitionsfonds betreibt, durchaus auch Elemente enthalten, die die Anliegen der Wirtschaftspolitik der Union ergänzen, d.h. solange der Einsatz der Fondsmittel ungeachtet dessen unmittelbar strukturpolitischen (Förder-)Zwecken dient. Unter dieser Maßgabe kann auch das Streben der EU danach, durch die Verknüpfung mit den Empfehlungen des Europäischen Semesters die Kohäsionspolitik effektiver zu gestalten, mithin einen zielgenaueren Einsatz der europäischen Fördermittel zu erreichen und die Wirkung ihrer Investitionen zu maximieren,⁶⁴ als von Art. 175 Abs. 2 Satz 3 AEUV gedeckt angesehen werden.

153 Anders stellt sich indessen die Lage in Anbetracht der vorgeschlagenen EISF dar. Zwar bindet auch sie die Vergabe ihrer (Darlehens-)Mittel an makroökonomische Konditionen, indem nach dem Förderfähigkeitskriterium nur solche Mitgliedstaaten anspruchsberechtigt sind, die die im Rahmen der haushalts- und makroökonomischen Überwachung gesetzten Vorgaben erfüllen. Das begegnet nach dem vorstehend Gesagten keinen durchgreifenden Einwänden.

154 Jedoch handelt es sich bei der vorgeschlagenen EISF von vornherein nicht, d.h. unter keinem denkbaren Gesichtspunkt um eine kohäsionspolitische Maßnahme. Der Vorschlag strebt vielmehr danach, im bloß äußeren Gewande der Kohäsionspolitik (erstmalig) eine für die Zwecke der Wirtschafts- und Währungsunion im Unionsrahmen verankerte Stabilisierungsfunktion zu schaffen. Dafür steht die Ermächtigung des Art. 175 Abs. 3 AEUV nicht zur Verfügung.

d) Beschränkung auf Euro-Staaten

155 Mit dem Ziel der EISF, die Wirtschafts- und Währungsunion zu festigen, geht einher, dass das Instrument nur den Staaten der Eurozone und den Staaten, die am Wechselkursmechanismus (WKM II) teilnehmen, offensteht.

156 Ausdrücklich vermerkt die Begründung des Verordnungsvorschlags zur Wahl der „Rechtsgrundlage“: Die EISF trage dazu bei „die wirtschaftliche Anpassung in dem bzw. den betroffenen Mitgliedstaat(en) des *Euro-Währungsgebiets* zu erleichtern und sie auf einen

⁶⁴ Vgl. nochmals das „Reflexionspapier über die Zukunft der EU-Finzen“ von 2017 (Fn. 7) sowie die Presseerklärung der Europäischen Kommission – Vertretung in Deutschland „Kohäsionspolitik nach 2020: Kommission will einfachere Regeln und Investitionen mit klarem europäischen Mehrwert“ vom 29. Mai 2018, abrufbar unter https://ec.europa.eu/germany/news/20180529-kohaesionspolitik-nach-2020_de; ferner die Nachweise bei Häde (Fn. 28), Art. 174 AEUV Rn. 7 mit Fn. 21; Priebe (Fn. 15), Art. 174 AEUV Rn. 6.

nachhaltigen Wachstumspfad zurückzuführen, anstatt die sich negativ auf *ihren* wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalt auswirkende Rezession zu vertiefen und zu verlängern“ (Begründung VO-E, S. 6; Hervorhebung durch Verfasser).

157 Im Hinblick darauf wird erklärt: „Eine auf Artikel 175 Absatz 3 AEUV gestützte Maßnahme ... kann so ausgestaltet sein, dass nur ein Teil der Mitgliedstaaten die erforderlichen Anspruchsvoraussetzungen erfüllt, sofern die Beschränkung anhand eines objektiven Grundes erfolgt“ (Begründung VO-E, S. 7). Als ein solcher Grund wird erneut die noch unvollständige Architektur der Wirtschafts- und Währungsunion dargetan.

158 Die Auffassung ist jedoch rechtsirrig. Sie entbehrt jeden Nachweises im positiven Vertragsrecht. In der Ausrichtung auf das Politikziel des Art. 174 AEUV stellt Art. 175 Abs. 3 AEUV eine geeignete Rechtsgrundlage für Aktionen bereit, die zur Stärkung des wirtschaftlichen, sozialen und territorialen Zusammenhalts beitragen, um eine harmonische Entwicklung der Union als Ganzes zu fördern.

159 Weder Art. 175 Abs. 3 AEUV noch einer sonstigen Vorschrift im Titel XVIII des Dritten Teils des AEUV lässt sich eine (Öffnungs-)Klausel entnehmen, nach der (kohäsionspolitische) Maßnahmen der Union ausnahmsweise, d.h. bei Vorliegen eines objektiven Grundes, auf die Förderung des Zusammenhalts in Teilen der Union, nicht in der Union als Ganzes gerichtet sein können.

160 Abgesehen davon, dass die vorgeschlagene EISF, wie dargelegt, nicht als eine Maßnahme zur Verfolgung des Kohäsionsziels des Art. 174 AEUV angesehen werden kann, genügt die Einschätzung des Verordnungsvorschlags, dass die Stärkung der Wirtschafts- und Währungsunion „auch der EU als Ganzes zugute“ komme (Begründung VO-E, S. 1), nicht. Die tatsächlichen Auswirkungen der Maßnahme erweitern nicht ihre normative Ausgestaltung.

161 Der Horizont der „Union als Ganzes“, der nach Art. 174 AEUV in den Blick zu nehmen ist, verlangt von Maßnahmen, die in diesem Politikbereich ergriffen werden, eine länderneutrale ebenso wie eine ländergruppenneutrale Adressierung. Eine Maßnahme, die absehbar für eine Anzahl von Mitgliedstaaten der Union nicht zur Anwendung kommen kann, so wie vorliegend nicht für diejenigen Staaten, die nicht an der Wirtschafts- und Währungsunion oder nicht am Wechselkursmechanismus teilnehmen, kann nicht behaupten, eine Maßnahme für die Union als Ganzes zu sein.

162 Im Übrigen unterliegt es durchaus Zweifeln, dass das EISF-Instrument geeignet ist, den Zusammenhalt der Mitgliedstaaten zu fördern. Sie trägt vielmehr auch das Potential in sich, die Unterschiede in der Wirtschaftskraft der Mitgliedstaaten, sowohl innerhalb der Euro-

zone als auch gegenüber Nicht-Euro-Staaten, zu vertiefen und damit umgekehrt den Zusammenhalt zu schwächen.

163 Die Gefahr rührt daher, dass die Förderung öffentlicher Investitionen, wie sie die EISF bei Erfüllung des Aktivierungskriteriums (dem zweifach an die Erwerbslosenquote gekoppelten Auslöser) bereitstellt, auch für wirtschaftlich starke Mitgliedstaaten abrufbar ist. Indem das Förderfähigkeitskriterium nicht auch auf eine volkswirtschaftliche Kennzahl wie das BIP abstellt, können damit auch Mitgliedstaaten in den Genuss der Förderung gelangen, die ohnehin schon eine vergleichsweise höhere Wettbewerbsfähigkeit und Wirtschaftskraft aufweisen und einen – durch die gestiegene Erwerbslosenquote indizierten – asymmetrischen Schock auch ohne Weiteres selbst bewältigen könnten.

164 Diesem Bedenken steht es nicht entgegen, dass die mit Hilfe der Strukturfonds betriebene Kohäsionspolitik der Union zunehmend, zuletzt mit dem für die Periode 2021-2017 vorgeschlagenen Asyl- und Migrationsfonds (AMIF), dem Instrument für Grenzmanagement und Visa (BMVI) und dem Fonds für die innere Sicherheit (ISF),⁶⁵ eine Richtung eingeschlagen hat, die auch „reichere“ Länder als gleich förderungsberechtigt ansieht.

2. Inhalt der EISF

165 Auch inhaltlich ist die EISF nicht derart ausgestaltet, dass sie den Anforderungen genügt, die erfüllt sein müssen, um eine spezifische Aktion darzustellen, für deren Erlass Art. 175 Abs. 3 AEUV eine geeignete Rechtsgrundlage darstellt.

166 Zwar umfasst der Begriff der spezifischen Aktion in Art. 175 Abs. 3 AEUV auch Finanzierungsinstrumente nach Art der EISF. Auch lässt sich noch vertreten, dass es sich bei dem Aktivierungskriterium des asymmetrischen Schocks bzw. der nach dem „Double Unemployment Trigger“ erkannten Steigerung der Erwerbslosenquote um ein besonderes und außergewöhnliches Ereignis handelt, wodurch die Maßnahme einen spezifischen Charakter im Sinne des Art. 175 Abs. 3 AEUV gewinnt.

167 Doch fehlt dem EISF-Instrument jede strukturpolitische Komponente, die eine spezifische Aktion auszeichnet, für die Art. 175 Abs. 3 AEUV eine geeignete Rechtsgrundlage bereitstellt. Insbesondere besteht das Ziel des Instruments nicht in der Bekämpfung von struktureller oder regionaler Arbeitslosigkeit. Die Erwerbslosenquote bildet im Konzept der EISF lediglich einen Indikator für die Bereitstellung von Mitteln zu einem anderen Ziel, nämlich dem der makroökonomischen Stabilisierung durch Steigerung der öffentlichen Investitionen. Dabei handelt es sich jedoch, wie dargelegt, nicht um ein Ziel der Kohäsionspolitik im Sinne des Art. 174 AEUV.

⁶⁵ Vgl. Fn. 23.

168 Zwar sind in dem Vorschlag der EISF Vorgaben enthalten, die Inhalt der geförderten öffentlichen Investitionen betreffen. So „wird erwartet, dass die Mitgliedstaaten prioritär förderfähige Investitionen im Rahmen von Programmen fortführen, die die Union über den Europäischen Fonds für regionale Entwicklung, den Kohäsionsfonds, den Europäischen Sozialfonds, den Europäischen Meeres- und Fischereifonds und den Europäischen Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums fördert“ (21. Erwägungsgrund). Zu diesem Zweck wird die Kommission dazu aufgefordert zu prüfen, „in welchem Umfang“ der betreffende Mitgliedstaat diese Bedingung eingehalten hat. Sollte sie dabei zu dem Schluss kommen, dass diese Bedingung nicht eingehalten ist, hat der betreffende Mitgliedstaat das aus der EISF gewährte Darlehen vorzeitig ganz oder teilweise (und ohne Zinszuschuss) zurückzuzahlen (Art. 5 VO-E; 22. Erwägungsgrund).

169 Diese Bindung der geförderten öffentlichen Investitionen an die strukturpolitischen Ziele der Strukturfonds ist jedoch nicht in der Lage, die vorgeschlagene EISF als eine kohäsionspolitische Aktion im Sinne des Art. 175 Abs. 3 AEUV zu qualifizieren. Vielmehr handelt es sich dabei – gleichsam in Umkehrung der makroökonomischen Konditionalitäten der ESI-Fonds – um eine kohäsionspolitische Konditionalität eines, wie aufgezeigt, Instruments der Wirtschafts- und Währungsunion.

170 Zudem schließt weder diese Konditionalität an sich noch die Modalität ihrer Überwachung vollständig aus, dass die Fördermittel, die durch die EISF gewährt werden, von dem begünstigten Mitgliedstaat zumindest zu einem Teil auch für öffentliche Investitionen zu anderen Zwecken verwendet werden können. Somit bieten die Voraussetzungen für die Gewährung und Auszahlung der EU-Haushaltsmittel aus der vorgeschlagenen EISF keine hinreichende Garantie, um zu verhindern, dass diese Mittel von der vorgeschlagenen EISF in einer Weise verwaltet werden, die zwar die wirtschafts- und währungspolitischen Ziele dieser Stabilisierungsfunktion wahrt, aber nicht den von der Gemeinschaft im Rahmen der Politik des wirtschaftlichen, sozialen und territorialen Zusammenhalts anzuwendenden Maßgaben entspricht.

IV. Ergebnis

171 Nach alledem ist festzustellen: Die Schaffung einer Europäischen Investitionsstabilisierungsfunktion, wie sie die Europäische Kommission in der dem Europäischen Parlament vorgelegten Verordnung – COM(2018) 387 final – vorschlägt, kann sich nicht auf die dafür angegebene Rechtsgrundlage des Art. 175 Abs. 3 AEUV stützen. Weil sie inhaltlich über die Unionspolitik des wirtschaftlichen, sozialen und territorialen Zusammenhalts hinausgeht und zudem nicht ausgeschlossen werden kann, dass ihre Mittel von der Union nicht nach den dieser Politik genügenden Kriterien verwaltet werden, gehört sie nicht zu den spezifischen Aktionen

außerhalb der Strukturfonds, die, wenn sie sich als erforderlich erweisen, um die Ziele des Art. 174 AEUV zu erreichen, nach Art. 175 Abs. 3 AEUV erlassen werden können.

B. Folgerungen für ein Eurozonen-Budget

I. Gegenwärtiger Stand des Vorhabens

172 Am 14. Dezember 2018 hat der Euro-Gipfel eine Erklärung angenommen, die unter Ziffer 4 folgende Vereinbarung enthält: „Im Zusammenhang mit dem mehrjährigen Finanzrahmen (MFR) beauftragen wir die Euro-Gruppe, an der Konzeption, den Durchführungsmodalitäten und dem Zeitplan für ein Haushaltsinstrument für Konvergenz und Wettbewerbsfähigkeit für das Euro-Währungsgebiet und – auf freiwilliger Basis – für die Mitgliedstaaten des WKM II zu arbeiten. Es wird unter Wahrung der Kohärenz mit anderen EU-Politiken Teil des EU-Haushalts sein, und die Mitgliedstaaten des Euro-Währungsgebiets werden Kriterien und strategische Leitlinien dafür vorgeben. Wir werden seinen Umfang im Rahmen des MFR festlegen. Die Merkmale des Haushaltsinstruments werden im Juni 2019 vereinbart. Das Instrument wird nach dem in den Verträgen festgelegten Gesetzgebungsverfahren auf der Grundlage des einschlägigen Kommissionsvorschlags, der erforderlichenfalls zu ändern ist, angenommen.“⁶⁶

173 Mit der Beauftragung entsprechen die Staats- und Regierungschefs der Eurozone dem Bericht über die Vertiefung der Wirtschafts- und Währungsunion, auf den sich die Gruppe der Euro-Finanzminister (im inklusiven Format) zuvor, am 4. Dezember 2018, verständigt hatte.⁶⁷ Im Hinblick auf ein Instrument für Konvergenz und Wettbewerbsfähigkeit nimmt der Bericht seinerseits Bezug auf eine von Frankreich und Deutschland vorgeschlagene Architektur eines Eurozonen-Budget, das Teil des Unionshaushalts werden soll.

174 In dem entsprechenden Vorschlagspapier vom 16. November 2018 („Proposal on the architecture of a Eurozone Budget within the framework of the European Union“)⁶⁸ werden die Grundstrukturen dieses Instruments aufgezeigt sowie die Frage nach der dafür erforderlichen Rechtsgrundlage behandelt:

⁶⁶ Euro-Gipfel, Tagung vom 14. Dezember 2018 - Erklärung, EURO 503/18; abrufbar unter <https://www.consilium.europa.eu/media/37599/14-eurosummit-statement-de.pdf>.

⁶⁷ Vgl. Council of Europe, Pressemitteilung 738/18 vom 4. Dezember 2018 “Eurogroup report to Leaders on EMU deepening”, abrufbar unter <https://www.consilium.europa.eu/de/press/press-releases/2018/12/04/eurogroup-report-to-leaders-on-emu-deepening/pdf>.

⁶⁸ Version finale, abrufbar unter <https://www.consilium.europa.eu/media/37011/proposal-on-the-architecture-of-a-eurozone-budget.pdf>.

175 Danach soll das Eurozonen-Budget in erster Linie aus regelmäßigen Beiträgen von Mitgliedstaaten der Eurozone finanziert werden, die auf der Grundlage eines zwischenstaatlichen Abkommens (IGA) der Staaten der Eurozone als extern zweckgebundene Einnahmen in den EU-Haushalt eingestellt werden. Das Abkommen würde die Methode zur Berechnung der Einzelbeiträge und deren Höchstbetrag sowie das Verfahren über die strategischen Entscheidungen zur Verwendung der Budgetmittel festlegen. Über das Volumen des Euro-Budgets soll von den Staats- und Regierungschefs der EU-Staaten im Rahmen der Verhandlungen über den nächsten Mittelfristigen Finanzrahmen der Union für die Jahre 2021-2027 entschieden werden.

176 Zwar soll die Verwendung des Eurozonen-Budgets den allgemeinen Haushaltsregeln der Union unterliegen, doch würde „gleichzeitig“ die strategische Führung des Budgets nur bei den Staats- und Regierungschefs der Währungsunion liegen. Als Beispiel für ein derart „geteiltes Management“ wird vorgeschlagen, dass die Euro-Staaten Programme zur Investition der Budget-Mittel ausarbeiten, über die die Kommission als Verwalter des Budgets beschließt. Dabei sollen die Investitionsprogramme einen kurzen Zeitrahmen haben, die Rahmenvorgaben des Rechtsaktes zur Einführung des Eurozonen-Budgets und die strategischen Entscheidungen der Eurogruppe beachten sowie im Hinblick auf Investitions- und Reformprioritäten jederzeit geändert werden können. Mitgliedstaaten und Programme sollen nur dann durch das Eurozonen-Budget unterstützt werden können, wenn sie den Verpflichtungen aus dem Koordinationsrahmen der europäischen Wirtschaftspolitik, einschließlich steuerlicher Vorschriften, genügen.

177 Zur Frage, auf welche Rechtsgrundlage das Eurozonen-Budget gestützt werden könnte, benennt das Vorschlagspapier Art. 175 Abs. 3 AEUV, möglicherweise in Verbindung mit Art. 182 AEUV und Art. 173 AEUV, evtl. auch Art. 136 AEUV.

178 Im Hinblick darauf, dass der Vorschlag mit dieser Berufung auf Art. 175 Abs. 3 AEUV das Eurozonen-Budget auf eine Kompetenznorm aus der Kohäsionspolitik der Union zu stützen sucht, erklärt das Papier sogleich ausdrücklich: „Dieses Instrument sollte kein Präzedenzfall für die Kohäsionspolitik der EU sein“ („This instrument should not be a precedent for the EU’s cohesion policy.“).

179 Im Weiteren wird im Hinblick darauf, dass der Union die vertraglichen Kompetenzen der Kohäsionspolitik gemäß Art. 174 AEUV übertragen sind, „um eine harmonische Entwicklung der Union als Ganzes zu fördern“, indessen das Instrument des Eurozonen-Budgets auf die Mitgliedstaaten der Eurozone beschränkt sei, das Folgende ausgeführt:

180 Eine solche Beschränkung sei rechtlich möglich, wenn es einen objektiven Grund gebe, der den Bedarf eines spezifisches Instruments für die Eurozone rechtfertige. Diese Recht-

fertigung läge darin, dass die Notwendigkeit für eine bessere Konvergenz und Wettbewerbsfähigkeit in der Eurozone bestünde, um die Stabilität der Eurozone als Ganzes zu sichern. Denn die Möglichkeiten, Konvergenz und Wettbewerbsfähigkeit zu steigern, seien für Euro-Staaten wegen der fehlenden Mittel zur Anpassung der Geldpolitik und der Wechselkurse auf nationaler Ebene beschränkter. Daher würde die Schaffung eines Eurozonen-Budgets auf einem spezifischen Bedarf („specific need“) der Eurozone für ein höheres Niveau an Konvergenz und Wettbewerbsfähigkeit beruhen und andere, in die gleiche Richtung zielende Investitionen und Reformen in den Euro-Staaten unterstützen.

181 Das Instrument des Eurozonen-Budgets würde die Konvergenz fördern und Anreize für die Umsetzung von Reformen schaffen, insbesondere durch die Ko-Finanzierung wachstumsfördernder öffentlicher Ausgaben wie für Investitionen, Forschung und Entwicklung, Innovation und Humankapital. Darüber hinaus würde es auch eine Stabilisierungsfunktion für die Eurozone wahrnehmen, insbesondere im Hinblick darauf, dass öffentliche Investitionen im Fall eines Drucks auf die öffentlichen Finanzen häufig gesenkt würden.

II. Vergleichbarkeit mit dem Vorhaben der EISF

182 Nach dem vorstehend geschilderten, gegenwärtigen Stand der Planungen geht das Instrument eines Eurozonen-Budgets inhaltlich und konzeptionell über das bereits in Form eines Verordnungsvorschlags der Kommission vorliegende Vorhaben einer EISF hinaus. Insbesondere scheint es sich im Unterschied zu diesem nicht um ein Instrument zu handeln, das nur auf das Ziel der makroökonomischen Stabilisierung durch die Abfederung wirtschaftlicher Schocks ausgerichtet ist. Vielmehr scheint das Vorhaben, einen eigenen Haushalt für das Euro-Währungsgebiet im Haushalt der Union zu etablieren, den Zweck zu verfolgen, allgemeinere Ziele verwirklichen zu können, die dem Ziel der Stabilität als auch der Konvergenz und Wettbewerbsfähigkeit Rechnung tragen.

183 Gleichwohl und auch unbeschadet dessen, dass über die im Rahmen des Eurozonen-Budget zum Einsatz kommenden Finanzierungsinstrumente noch keine nähere Klarheit herrscht, ist die strukturelle Vergleichbarkeit von Eurozonen-Budget und EISF unverkennbar. Die Vergleichbarkeit ist derart offenbar, dass die EISF gewissermaßen als Vorläufer und Blaupause in verkleinertem Format für das Instrument des Eurozonen-Budgets erscheint.

184 In diesem Sinne sind beide, Eurozonen-Budget und EISF, allemal im Hinblick auf diejenigen Modalitäten vergleichbar, die für die Wahl der Rechtsgrundlage relevant sind.⁶⁹ Danach bestehen – unter Heranziehung der vorstehend im Blick auf das Instrument der EISF

⁶⁹ Die Erwägungen, die dazu – wie im Text geschildert – in dem Vorschlagspapier für das Eurozonen-Budget unterbreitet werden, sind zwar erheblich knapper, stimmen aber inhaltlich und teilweise wörtlich mit der Begründung überein, die insoweit im Verordnungsvorschlag für die EISF angeführt sind.

dargelegten Maßgaben, unter denen Art. 175 Abs. 3 AEUV eine geeignete Rechtsgrundlage für Maßnahmen der Union bietet – aus heutiger Sicht beachtliche Zweifel, dass das Instrument des Eurozonen-Budgets in der Gestalt, wie es nach den vorstehend angeführten Quellen gegenwärtig erkennbar ist, auf Art. 175 Abs. 3 AEUV gestützt werden kann.

185 Auch insofern ist nämlich darauf hinzuweisen, dass Art. 175 Abs. 3 AEUV der Union eine geeignete Rechtsgrundlage nur für den Erlass von spezifischen Aktionen außerhalb der Fonds bereitstellt, die sich als erforderlich erweisen, um das Ziel des wirtschaftlichen, sozialen und territorialen Zusammenhalts zur Förderung einer harmonischen Entwicklung der Union als Ganzes zu verfolgen, mithin nicht über dieses Ziel hinausgehen, und nach den innerhalb dieses unionsrechtlichen Rahmens anzuwendenden Kriterien verwaltet werden.⁷⁰

186 Im Hinblick auf die daraus abzuleitenden, zuvor in Leitsätzen zusammenfassten (oben, Abs.-Nr. 112 bis 127) Voraussetzungen und Grenzen der Ermächtigung des Art. 175 Abs. 3 AEUV erscheint es insbesondere zweifelhaft, ob das Instrument des Eurozonen-Budget auf das identische Ziel des wirtschaftlichen, sozialen und territorialen Zusammenhalts ausgerichtet ist, ob es als eine spezifische Aktion der Kohäsionspolitik qualifiziert werden kann und ob es auf eine Förderung der harmonischen Entwicklung der Union als Ganzes bezogen ist.

187 Insbesondere ist erneut hervorzuheben, dass die im Bereich der Kohäsionspolitik eröffnete Kompetenz des Art. 175 Abs. 3 AEUV keine (Abrundungs-)Kompetenz für (Finanzierungs-)Instrumente im Unionshaushalt bereitstellt, die für notwendig gehalten werden, um Ziele in dem anderen Politikfeld der Wirtschafts- und Währungsunion zu verfolgen, aber in dem Vertragstitel der Wirtschafts- und Währungsunion die hierfür erforderliche Befugnis nicht vorgesehen ist.

III. Folgerung

188 Es bestehen erhebliche Bedenken, dass das Instrument des Eurozonen-Budgets in der Gestalt, wie es zum gegenwärtigen Zeitpunkt der politischen Planung erkennbar ist, auf die Rechtsgrundlage des Art. 175 AEUV gestützt werden kann, weil es höchst zweifelhaft erscheint, dass dieses Instrument inhaltlich nicht über die Unionspolitik des wirtschaftlichen, sozialen und territorialen Zusammenhalts hinausgeht.

Marburg, den 18. Januar 2019

gez. Prof. Dr. Hans-Detlef Horn

⁷⁰ Vgl. EuGH, Urt. vom 3. September 2009, Rs. C-166/07, ECLI:EU:C:2009:499, Rn. 46, 58, 59.