

BEATE BRAAMS

Koordinierung als Kompetenzkategorie

*Studien zum europäischen und deutschen
Öffentlichen Recht*

3

Mohr Siebeck

Studien zum europäischen und deutschen Öffentlichen Recht

herausgegeben von
Christian Calliess und Matthias Ruffert

3



Beate Braams

Koordinierung als Kompetenzkategorie

Mohr Siebeck

Beate Braams, geboren 1980; Studium der Rechtswissenschaft an der Friedrich-Schiller-Universität Jena; Aufbaustudium (LL.M. in European Community Law) an der University of Essex/Großbritannien; Forschungsaufenthalt am Europäischen Hochschulinstitut Florenz/Italien; wissenschaftliche Mitarbeiterin an der Universität Jena und der Humboldt Universität zu Berlin; Referendariat am Kammergericht Berlin; seit 2010 Referentin im Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie im Bereich Energierecht/Energiepolitik, Berlin; 2013 Promotion.

ISBN 978-3-16-152798-2 / eISBN 978-3-16-162958-7 unveränderte eBook-Ausgabe 2024
ISSN 2192-2470 (Studien zum europäischen und deutschen Öffentlichen Recht)

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliographie; detaillierte bibliographische Daten sind im Internet über <http://dnb.dnb.de> abrufbar.

zugl.: Jena, Univ., Diss., 2013

© 2013 Mohr Siebeck Tübingen. www.mohr.de

Das Werk einschließlich aller seiner Teile ist urheberrechtlich geschützt. Jede Verwertung außerhalb der engen Grenzen des Urheberrechtsgesetzes ist ohne Zustimmung des Verlags unzulässig und strafbar. Das gilt insbesondere für Vervielfältigungen, Übersetzungen, Mikroverfilmungen und die Einspeicherung und Verarbeitung in elektronischen Systemen.

Das Buch wurde von Gulde-Druck in Tübingen auf alterungsbeständiges Werkdruckpapier gedruckt und gebunden.

Meinen Eltern

Vorwort

Die vorliegende Arbeit wurde im Wintersemester 2012/2013 von der Rechtswissenschaftlichen Fakultät der Friedrich-Schiller-Universität Jena als Dissertation angenommen. Literatur und Rechtsprechung konnten bis Dezember 2012 berücksichtigt werden.

Meinem Doktorvater Professor Dr. Matthias Ruffert gilt mein besonderer Dank für die Unterstützung, den Austausch und die Anregungen in den vergangenen Jahren, insbesondere aber für die stetige Aufmunterung, die Arbeit fortzusetzen und zu beenden. Professor Dr. Ohler danke ich für die zügige Erstellung des Zweitgutachtens.

Zudem gilt besonderer Dank Professor Dr. Christian Joerges für die wissenschaftliche Betreuung und Unterstützung während meines Forschungsaufenthalts am Europäischen Hochschulinstitut in Florenz, insbesondere aber auch für die Diskussionen, anregenden Fragen und den Austausch in den vielen Jahren nach meinem Florenzaufenthalt.

Den Herausgebern der Schriftenreihe „Studien zum europäischen und deutschen Öffentlichen Recht“ Professor Dr. Calliess und Professor Dr. Ruffert danke ich für die Aufnahme meiner Arbeit in diese Schriftenreihe.

Mein Dank gilt zudem dem Deutschen Akademischen Austauschdienst (DAAD) für die Finanzierung des Forschungsaufenthalts am Europäischen Hochschulinstitut in Florenz.

Mein besonderer Dank für die beständige Unterstützung und Motivation sowie die Geduld und Rücksichtnahme gilt Alexander Baron.

Schließlich und vor allem möchte ich mich von ganzem Herzen bei meinen Eltern und meiner Schwester für die liebevolle, unablässige und vorbehaltlose Unterstützung bedanken, ohne die diese Arbeit nicht möglich gewesen wäre.

Berlin, Juni 2013

Beate Braams

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. Abgrenzung zur Koordinierung i. S. d. Gemeinschaftsmethode	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

<i>III. Fazit</i>	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

<i>II. 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

<i>III. 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
<i>IV. Fazit</i>	123

Kapitel 3: Koordinierung als Ausübung europäischer öffentlicher Gewalt

125

<i>1. 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>	
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>	
 Kapitel 4: Koordinierung als Kompetenzkategorie	
 <i>I. Legalitäts- oder Legitimitätsdiskurs?</i>	
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. Das Kompetenzkonzept als Möglichkeit zur Legalitäts- und Legitimitätsvermittlung	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 –</i>	
<i>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 Verfassungskongresses	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	
Ergebnisse der Arbeit in Thesen	251

Literaturverzeichnis	259
Sachregister	287

Abkürzungsverzeichnis

ABIEG	Amtsblatt der EG
ABIEU	Amtsblatt der EU (Änderung der Bezeichnung seit dem Vertrag von Nizza)
ABIEWG	Amtsblatt der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft
AEUV	Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union
AJIL	American Journal of International Law
AöR	Archiv des öffentlichen Rechts
APuZ	Aus Politik und Zeitgeschichte
AVR	Archiv des Völkerrechts
BFHE	Entscheidungssammlung des Bundesfinanzhofs
BGBI.	Bundesgesetzblatt
BGHZ	Entscheidungssammlung des Bundesgerichtshofs
BR-Drs.	Bundesratsdrucksache
BVerfG	Bundesverfassungsgericht
BVerfGE	Sammlung der Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts
BVerwG	Bundesverwaltungsgericht
BVerwGE	Sammlung der Entscheidungen des Bundesverwaltungsgerichts
Cepol	European Police College
CMLRev	Common Market Law Review
Dok.	Dokument
DÖV	Die Öffentliche Verwaltung
DVBt.	Deutsches Verwaltungsblatt
EA	Europa-Archiv
EAGFL	Europäischer Ausrichtungs- und Garantiefonds für Landwirtschaft
EBS	Europäische Beschäftigungsstrategie
ECOFIN	Rat der Wirtschafts- und Finanzminister der EU
EDA	European Defence Agency
EEA	Einheitliche Europäische Akte
EERJ	European Education Research Journal

EFRE	Europäischer Fonds für regionale Entwicklung
EG	Europäische Gemeinschaft
EGKS	Europäische Gemeinschaft für Kohle und Stahl
EGV	EG-Vertrag
EIoP	European Integration online Papers
EJIL	European Journal of International Law
ELJ	European Law Journal
ELRev	European Law Review
endg.	endgültig
EPL	European Public Law
ESF	Europäischer Sozialfonds
ESFS	Europäische Finanzstabilisierungsfazilität
ESM	Europäischer Stabilisierungsmechanismus
ESZB	Europäisches System der Zentralbanken
EU	Europäische Union
EuG	Europäisches Gericht erster Instanz
EuGH	Europäischer Gerichtshof
EuGHE	Sammlung der Entscheidungen des EuGH
EuGRZ	Europäische Grundrechtezeitschrift
EUISS	European Union Institute for Security Studies
EuR	Europarecht
Euratom	Vertrag zur Gründung der Europäischen Atomgemeinschaft
Eurojust	European Judicial Cooperation Unit
Europol	European Police Office
EUSC	European Union Satellite Centre
EUV	Vertrag über die Europäische Union
EuZW	Europäische Zeitschrift für Wirtschaftsrecht
EWG	Europäische Wirtschaftsgemeinschaft
EWGV	Vertrag über die Europäische Wirtschaftsgemeinschaft
EZB	Europäische Zentralbank
FAZ	Frankfurter Allgemeine Zeitung
FIAF	Finanzinstrument für die Ausrichtung der Fischerei
FS	Festschrift
GASP	Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik
GS	Gedenkschrift
HdbdStR	Handbuch des Staatsrechts

HS	Halbsatz
i. E.	im Entstehen
ICLQ	International & Comparative Law Quarterly
IWF	Internationaler Währungsfond
JCMS	Journal of Common Market Studies
JZ	Juristenzeitung
KritV	Kritische Vierteljahresschrift für Gesetzgebung und Rechtswissenschaft
MLR	Modern Law Review
MPIfG	Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung
NAP	Nationale Aktionspläne i. S. d. Beschäftigungsstrategie des Art. 125 EGV i. V. m. Art. 128 EGV
NJW	Neue Juristische Wochenschrift
NRP	Nationale Reformpläne als neue Berichtsform im Koordinierungsprozess und Folge der Reform der Lissabon-Strategie 2005, umfasst die Bereiche Makro-, Mikroökonomie und Beschäftigung
NVwZ	Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht
NZA	Neue Zeitschrift für Arbeitsrecht
NZG	Neue Zeitschrift für Gesellschaftsrecht
OECD	Organization for Economic Co-operation and Development
OEEC	Organization for European Economic Co-operation
OMK	Offene Methode der Koordinierung
PJZS	Polizeiliche und justizielle Zusammenarbeit in Strafsachen
PVS	Politische Vierteljahresschrift
RabelsZ	Rabels Zeitschrift für ausländisches und internationales Privatrecht
Rda	Recht der Arbeit
RL	Richtlinie
Rs./verb. Rs.	Rechtssache/verbundene Rechtssache
st. Rspr.	ständige Rechtsprechung
StWuStP	Staatswissenschaft und Staatspraxis
UAbs.	Unterabsatz
UTR	Umwelt- und Technikrecht
Var.	Variante
VerwArch	Verwaltungsarchiv
Vorbem.	Vorbemerkung
VSSR	Vierteljahresschrift für Sozialrecht

VVDStRL	Veröffentlichung der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer
VVE	Vertrag über eine Verfassung für Europa
WFA	Wirtschafts- und Finanzausschuss
WSA	Wirtschafts- und Sozialausschuss
WWU	Wirtschafts- und Währungsunion
YEL	Yearbook of European Law
YLJ	Yale Law Journal
ZaöRV	Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht
ZAR	Zeitschrift für Ausländerrecht und Ausländerpolitik
ZERP	Zentrum für Europäische Rechtspolitik
ZEuS	Zeitschrift für europarechtliche Studien
ZfS	Zeitschrift für Sozialreform
ZgStW	Zeitschrift für die gesamte Staatswissenschaft
ZG	Zeitschrift für Gesetzgebung
Ziff.	Ziffer
ZögU	Zeitschrift für öffentliche und gemeinwirtschaftliche Unternehmen
ZSE	Zeitschrift für Staats- und Europawissenschaften
ZUR	Zeitschrift für Umweltrecht
ZVglRWiss	Zeitschrift für Vergleichende Rechtswissenschaft

Einleitung

I. Koordinierungsbedarf im europäischen Mehrebenensystem

Die andauernde Verschuldungskrise einiger Euro-Mitgliedstaaten verdeutlicht, dass eine Währungsunion nicht ohne Abstimmung und Koordinierung in wirtschafts-, beschäftigungs- und sozialpolitischen Politikfeldern gelingen kann. Die rechtlich sehr unterschiedliche Kompetenzverteilung zwischen EU und Mitgliedstaaten in inhaltlich eng verwandten Politikfeldern löst einen Koordinierungsbedarf aus, der mit den bestehenden rechtlichen Handlungsformen nur unzureichend ausgefüllt werden kann. So verfügt die EU auf der einen Seite über ausschließliche Zuständigkeiten in der Währungspolitik für die an der Währungsunion teilnehmenden Mitgliedstaaten, belässt aber andererseits die Wirtschafts-, Beschäftigungs- und Sozialpolitik inhaltlich auf der Ebene der Mitgliedstaaten.¹ Es entsteht ein Abstimmungsbedarf zwischen europäischer und nationaler Ebene, der umso deutlicher hervortritt, je stärker sich der europäische Integrationsprozess vertieft.²

Die EU hat den wachsenden Koordinierungsbedarf in den vergangenen Jahrzehnten zwar erkannt und die Koordinierungsinstrumente seit dem Ende der 1990er Jahre ausgebaut, hierbei aber fast ausschließlich auf Instrumente politischer Koordinierung ohne Rechtsverbindlichkeit zurückgegriffen. So wurde mit dem Vertrag von Maastricht die bereits im EWG-Vertrag von 1957 in Art. 105 EWGV³ (Art. 103 EGV Einheitliche Europäische Akte) angelegte Bestimmung zur Koordinierung der Wirtschaftspolitik der Mitgliedstaaten zu einem Verfahren der multilateralen Überwachung ausgebaut.⁴ Im Jahr 1997 folgten die Konkretisierung und

¹ Benz, PVS 39 (1998), 558 (561 ff.); Dyson, in: Jachtenfuchs/Kohler-Koch (Hrsg.), Europäische Integration, 2003, S. 449 (456 f.); Grande, in: ders./Jachtenfuchs (Hrsg.), Wie problemlösungsfähig ist die EU?, 2000, S. 11 (12, 17).

² Everling, Koordinierung der Wirtschaftspolitik, 1964, S. 8; Heidenreich, in: ders. (Hrsg.), Die Europäisierung sozialer Ungleichheit, 2006, S. 7.

³ Art. 105 EWGV entspricht dem bis zum Vertrag von Maastricht gültigen Art. 103 EGV a. F.

⁴ Fischer, Die Entwicklung des Europäischen Vertragsrechts, 2005, S. 265 ff.; zur Frage der Erweiterung der wirtschaftspolitischen Abstimmung im Zuge der Wirtschaftskrise siehe:

Verschränkung der Koordinierung der Wirtschaftspolitik mit dem Stabilitäts- und Wachstumspakt sowie die Einführung des Verfahrens zur Koordinierung der Beschäftigungspolitik i. S. d. Art. 148 AEUV (ex Art. 128 EGV). Im Jahr 2000 wurde die Lissabon-Strategie verabschiedet und hiermit zugleich das außervertraglich entwickelte Instrument der Offenen Methode der Koordinierung (OMK)⁵ eingeführt, welches in den Folgejahren auf verschiedene Politikfelder der Sozialpolitik ausgedehnt wurde, wie insbesondere auf Bereiche der sozialen Eingliederung, der Gesundheits- oder Rentenpolitik.

Mit dieser durch die Lissabon-Strategie⁶ vorangetriebenen Erweiterung der Anwendungsfelder der Koordinierungsverfahren hat die EU die „Wende zum Regieren“⁷ vollzogen und das ursprüngliche Verständnis europäischer Integration i. S. einer „Integration durch Recht“⁸ und „die Idee einer rechtlich vermittelten und durch Recht kontrollierten Legitimität des Regierens“⁹ scheinbar durch die Heranziehung weicher Instrumente der Politiksteuerung abgelöst. Im Zentrum der genannten Koordinierungsinstrumente steht nicht die Setzung verbindlichen europäischen Rechts, sondern ein Verfahren der multilateralen Überwachung. In Politikbereichen, in denen die Union über keine bzw. lediglich schwach ausgeprägte regulative Befugnisse verfügt, aber gleichzeitig ein Bedürfnis nach Politikabstimmung besteht, werden über das Verfahren multilateraler Überwachung ge-

Zehnpfund/Sinn, Überwachungs- und Sanktionsmechanismen der Wirtschafts- und Währungsunion, Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestages, 2010, S. 13 ff.

⁵ Die Offene Methode der Koordinierung (OMK) wurde durch den Europäischen Rat von Lissabon 2000 eingeführt und seitdem auf zahlreiche Gebiete der Sozialpolitik ausgedehnt, siehe: Europäischer Rat, Schlussfolgerungen des Vorsitzes, Lissabon, 23./24.3.2000, Rn. 7 und 37, abrufbar unter: http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/de/ec/00100-r1.d0.htm (10.05.2013).

⁶ Europäischer Rat, Schlussfolgerungen des Vorsitzes, Lissabon, 23./24.3.2000, Rn. 5, abrufbar unter: http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/de/ec/00100-r1.d0.htm (10.05.2013).

⁷ *Joerges/Everson*, in: ders./Sträth/Wagner (Hrsg.), *Economy as a Polity*, 2005, S. 159.

⁸ „Integration through Law“ war der Titel eines amerikanischen und europäischen Erfahrungsuntersuchenden Projekts am Europäischen Hochschulinstitut in Florenz Anfang der 1980er Jahre unter Leitung von Mauro Cappelletti, Monica Seccombe und Joseph Weiler, siehe hierzu: *Weiler*, YEL 1 (1981), 257; *Cappelletti/Seccombe/Weiler*, *Integration through Law*, 1985, S. 1 ff.; zur Konzeption der EU als Rechtsgemeinschaft siehe die Rechtsprechung des EuGH: EuGH, Urt. v. 23.11.1986, Rs. 294/83, *Parti écologiste* /Europäisches Parlament, Slg. 1986, 1339 (Rn. 23); ebenso das Europäische Gericht erster Instanz: EuG, Urt. v. 26.2.2002, Rs. T-17/00, *Rothley u. a./Europäisches Parlament*, Slg. 2000, II-2085 (Rn. 54); grundlegend: *Constantinesco*, *Das Recht der Europäischen Gemeinschaften I*, 1977, S. 640 ff.; *Hallstein*, *Der unvollendete Bundesstaat*, 1969, S. 33 ff.; *Hallstein*, *Die Europäische Gemeinschaft*, 1979, S. 53 ff.; siehe auch: *Mayer*, in: *Schuppert/Pernice/Halter* (Hrsg.), *Europawissenschaft*, 2005, S. 429 (430 ff.).

⁹ *Joerges*, in: *Jachtenfuchs/Kohler-Koch* (Hrsg.), *Europäische Integration*, 2. Aufl., 2003, S. 183 (210).

meinsame Handlungsziele und Leitlinien auf europäischer Ebene formuliert, an denen sich nationales Handeln ausrichten soll und deren Einhaltung durch *peer-review*-Prozesse und den hierdurch ausgelösten Wettbewerbsdruck erreicht werden soll. Die Koordinierungsverfahren sind damit – mit Ausnahme des erweiterten Stabilitäts- und Wachstumspakts – inhaltlich für die Mitgliedstaaten nicht rechtlich verbindlich und folglich sanktionslos.

Die Koordinierungsverfahren verfügen nur teilweise über eine ausdrückliche vertragliche Ermächtigung. Während die Instrumente der Koordinierung der Wirtschafts- und Beschäftigungspolitik durch ihre vertragliche Verankerung eine gewisse rechtliche Rückbindung erhalten haben und der Stabilitäts- und Wachstumspakt im Sekundärrecht konkretisiert wurde, ist die OMK das Ergebnis einer durch den Rat angestoßenen und durch den Europäischen Rat von Lissabon 2000 bestätigten Etablierung einer weichen Form der Politiksteuerung außerhalb der regulativen Kompetenzordnung der Verträge. Die Schlussfolgerungen des Europäischen Rates von Lissabon im Jahr 2000¹⁰ erwähnen das Instrument der Offenen Methode der Koordinierung zwar als eigenständiges Handlungsinstrument der EU, im Text des Vertrags ist es jedoch auch nach dem Vertrag von Lissabon nicht ausdrücklich verankert.¹¹ Seit der Halbzeitbilanz der Lissabon-Strategie im Jahr 2005¹² und der Nachfolgestrategie Europa 2020¹³ hat die OMK zudem weiter an Transparenz verloren. Der Europäische Rat nahm bei der Verabschiedung der Europa-2020-Strategie ausdrücklich nur noch auf die Koordinierung der Wirtschaftspolitik als eigenständiges Instrument Bezug, nicht jedoch auf Koordinierungsprozesse der Offenen Methode der Koordinierung und deren Anwendung in sozialen Politikfeldern. Der politische Fokus liegt auf der Koordinierung der Wirtschafts- und Währungspolitik,¹⁴ obgleich die im Rahmen der Verschuldungskrise einiger Mit-

¹⁰ Europäischer Rat, Schlussfolgerungen des Vorsitzes, Lissabon, 23./24.3.2000, Rn. 5, abrufbar unter: http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/de/ec/00100-r1.d0.htm (10.05.2013).

¹¹ *Kotzur*, in: Geiger/Khan/ders. (Hrsg.), EUV/AEUV-Kommentar, 5. Aufl., 2010, Art. 6 AEUV Rn. 2; siehe auch: BVerfG, Urt. v. 30.6.2009, BVerfGE 123, 267 Rn. 303.

¹² Europäischer Rat, Schlussfolgerungen des Vorsitzes, Brüssel, 22./23.3.2005, S. 14, abrufbar unter: http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/en/ec/84335.pdf (10.05.2013).

¹³ Europäischer Rat, Schlussfolgerungen, Brüssel, 17.6.2010, S. 2 und 5, abrufbar unter: http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/en/ec/115346.pdf (10.05.2013).

¹⁴ Siehe hierzu Kapitel 1 m. w. N. Dieser politische Fokus wird durch die zahlreichen Maßnahmen und Treffen der Staats- und Regierungschefs deutlich: März bis Mai 2010 Einführung der Strategie Europa 2020 mit Verankerung des sog. Europäischen Semesters; Juni 2010 Verabschiedung des EFSF-Rahmenvertrags; März 2011 „Euro-Plus-Pakte des Europäischen Rates“; März 2011 Vereinfachtes Änderungsverfahren nach Art. 48 Abs. 6 EUV zur

gliedstaaten deutlich gewordenen sozioökonomischen Disparitäten den Abstimmungsbedarf gerade in Fragen der Beschäftigungs- und Sozialpolitik erneut sehr deutlich gemacht haben.

II. Diskussionsstand und -defizite

Die europäische Wende zu neuen Formen des Regierens (*new modes of governance*) hat in der Politikwissenschaft eine kaum zu überblickende Forschungsaktivität ausgelöst,¹⁵ wohingegen die Rechtswissenschaft nach wie vor mit Zurückhaltung reagiert und deutlich weniger Arbeiten auf diesem Gebiet existieren.¹⁶ Dies erscheint vor dem Hintergrund der Logik dieser Wissenschaftsdisziplin zwar verständlich, jedoch muss auch die Rechtswissenschaft, will sie ein Ablösen des Regierens vom Recht nicht akzeptieren, neue, unverbindliche Handlungsinstrumente behandeln und

Einfügung eines neuen Absatzes 3 in Art. 136 AEUV; November 2011 Novellierung des Stabilitäts- und Wachstumspakts („Six Pack“); März 2012 Billigung des Fiskalpakts (Treaty on Stability, Coordination and Governance in the Economic Monetary Union).

¹⁵ So weist die Literaturliste der Universität Mannheim (GOVLit) im Oktober 2012 über 3000 Beiträge auf, vorwiegend politik- und sozialwissenschaftlicher Natur: <http://www.mzes.uni-mannheim.de/projekte/typo3/site/index.php?id=329> (10.05.2013).

¹⁶ Zur Governance-Forschung im Allgemeinen siehe vor allem: *Franzius*, *VerwArch* 97 (2006), 186 (186 f.); *Möllers*, *CMLRev* 43 (2006), 313; *Schuppert*, in: ders. (Hrsg.), *Governance-Forschung*, 2. Aufl., 2006, S. 371; *Trute/Denkhaus/Kühlers*, *Die Verwaltung* 37 (2004), 451; grundlegend für eine rechtliche Analyse von Governance-Strukturen auf allen Entscheidungsebenen: *von Bogdandy/Dann/Goldmann*, in: *von Bogdandy/Wolfrum/von Bernstorff u. a. (Hrsg.), The Exercise of Public Authority by International Institutional Law*, 2010, S. 1 ff.; *von Bogdandy/Goldmann*, *International Organizations Law Review* 5 (2009), 241 ff.; zu Fragen der Legitimation und Legitimität neuer *governance*-Formen im Europäischen Verwaltungsverbund: *Peuker*, *Bürokratie und Demokratie in Europa*, 2011, S. 4 ff.; hinsichtlich des Instruments der Koordinierung konzentrieren sich die meisten juristischen Auseinandersetzungen auf die Koordinierung der Beschäftigungspolitik: *Mestmäcker*, in: *Basedow/Hopt/Kötz (Hrsg.), FS für Drobnig*, 1998, S. 81 (81 ff.); *Roth*, in: *Bergmann/Lenz (Hrsg.), Amsterdamer Vertrag*, 1998, S. 73 (89); *Steinle*, *Beschäftigungspolitik*, 2001, S. 10 ff.; teilweise erfolgt auch eine Einbeziehung der OMK zur sozialen Eingliederung, siehe hier insbes. *Eichenhofer*, *Sozialrecht der Europäischen Union*, 4. Aufl., 2010, S. 286 ff.; eine stärkere juristische Auseinandersetzung mit der OMK vollzieht sich im angloamerikanischen Rechtsraum, siehe hierzu: *de Búrca/Scott*, in: dies. (Hrsg.), *Law and New Governance*, 2006, S. 1 ff.; *Trubek/Trubek*, *ELJ* 11 (2005), S. 343 ff.; siehe jüngst auch: *Dawson*, *New Governance and the Transformation of European Law – Coordinating EU Social Law and Policy* 2011, S. 69 ff.; einzelne Dissertationen im deutschsprachigen Raum widmen sich der Entwicklung und Analyse der Stärken und Schwächen des Instruments der Koordinierung: *Feldmann*, *Die Offene Koordinierung im EU-Rechtssystem*, 2009, S. 264 ff.; *Höchstetter*, *Die OMK in der EU*, 2007, S. 216 ff.; zur historischen Entwicklung, siehe: *Göbel*, *Von der Konvergenzstrategie zur offenen Methode der Koordinierung*, 2002, S. 17 ff.

mit normativen Geltungsansprüchen in Verbindung bringen.¹⁷ Im Rahmen dieser Arbeit soll eine rechtliche Behandlung der Koordinierungsverfahren erfolgen sowie Anknüpfungspunkte für eine rechtliche Rückanbindung dieser Handlungsinstrumente erarbeitet werden.

III. Koordinierung als Ausübung öffentlicher Gewalt

Der das nationale öffentliche Recht kennzeichnende Gleichlauf von Legitimationsstruktur und Rechtsverbindlichkeit lässt eine dogmatische Erfassung unverbindlicher Instrumente oftmals außen vor, da Legalitäts- sowie Legitimitätsanforderungen für unverbindliche Handlungsformen mangels Rechtswirkungen entbehrlich erscheinen. Im Rahmen dieser Arbeit soll aufgezeigt werden, dass dieser Schluss zu kurz greift und es durchaus dogmatische Konzepte des öffentlichen Rechts gibt, die sich für die Erfassung der Verfahren der Koordinierung eignen.

Anknüpfungspunkte für eine Erfassung bilden das Kompetenzkonzept und der für dieses Konzept zentrale Begriff der Ausübung öffentlicher Gewalt. Der Kompetenzbegriff knüpft an den Begriff der Ausübung öffentlicher Gewalt¹⁸ an. Letztere erschöpft sich gerade nicht im rechtsverbindlichen Handeln.¹⁹ Der Begriff der Ausübung öffentlicher Gewalt²⁰ erfasst jede Handlung hoheitlicher Akteure, soweit sich diese innerhalb ihrer Zuständigkeiten bewegen, die Handlung in Zusammenhang mit der Ausübung ihrer öffentlich-rechtlichen Tätigkeit steht und zudem öffentlich finanziert ist.²¹ Dieser Begriff erlaubt es in einem ersten Schritt sowohl die vertrag-

¹⁷ Joerges, in: Jachtenfuchs/Kohler-Koch (Hrsg.), Europäische Integration, 2. Aufl., 2003, S. 183 (185).

¹⁸ Für den Bereich der OECD an den Begriff der Ausübung öffentlicher Gewalt zur Überarbeitung der Handlungsformenlehre anknüpfend: Goldmann, Holding Governments Accountable through Information: Multilevel Education Assessments by Private and Public Institutions, Vortrag im Rahmen der Konferenz „Global Administrative Law“, 2006, Viterbo, S. 1 ff.

¹⁹ Schmidt-Aßmann, Verwaltungsrecht als Ordnungsidee, 2. Aufl., 2004, S. 18 ff.

²⁰ Für den Bereich der OECD in diesem Sinne siehe auch: Goldmann, Holding Governments Accountable through Information: Multilevel Education Assessments by Private and Public Institutions, Vortrag im Rahmen der Konferenz „Global Administrative Law“, 2006, Viterbo, S. 1 ff.

²¹ Vgl. die zumindest teilweise so verwendeten Definitionen im nationalen Verwaltungsrecht z. B. für Italien unter dem Begriff der „attività amministrativa e funzioni amministrative“: Mattarella, in: Cassese (Hrsg.), Trattato di diritto amministrativo – Diritto amministrativo generale I, 2000, S. 629 ff.; für Deutschland siehe bspw. unter Verwendung des Begriffs der öffentlichen Angelegenheiten und der Ausübung öffentlicher Gewalt durch die Verwaltung: Wolff/Bachhof/Stober, Verwaltungsrecht I, 10. Aufl., 1994, S. 28 ff.; allgemeiner unter dem Begriff der Handlungsformen der Verwaltung siehe: Remmert, in: Erichsen/Ehlers (Hrsg.), Allgemeines Verwaltungsrecht, 14. Aufl., 2010, S. 585 (590 f.); für Frankreich siehe die zent-

lich verankerten oder sekundärrechtlich ausgestalteten Koordinierungsverfahren als auch die außervertraglich entwickelte OMK zu erfassen und zu charakterisieren.

Unter Zugrundelegung des Begriffs der Ausübung öffentlicher Gewalt kann sich auch das Kompetenzkonzept als ein für die Erfassung weicher Formen der Politiksteuerung anschlussfähiges Konzept erweisen. Die Kompetenzen der EU werden durch die vertraglich verankerten Koordinierungsverfahren sowie die außervertragliche Fortentwicklung der Koordinierung in Form der OMK zwar nicht überschritten,²² so doch aber in ihrer grundsätzlichen Tendenz modifiziert. Die ursprünglich alleinige Entscheidungszuständigkeit der Mitgliedstaaten in den Bereichen der Wirtschafts-, Beschäftigungs- und Sozialpolitik verlagert sich, wenn auch nicht i. S. eines gesetzgeberischen Kompetenzverlustes, so doch aber hinsichtlich der zeitlich-organisatorischen Gestaltungsfreiheit auf die europäische Ebene, ohne dass sich diese Verschiebung für die OMK im Vertragstext unmittelbar nachvollziehen lässt. Die Differenzierung zwischen rechtlich verbindlichen und unverbindlichen Instrumenten kann, sofern sie sich überhaupt eindeutig vornehmen lässt, durchaus Auswirkungen auf das Ausmaß und die Anforderungen an eine kompetenzrechtliche Ermächtigungsnorm haben, jedoch bedarf auch ein nicht regulatives und rechtlich unverbindliches Handeln der EU einer gewissen vertraglichen Rückanbindung. Andernfalls würde gerade über die Heranziehung nicht regulativer Handlungsformen das Prinzip der begrenzten Einzelermächtigung unterlaufen. Angesichts der hohen Anzahl der OMK-Prozesse und der jedenfalls potentiellen oder mittelbaren Wirkungen für den Einzelnen in sozialen Politikfeldern bedarf es einer ausdrücklichen Verankerung der Verfahren der Koordinierung im Vertragstext²³ i. S. einer eigenständigen prozeduralen Kategorie.

IV. Gang der Darstellung

Die rechtliche Analyse der Koordinierungsverfahren und Suche nach Anknüpfungspunkten für eine rechtliche Rückanbindung soll in vier Schritten erfolgen:

ralen Begrifflichkeiten „puissance publique“ und „service public“ sowie „travail public“: *Chapus*, *Droit administratif général* I, 15. Aufl., 2001, S. 5 und insbes. 469 ff.

²² Ebenso eine formale Kompetenzüberschreitung ablehnend: *Feldmann*, *Die Offene Koordinierung im EU-Rechtssystem*, 2009, S. 102.

²³ Diese Forderung nach einer ausdrücklichen Verankerung findet sich auch bei: *Feldmann*, *Die Offene Koordinierung im EU-Rechtssystem*, 2009, S. 316 ff. sowie bereits frühzeitig bei *Göbel*, der eine möglichst enge Anlehnung an die vertraglichen Bestimmungen der Koordinierung der Wirtschafts- und Beschäftigungspolitik fordert: *Göbel*, *Von der Konvergenzstrategie zur offenen Methode der Koordinierung*, 2002, S. 151.

Der erste Schritt (Kapitel 1) ist deskriptiv-analytischer Art und dient der Begriffsklärung und des Verständnisses der bis zum heutigen Zeitpunkt existierenden Koordinierungsverfahren. Die klare Unterscheidung der Koordinierungsverfahren vom bisherigen Instrumentarium der Gemeinschaftsmethode und die Erörterung des tatsächlichen Verfahrensablaufs der Koordinierung sollen zum einen die Besonderheiten und die Eigenständigkeit der Koordinierung als Steuerungsinstrument verdeutlichen und zum anderen zeigen, dass die Koordinierungsverfahren existierende Formen politischer Koordination in einer Weise und unter Einbindung der europäischen Institutionen systematisieren und fortentwickeln, die über ein bloßes politisches Diskutieren hinausgeht und sich als Ausübung europäischer öffentlicher Gewalt darstellt. Zugleich soll der Unterschied zwischen den vertraglich verankerten Koordinierungsverfahren der Wirtschafts- und Beschäftigungspolitik und den Verfahren der OMK als außervertraglich entwickeltes Instrument verdeutlicht werden.

Anknüpfend an das erste Kapitel wird in einem zweiten Schritt (Kapitel 2) die Entwicklung der Koordinierungsverfahren nachgezeichnet und als Teil der allgemeinen *governance*-Debatte beschrieben. Die Heranziehung eines Instruments der multilateralen Überwachung, das in ähnlicher Form seit geraumer Zeit in der Praxis traditioneller internationaler Organisationen, wie beispielsweise dem Internationalen Währungsfonds (IWF), Anwendung findet, erscheint im System des Unionsrechts widersprüchlich und als Ausdruck einer politischen Kompromissformel. Die stärkere Heranziehung weicher Formen des Regierens ist jedoch mehr als eine politische Verlegenheitslösung, sondern vielmehr Teil einer Entwicklung, die ihren Ausdruck in der allgemeinen *governance*-Debatte und der Suche nach neuen Handlungsformen findet und die auf europäischer Ebene insbesondere durch den fortwährenden Interessenkonflikt zwischen effizientem wirtschaftlichen Handeln und der politischen Forderung nach sozialer Gerechtigkeit sowie distributiven europäischen Strukturen gekennzeichnet ist. Das zweite Kapitel nutzt daher die *governance*-Perspektive in einem für die Rechtswissenschaft anschlussfähigen und von Schuppert²⁴ und Mayntz²⁵ vorangetriebenen Verständnis als *governance* in und durch Regelungs- bzw. Koordinationsstrukturen, um die Verfahren der Koordinierung als neue Form der Regelung auch für die Rechtswissenschaft sichtbar und handhabbar zu machen.

²⁴ Schuppert, Die Verwaltung 40 (2007), 463 ff., der neuerdings den Begriff Koordinationsstrukturen wählt, um im Begriff der Regelungsstruktur die Konnotation von Rechtsregeln zu vermeiden.

²⁵ Mayntz, in: Schuppert (Hrsg.), Governance-Forschung, 2. Aufl., 2006, S. 11 (12 f.); grundlegend auch der folgende Aufsatz: Mayntz, in: Beyme/Offe (Hrsg.), PVS-Sonderheft 26 (1995), 148.

Das dritte Kapitel (Kapitel 3) widmet sich der Frage nach den Anknüpfungspunkten für eine rechtliche Betrachtung und Behandlung der Koordinierungsverfahren. Die Koordinierungsverfahren zielen, mit Ausnahme des Stabilitäts- und Wachstumspakts, nicht auf eine Steuerung durch Recht,²⁶ sondern auf eine Politikannäherung über einvernehmliche Ziele und vergleichende Berichte. Eine rechtliche Rückanbindung und Heranziehung von Maßstäben der *rule of law*²⁷ wären dann entbehrlich, wenn die Steuerung mittels Koordinierung keinerlei öffentlich-rechtliche Relevanz aufwiese. Der vorliegenden Untersuchung liegt allerdings die These zugrunde, dass es sich bei den Verfahren der Koordinierung um eine Form der Ausübung öffentlicher Gewalt handelt. Die Ausübung europäischer öffentlicher Gewalt ist Gegenstand des öffentlichen Rechts und keinesfalls auf die Generierung rechtsverbindlichen Handelns beschränkt.²⁸

Der vierte und letzte Schritt (Kapitel 4) führt die im dritten Kapitel vorgenommene Einordnung der Koordinierung als Ausübung europäischer öffentlicher Gewalt fort und nutzt den Kompetenzbegriff als ein auch für unverbindliche Instrumente anschlussfähiges Konzept. Der Grundsatz der begrenzten Einzelermächtigung i. S. d. Art. 5 Abs. 2 des Vertrags über die Europäische Union (EUV)²⁹ (ex Art. 5 UAbs. 1 EGV) ist auch auf rechtlich unverbindliche Handlungsinstrumente anwendbar³⁰ und kann daher die Koordinierungsverfahren erfassen. Im Schlussabschnitt dieses Kapitels werden die Einordnung einer Koordinierungskompetenz als eigenständige prozedurale Kategorie und die inhaltliche Ausgestaltung erörtert.

²⁶ Für einen Überblick über verschiedene Regelungs- und Steuerungsformen auf den verschiedenen Entscheidungsebenen siehe: *Ruffert*, in: Hoffmann-Riem/Schmidt-Aßmann/Voßkuhle (Hrsg.), *Grundlagen des Verwaltungsrechts*, Bd. I, 2. Aufl., 2012, S. 1163 (1179 ff.).

²⁷ *Tomuschat*, in: Schwarze (Hrsg.), *Globalisierung und Entstaatlichung des Rechts*, Teilband 1, 2008, S. 21 (49 f.); zum Verhältnis der Begrifflichkeiten Rechtsstaat – *rule of law* siehe: *Sommermann*, in: Magieres/Sommermann (Hrsg.), *Freiheit, Rechtsstaat und Sozialstaat in Europa 2007*, S. 75 ff.; für eine Verwendung des englischen Terminus im Mehrebenensystem EU siehe auch: *Knauff*, *Der Regelungsverbund*, 2010, S. 417; für das Europarecht in ähnlicher Weise: *Zuleeg/Tohidipur*, in: Fischer-Lescano/Gasser/Maruhn u. a. (Hrsg.), *FS für Michael Bothe*, 2008, S. 1089.

²⁸ *Schmidt-Aßmann*, *Verwaltungsrecht als Ordnungsidee*, 2. Aufl., 2004, S. 18 ff.; in diesem Sinn für die Verfahren der OECD auch: *Goldmann*, in: Boysen/Bühringer/Franzius u. a. (Hrsg.), *Netzwerke – 47. Assistententagung Öffentliches Recht*, 2007, S. 225 (228).

²⁹ Vertrag zur Änderung des Vertrags über die Europäische Union und des Vertrags über die Europäische Gemeinschaft – Teil 2, Konsolidierte Fassung des Vertrags über die Europäische Union (EUV-Liss.), ABIEU v. 30.3.2010, C 83/13.

³⁰ Zum Kompetenzbegriff siehe: *Mayer*, *ZaöRV* 61 (2001), 577 (579).

Kapitel 1

Die Verfahren der Koordinierung – Abkehr von der Gemeinschaftsmethode

Für die begriffliche Einordnung der Verfahren der Koordinierung bedarf es eines geeigneten Vergleichspunkts, von dem aus sich die Besonderheiten der Koordinierungsverfahren erläutern lassen. Hierfür eignet sich die Gemeinschaftsmethode als Umschreibung der traditionellen Form der Verabschiedung europäischen Rechts. Ausgehend von den die Koordinierungsverfahren kennzeichnenden Merkmalen und ihres Verfahrensablaufs lassen sich Unterschiede zur Gemeinschaftsmethode und zu europarechtlichen Handlungsformen verdeutlichen.

I. Begriffsklärung, Inhalt und Ablauf der Koordinierungsverfahren

Der Koordinierungsbegriff als solcher wird an keiner Stelle im Vertrag von Lissabon definiert, bringt in seinem Wortsinn aber das der Mehrebenenstruktur der EU innewohnende Bedürfnis nach einer Abstimmung zwischen der europäischen und nationalen Ebene zum Ausdruck. Das europäische Mehrebenensystem¹ „als ein hochkomplexes, integriertes Verhandlungssystem mit mehreren, unterschiedlich definierten und ineinander verschachtelten Politikarenen“² entsteht gerade durch die unterschiedliche Zuständigkeitsver-

¹ Zum Konzept des Mehrebenensystems: *Scharpf*, Journal of European Public Policy 1:2 (1994), 219 (227); *Scharpf*, MPfG Discussion Paper 4 (1994), 1 (10 ff.); zum Multi-Level-Governance-Konzept in der Politikwissenschaft: *Marks/Nielsen/Ray u. a.*, in: ders./Scharpf/Schmitter u. a. (Hrsg.), Governance in the European Union, 1996, S. 40 (41 ff.); *Hooghe/Marks*, Multi-Level Governance and European Integration, 2001, S. 33 ff.; *Hooghe*, in: dies. (Hrsg.), Cohesion Policy and European Integration: Building Multi-Level Governance, 1996, S. 89 ff.; *Benz*, PVS 39 (1998), 558; *Jachtenfuchs/Kohler-Koch*, in: dies. (Hrsg.), Europäische Integration, 2. Aufl., 2003, S. 11 (22); zur Rezeption in der Rechtswissenschaft siehe: *Schmidt-Aßmann*, in: ders./Hoffmann-Riem (Hrsg.), Strukturen des Europäischen Verwaltungsrechts, 1999, S. 9 (30 ff.); siehe auch: *Mayer*, Kompetenzüberschreitung und Letztentscheidung, 2000, S. 31 ff.; *Möllers*, Gewaltengliederung, 2005, S. 212 ff.; *Wahl*, Der Staat 40 (2001), 45 (46); kritisch: *Badura*, AöR 131 (2006), 423 (436).

² *Grande*, in: ders./Jachtenfuchs (Hrsg.), Wie problemlösungsfähig ist die EU?, 2000, S. 11 (14).

teilung in interdependenten Politikfeldern. So verfügt die EU auf der einen Seite über ausschließliche Zuständigkeiten in der Währungspolitik für die an der Währungsunion teilnehmenden Mitgliedstaaten, belässt aber andererseits eine Reihe von Politikfeldern, wie insbesondere die hier zu untersuchenden Bereiche der Wirtschafts-, Beschäftigungs- und Sozialpolitik, inhaltlich auf der nationalen Ebene.³ Zürn⁴ spricht in seiner Analyse der Auswirkungen der Globalisierung davon, dass Merkmale, die in der rein nationalen Konstellation im Staat zusammenfallen, sich in der postnationalen Konstellation voneinander trennen und damit einen Abstimmungsbedarf zwischen der nationalen und internationalen bzw. europäischen Ebene auslösen. Die Interdependenz der Sachbereiche und Entscheidungsebenen führt dazu, dass weder nationale noch europäische Akteure allein ihre angestrebten Ziele verwirklichen können oder dass umgekehrt die Handlungen einer Ebene auf die jeweils andere Ebene positiv oder negativ einwirken.⁵ Die Mitgliedstaaten haben in den Bereichen der Wirtschafts-, Beschäftigungs- und Sozialpolitik zwar nicht ihre rechtlichen Kompetenzen, so doch aber ihre tatsächliche, alleinige Handlungsfähigkeit eingebüßt, ohne dass dieser faktische Kompetenzverlust auf nationaler Ebene durch den Zuwachs an rechtlich verbindlichen Handlungsbefugnissen auf europäischer Ebene ausgeglichen wurde.⁶

1. Koordinierung als Ausdruck des Abstimmungsbedarfs im Mehrebenensystem

Das systemimmanente Abstimmungsbedürfnis zwischen europäischer und nationaler Ebene, das im Koordinierungsbegriff zum Ausdruck kommt, lässt sich auch im Lissabon-Vertrag und den Vorgängerverträgen durchaus an verschiedenen Stellen außerhalb des hier zu untersuchenden Bereichs der Koordinierung der Wirtschafts-, Beschäftigungs- und Sozialpolitik nachweisen. So taucht der Begriff der Koordinierung bzw. seine verbale Verwendung i. S. v. „etwas zu koordinieren“ in einer Vielzahl von Ver-

³ Benz, PVS 39 (1998), 558 (561 ff.); Dyson, in: Jachtenfuchs/Kohler-Koch (Hrsg.), Europäische Integration, 2003, S. 449 (456 f.); Grande, in: ders./Jachtenfuchs (Hrsg.), Wie problemlösungsfähig ist die EU?, 2000, S. 11 (12, 17).

⁴ Zürn, in: Landfried (Hrsg.), Politik in einer entgrenzten Welt, 2001, S. 181 (186 f.); Zürn/Leibfried, in: dies. (Hrsg.), Transformations of the State, 2005, S. 1 (3); siehe auch: Graser, Blätter für deutsche und internationale Politik 2002, 334; Habermas, Postnationale Konstellation, 1998, S. 96 ff.; Rosenau, in: ders./Czempiel (Hrsg.), Governance without Government, 1992, S. 1 (3 ff.); Ruffert, Globalisierung als Herausforderung des Öffentlichen Rechts, 2004, S. 19 ff.

⁵ Schäfer, Die neue Unverbindlichkeit, 2005, S. 28; ausführlicher zum Begriff der wirtschaftlichen Interdependenz siehe: Cooper, in: Jones/Kenen (Hrsg.), International Economics II, 1985, S. 1195 (1196 ff.); Wegner, Die Entdeckung Europas, 1991, S. 25; Walter, ZaöRV 59 (1999), 961 (969).

⁶ Scharpf, MPIfG Discussion Paper 4 (1994), 1 (5); siehe auch im Bereich des Völkerrechts bereits frühzeitig: Tomuschat, VVDStRL 36 (1978), 7 (9).

Sachregister

- Abstimmungsbedarf *siehe auch Mehrebenensystem* 1, 4, 10, 12, 252
- Allgemeine Rechtsgrundsätze 207
- Anwendungsvorrang 76, 114, 211
- Art.-IV-Verfahren, IWF 86, 87
- Ausschüsse 15, 45, 46, 97, 156
- Ausübung öffentlicher Gewalt
- Akteurskonstellation 129, 134, 179
 - Außenwirkung 134
 - Begriff und Herkunft 5, 6, 126, 127, 129, 138, 219
 - europäische öffentliche Gewalt 129, 146
 - öffentlicher Zweck 128, 130, 131
- Beschäftigungspolitik 3, 15, 34, 37, 42, 49, 65, 75, 76, 81, 103, 117, 121, 144, 168, 181, 188, 190, 200, 217
- Bestimmtheit 189, 190, 192, 195, 198, 202, 209
- Binnenmarkt, europäischer 95, 107, 196
- Deliberation 214
- Demokratie 103, 210
- Economic Surveys 84, 85, 253
- Effektivität 114
- kurzfristige Wirkungen der Koordinierung 116
 - langfristige Wirkungen der Koordinierung 117
- europäische Agenturen 100
- europäische Integration 88
- Integration durch Recht (integration through law) 2, 81
- Europäischer Verwaltungsverbund *siehe Verbund*
- Europäisches Semester
- Begriff 21
 - Europa-2020-Strategie 21
- Exekutive
- Verlagerung zugunsten 122, 215
- Forschung und technologische Entwicklung 68, 234
- Gemeinschaftsmethode
- Begriff 9, 76, 125
 - Charakteristika 12, 14, 82, 97, 105
- Gewährleistungsstaat 92, 93
- Governance 89
- Begriff 89, 91, 94
 - deskriptiv-analytisches Konzept 89, 90
 - europäische Ebene 7, 94
 - internationale Ebene 91
 - nationale Ebene 92
 - new modes of governance 4, 89, 124, 170, 175, 211
- Grundsatz der begrenzten Einzelermächtigung
- Begriff 136
 - Reichweite 195
- Grundsatz der unmittelbaren Anwendbarkeit 77, 110, 212, 253
- Grundsatz des institutionellen Gleichgewichts 111, 215
- Harmonisierung, europäische 76, 77, 100, 111, 171, 243
- internationale Organisationen
- IWF 7, 86, 87, 123, 248, 253
 - OECD 84, 86, 248, 253
- Jugendpolitik 65, 193, 202
- Kohärenzgebot 206, 207
- Kollisionsrecht 78, 79

Komitologie 97, 98, 99, 105, 253

Kompetenz

- Begriff 218
- Funktion 194
- implied powers 197
- Kategorien 231
- Organkompetenz 223
- Prozedurale Kompetenzkategorie 245
- Verbandskompetenz 104, 120, 182, 187, 190, 195, 209, 223, 255

Koordinierung

- Ablauf der Koordinierungsverfahren 42
 - Beschäftigungspolitik 34
 - dezentraler Ansatz 108
 - Flexibilität 109
 - institutionelle Struktur 14
 - Lernprozesse 109
 - Offene Methode der Koordinierung (OMK) 49, 51
 - Prozesscharakter 13
 - Transparenz 50, 53
 - Unverbindlichkeit 39
 - Wirtschaftspolitik 15, 17
- Kulturpolitik 72, 74, 188

Legalität

- Legalitätsanforderungen 183, 203, 209, 210, 217, 255

Legitimation

- Begriff 96, 103, 214
- demokratische 101
- Legalitätsdefizit 120

Lissabon

- Lissabon-Strategie 2, 41, 43, 49, 53, 65, 107, 192, 247
- Vertrag von 3, 9, 20, 23, 34, 68, 97, 137, 191, 197

Mehrebenensystem 9, 89, 218

Meroni-Rechtsprechung 100, 101

multilaterale Überwachung

- Begriff 18
- Benchmarking 72, 75
- Best practice 13, 251
- Charakteristika 31, 85
- Peer review 13, 46, 75, 251

Neue Konzeption zur technischen

Harmonisierung und Normung 95

Offene Methode der Koordinierung
siehe Koordinierung

- allgemeine und berufliche Bildung 62
- Forschung und technologische Entwicklung 67
- Jugendpolitik 64
- Kulturpolitik 72
- Migration 69
- Sozialschutz und soziale Eingliederung 54
- Strategie für nachhaltige Entwicklung 65
- Unternehmenspolitik 71

Partizipation 64, 94, 215

Prinzip der gegenseitigen Anerkennung
95, 108, 170

Rechtsschutz 123, 129, 131, 134

Rechtsstaatsprinzip

- rule of law 8, 182, 186, 207, 249

Rechtsverbindlichkeit 1, 39

- mittelbare 213
- unmittelbare 139, 158

Rentenpolitik

- OMK Alterssicherung und Renten 55, 116

soft law

- Begriff 149
 - Fallgruppen 151
 - Wirkungen 157
- sozialer Dialog 101, 102, 103
- Stabilitäts- und Wachstumspakt
- Entstehung 172
 - korrektive Komponente 27
 - makroökonomische Überwachung 31
 - präventive Komponente 23

Steuerung

- durch Wettbewerbsdruck 161
 - Politiksteuerung 74, 89, 92
 - Steuerung durch Recht 8
 - Steuerungsobjekt 163
 - Steuerungssubjekt 128, 163
- Subsidiaritätsprinzip 203, 204
- Supranationalität 77

Transformation der Rechtskategorie

- gegenseitige Ergänzung 165
- Verdrängung 254
- Vermischung 178

Unternehmenspolitik 72, 202, 241

Verbund

- Verwaltungsverbund 108

Verfahren

- Vermeidung übermäßiger
öffentlicher Defizite 27

Verhältnismäßigkeitsprinzip 138, 154,
203, 205, 208

Währungspolitik 1, 3, 10, 22, 86, 204

Wandel von Staatlichkeit 92

Wirtschafts- und Währungsunion 16,
32, 80, 252

Wirtschaftspolitik 1, 15, 18, 34, 42,
111, 143, 163, 172, 191