

## Inhaltsverzeichnis

Vorwort.....	VII
Abkürzungsverzeichnis.....	XVIII
Einleitung.....	1
<i>I. Koordinierungsbedarf im europäischen Mehrebenensystem .....</i>	<i>1</i>
<i>II. Diskussionsstand und -defizite .....</i>	<i>4</i>
<i>III. Koordinierung als Ausübung öffentlicher Gewalt .....</i>	<i>5</i>
<i>IV. Gang der Darstellung .....</i>	<i>6</i>
Kapitel 1: Die Verfahren der Koordinierung – Abkehr von der Gemeinschaftsmethode .....	9
<i>I. Begriffsklärung, Inhalt und Ablauf der Koordinierungsverfahren .....</i>	<i>9</i>
1. Koordinierung als Ausdruck des Abstimmungsbedarfs im Mehrebenensystem.....	10
a) Charakteristika der Koordinierungsverfahren in Abgrenzung zur Gemeinschaftsmethode.....	13
b) Institutionelle Unterschiede zur Gemeinschaftsmethode .....	14
2. Die vertraglich verankerten Verfahren zur Koordinierung der Wirtschafts- und Beschäftigungspolitik .....	15
a) Das Verfahren wirtschaftspolitischer Koordinierung i. S. d. Art. 121 AEUV (ex Art. 99 EGV) .....	16
aa) Überblick über die Vorgaben des Art. 121 AEUV (ex Art. 99 EGV) .....	18
bb) Das Verfahren der multilateralen Überwachung.....	20
cc) Europäisches Semester .....	21
b) Der Stabilitäts- und Wachstumspakt als Erweiterung der multilateralen Überwachung der nationalen Wirtschaftspolitik .....	22

aa)	Die präventive Komponente des Stabilitäts- und Wachstumspaktes .....	23
bb)	Die korrektive Komponente des Stabilitäts- und Wachstumspakts – das Verfahren zur Vermeidung übermäßiger öffentlicher Defizite .....	27
cc)	Die makroökonomische Überwachung als neues Element des reformierten Stabilitäts- und Wachstumspakts .....	31
dd)	Fazit .....	33
c)	Die Koordinierung der Beschäftigungspolitik i. S. d. Art. 148 AEUV (ex Art. 128 EGV) .....	34
aa)	Überblick über die Vorgaben des Art. 148 AEUV (ex Art. 128 EGV) .....	35
bb)	Die Rechtsverbindlichkeit der beschäftigungspolitischen Leitlinien .....	39
d)	Der tatsächliche Ablauf der Politikkoordinierung .....	42
aa)	Der integrierte Ansatz der Koordinierung der Wirtschafts- und Beschäftigungspolitik .....	42
bb)	Die verschiedenen Phasen des Koordinierungsprozesses .....	45
cc)	Fazit .....	49
3.	Die außervertragliche Fortentwicklung der Koordinierungsverfahren – die Offene Methode der Koordinierung ..	49
a)	Merkmale der Verfahren der Offenen Methode der Koordinierung .....	51
b)	OMK für Sozialschutz und soziale Eingliederung (OMK Soziales) .....	54
aa)	Soziale Eingliederung und Armutsbekämpfung .....	56
bb)	Alterssicherung und Renten .....	58
cc)	Gesundheitsschutz und Langzeitpflege .....	60
c)	Allgemeine und berufliche Bildung .....	62
d)	Jugendpolitik .....	64
e)	Strategie für nachhaltige Entwicklung .....	65
f)	Forschung und technologische Entwicklung .....	66
g)	Migration .....	68
h)	Unternehmenspolitik .....	71
i)	Kulturpolitik .....	72
4.	Fazit .....	74
a)	Unterschiedliche Entwicklungsphasen .....	74
b)	Unterschiedliche Verfahrensabläufe .....	75
II.	<i>Abgrenzung zur Koordinierung i. S. d. Gemeinschaftsmethode</i> .....	76
1.	Koordinierung als Synonym für eine Harmonisierung oder Rechtsangleichung .....	76

2. Koordinierung als Kollisionsrecht.....	78
3. Die sozialpolitischen Koordinierungsbestimmungen im Vertrag von Maastricht und die Politik der Konvergenz als Vorläufer der Koordinierungsverfahren .....	79
III. Fazit.....	81
 Kapitel 2: Koordinierung als neue Form des Regierens .....	83
 I. <i>Herkunft der Koordinierungsverfahren – Rückgriff auf Handlungsformen internationaler Organisationen</i> .....	83
1. Die Economic Surveys der Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD).....	84
2. Das Art.-IV-Verfahren des Internationalen Währungsfonds (IWF).....	86
3. Fazit .....	87
 II. <i>Die Herausbildung neuer Formen des Regierens – Koordinierung als Teil der allgemeinen governance-Debatte</i> .....	89
1. Der governance-Begriff .....	89
a) Governance als deskriptiv-analytisches Konzept .....	89
b) Begriffliche Wurzeln .....	90
2. Der governance-Begriff auf internationaler Ebene.....	91
3. Die Diskussion über die Veränderung der Staatlichkeit auf nationaler Ebene .....	92
4. Die governance-Debatte auf europäischer Ebene .....	94
a) New old governance als frühe Abweichung von der Gemeinschaftsmethode.....	95
aa) Die „Neue Konzeption“ zur technischen Harmonisierung und Normung .....	95
bb) Das Europäische Ausschusswesen.....	97
cc) Die Agenturen.....	99
dd) Der soziale Dialog.....	101
b) New-governance-Formen: Vertragliche Koordinierungsverfahren und OMK .....	103
c) Fazit .....	104
5. Fazit: Koordinierung als „dritter“ Weg zwischen Integration und Kooperation .....	105
 III. <i>Die „neue Unverbindlichkeit“ – Herausforderungen für das Europarecht</i> .....	106

1.	Die Vorteile und Chancen des Instruments der Koordinierung .....	107
a)	Koordinierung als Antwort auf das soziale Defizit der EU? .....	107
b)	Der dezentrale Ansatz der Koordinierungsverfahren .....	108
c)	Die Flexibilität und stetige Überarbeitung der Koordinierungsverfahren .....	109
d)	Der Prozess des Lernens und die Generierung neuer Informationen .....	109
2.	Die Herausforderungen für das Unionsrechts .....	110
a)	Die institutionelle Struktur der Koordinierung .....	111
b)	Fehlende Transparenz der Koordinierungsprozesse und mangelnde Akteursbeteiligung auf nationaler Ebene .....	111
c)	Fehlende Effektivität .....	114
aa)	Kurzfristige Wirkungen auf Mitgliedstaatenebene .....	116
bb)	Langfristige Wirkungen auf Mitgliedstaatenebene am Beispiel der deutschen Arbeitsmarktpolitik .....	117
d)	Kompetenzverschiebung durch weiche Steuerung und Legitimationsdefizit .....	120
e)	Die Legitimität des politischen benchmarkings .....	122
f)	Verminderter Rechtsschutz .....	122
IV.	Fazit .....	123

### Kapitel 3: Koordinierung als Ausübung europäischer öffentlicher Gewalt .....

I.	<i>Die (öffentlich-)rechtliche Relevanz der Koordinierung – Koordinierung als Ausübung öffentlicher Gewalt</i> .....	126
1.	Die Herkunft des Begriffs der Ausübung öffentlicher Gewalt .....	127
a)	Art. 19 Abs. 4 GG als Ausgangspunkt .....	129
aa)	Öffentliche Gewalt im organisatorischen Sinne .....	129
bb)	Öffentliche Gewalt als Verfolgung eines öffentlichen Zwecks .....	130
cc)	Inanspruchnahme von Finanzmitteln .....	131
b)	Die Fallgruppen des schlichten und informalen Verwaltungshandelns im deutschen Verwaltungsrecht .....	131
aa)	Schlichtes Verwaltungshandeln .....	132
bb)	Informales Verwaltungshandeln .....	133
c)	Fazit: Akteurskonstellation und Zweckverfolgung der Verhaltenssteuerung .....	134
2.	Übertragbarkeit des Begriffs auf das Unionsrecht .....	135

a) Bedürfnis für eine Heranziehung des Begriffs der Ausübung europäischer öffentlicher Gewalt.....	135
b) Das Prinzip der begrenzten Einzelermächtigung.....	136
c) Die Fallgruppe der Empfehlungen und Stellungnahmen .....	138
d) Schlichtes Verwaltungshandeln und informelles Handeln auf EU-Ebene .....	139
e) Fazit: Existenz des Begriffs der Ausübung europäischer öffentlicher Gewalt.....	140
3. Einordnung der Koordinierungsverfahren als Ausübung europäischer öffentlicher Gewalt .....	141
a) Verfolgung öffentlicher Ziele und Intention der Beeinflussung mitgliedstaatlichen Handelns.....	141
b) Heranziehung des institutionellen europäischen Rahmens.....	142
c) Die Außenwirkung der Koordinierungsverfahren und die Stärkung des horizontalen Austauschs zwischen den Mitgliedstaaten .....	142
d) Die Finanzierung der Koordinierungsverfahren aus EU-Mitteln...	144
e) Fazit .....	145
4. Schutzrichtung und Zweck einer Einordnung der Koordinierungsverfahren als Ausübung europäischer öffentlicher Gewalt.....	146
a) Schutz der Unionsbürger.....	146
b) Schutz der Souveränität der Mitgliedstaaten.....	148
II. <i>Der soft-law-Begriff im Unionsrecht und die Verfahren der     Koordinierung.....</i>	149
1. Arten von soft-law-Akten auf EU-Ebene .....	150
a) Die Fallgruppen der Empfehlung und Stellungnahme.....	151
aa) Die Empfehlung.....	151
bb) Die Stellungnahme .....	152
b) Ungeschriebene Kategorien von soft-law-Akten im Unionsrecht .	153
c) Fazit	156
2. Wirkungen von soft-law-Akten im Unionsrecht und faktische Wirkungen der Koordinierungsverfahren.....	157
a) Mittelbare Rechtswirkungen von soft-law-Akten.....	158
aa) Differenzierung zwischen unmittelbaren und mittelbaren Rechtswirkungen.....	158
bb) Fazit: Unterscheidung von unmittelbaren und mittelbaren Rechtswirkungen und Abgrenzung zu tatsächlichen Wirkungen.....	159
b) Faktische Wirkungen und mittelbare Rechtswirkungen der Koordinierungsverfahren.....	160

aa) Faktische Wirkungen als Merkmale des Verfahrens multilateraler Überwachung .....	161
bb) Mittelbare Rechtswirkungen durch Verknüpfung mit Instrumenten der Lenkungsverwaltung .....	161
3. Der Normcharakter und die Steuerungsabsicht von soft law und hard law .....	162
4. Die Differenzierung zwischen Steuerungssubjekt und Steuerungsobjekt als Merkmal von soft law .....	163
5. Fazit .....	164
<i>III. Alternative Einordnungsversuche – Koordinierung als Transformation der Rechtskategorie? .....</i>	165
1. Die Fallgruppe der gegenseitigen Ergänzung (complementarity) am Beispiel der Gleichberechtigung von Männern und Frauen .....	166
2. Verdrängung der traditionellen Formen des Unionsrechts durch neue Formen des Regierens (new modes of governance) .....	170
3. Vermischung beider Systeme und die Entstehung hybrider Strukturen .....	172
a) Der Stabilitäts- und Wachstumspakt (SWP) .....	172
aa) Elemente der Verschränkung nach der Reform des SWP .....	172
bb) Fazit .....	175
b) Die IVU-Richtlinie 2008/1/EG als Beispiel im Bereich des Umweltrechts .....	175
4. Zusammenfassung .....	177
<i>IV. Fazit: Koordinierung als Ausübung europäischer öffentlicher Gewalt .....</i>	178
<b>Kapitel 4: Koordinierung als Kompetenzkategorie .....</b>	180
<i>I. Legalitäts- oder Legitimitätsdiskurs? .....</i>	182
1. Die Legalitätsanforderungen an die Verfahren der Koordinierung auf europäischer Ebene .....	183
a) Das Prinzip der begrenzten Einzelermächtigung als Kompetenzgrenze .....	184
aa) Die Reichweite des Prinzips der begrenzten Einzelermächtigung .....	184
bb) Die Koordinierungsverfahren und die Verbandskompetenz der EU .....	187
cc) Fazit .....	188

b) Die Handlungsbefugnis der Organe .....	189
aa) Koordinierung der Wirtschafts- und Beschäftigungspolitik und Stabilitäts- und Wachstumspakt.....	190
bb) OMK-Prozesse .....	191
cc) Fazit.....	194
c) Hinreichende Bestimmtheit der Ermächtigungsnormen und der Anforderungen an den Verfahrensablauf.....	194
aa) Sachbereichskompetenzen und finale Kompetenzen.....	195
bb) Implied powers.....	197
cc) Vergleichsfall Empfehlungen und Stellungnahmen .....	198
dd) Vergleichsfall weiterer ungekennzeichneter unverbindlicher Rechtsakte .....	199
ee) Anforderungen an den Ablauf der Koordinierung der Wirtschafts- und Beschäftigungspolitik.....	200
ff) Anforderungen an die OMK-Prozesse .....	202
gg) Fazit .....	202
d) Vorgaben für die Kompetenzausübung .....	203
aa) Subsidiaritätsprinzip .....	203
bb) Verhältnismäßigkeitsprinzip.....	205
cc) Kohärenzgebot i. S. d. Art. 7 AEUV.....	206
dd) Allgemeine Rechtsgrundsätze .....	207
e) Fazit: geringe Legalitätsanforderungen für die Koordinierungsverfahren.....	209
2. Die Legitimität der Verfahren der Koordinierung.....	210
a) Unverbindlichkeit der Koordinierung: fehlende Effektivität und fehlender Rechtsschutz .....	211
b) Prozesscharakter der Koordinierung: fehlende Verantwortungszurechnung .....	213
c) Institutionelle Struktur: fehlende Transparenz .....	215
d) Fazit: Auseinanderfallen von Legalität und Legitimität der Verfahren der Koordinierung.....	216
II. <i>Das Kompetenzkonzept als Möglichkeit zur Legalitäts- und     Legitimitätsvermittlung</i> .....	217
1. Der Kompetenzbegriff und die Funktionen von Kompetenzen auf EU-Ebene.....	217
a) Der Kompetenzbegriff des Unionsrechts .....	218
aa) Originäre Unionskompetenzen.....	220
bb) Das Prinzip der begrenzten Einzelermächtigung i. S. d. Art. 5 Abs. 2 EUV .....	220
cc) Eindimensionale Kompetenzzuweisung.....	221
dd) Keine Kompetenzen aus reinen Zielbestimmungen .....	221

ee) Verbands- und Organkompetenzen .....	223
b) Funktionen des Prinzips der begrenzten Einzelermächtigung .....	223
aa) Konstituierungsfunktion des Art. 5 Abs. 2 EUV .....	224
bb) Begrenzungsfunktion .....	224
cc) Ordnungsfunktion .....	225
dd) Kontroll- und Stabilisierungsfunktion .....	226
2. Fazit: Kompetenzkonzept als geeigneter Anknüpfungspunkt zur Legalitäts- und Legitimitätsvermittlung .....	227
<i>III. Ausgestaltung einer Kompetenz zur Koordinierung –   Koordinierung als prozedurale Kategorie .....</i>	<i>228</i>
1. Die gegenwärtige Verankerung der Koordinierungsverfahren im Vertrag von Lissabon – enger oder weiter Kompetenzbegriff? .....	229
a) Die Verankerung der Koordinierungsverfahren im AEUV .....	229
aa) Unterstützungs-, Ergänzungs- und Koordinierungsmaßnahmen .....	230
bb) Koordinierung der Wirtschafts- und Beschäftigungspolitik ...	232
cc) Elemente des Verfahrens multilateraler Überwachung in den speziellen Vertragsbestimmungen .....	234
b) Fazit: fehlende ausdrückliche Verankerung der OMK-Prozesse ...	235
2. Wiederaufgreifen des Diskussionsvorschlags des europäischen Verfassungskonvents .....	235
3. Einordnung der Koordinierungsverfahren als prozedurale Kompetenzkategorie und Ausgestaltung der vertraglichen Ermächtigungsnorm .....	237
a) Abgrenzung zu den ausschließlichen und geteilten Zuständigkeiten im Vertrag von Lissabon .....	238
b) Abgrenzung von den Unterstützungs-, Koordinierungs- oder Ergänzungsmaßnahmen .....	240
c) Verhältnis zwischen OMK-Prozessen und der Koordinierung der Wirtschafts- und Beschäftigungspolitik .....	241
d) Verankerung einer allgemeinen prozeduralen Kategorie zur Koordinierung .....	242
aa) Ausgestaltung der allgemeinen Koordinierungsbestimmung ..	242
bb) Verankerung in den speziellen Vertragsbestimmungen .....	243
cc) Institutionelle Struktur .....	244
4. Fazit: Verankerung der Koordinierungsverfahren als prozedurale Kategorie im AEUV .....	245
 Schlussbetrachtung .....	 247
Ergebnisse der Arbeit in Thesen .....	251



Literaturverzeichnis ..... 259

Sachregister ..... 287