

Tübinger Schriften  
zum internationalen und europäischen Recht

---

Band 56

# Europäische Beschäftigungspolitik

Von

Christian C. Steinle



Duncker & Humblot · Berlin

CHRISTIAN C. STEINLE

**Europäische Beschäftigungspolitik**

**Tübinger Schriften**  
**zum internationalen und europäischen Recht**

Herausgegeben von

Thomas Oppermann

in Gemeinschaft mit

Heinz-Dieter Assmann, Burkhard Heß

Kristian Kühl, Hans v. Mangoldt

Wernhard Möschel, Martin Nettesheim

Wolfgang Graf Vitzthum

sämtlich in Tübingen

**Band 56**

# Europäische Beschäftigungspolitik

Der Titel „Beschäftigung“ des EG-Vertrages  
(Art. 125 bis 130)

Von

Christian C. Steinle



Duncker & Humblot · Berlin

Die Deutsche Bibliothek – CIP-Einheitsaufnahme

**Steinle, Christian C.:**

Europäische Beschäftigungspolitik : der Titel „Beschäftigung“ des  
EG-Vertrages (Art. 125 bis 130) / von Christian C. Steinle. –

Berlin : Duncker und Humblot, 2001

(Tübinger Schriften zum internationalen und europäischen Recht ; Bd. 56)

Zugl.: Tübingen, Univ., Diss., 2000/2001

ISBN 3-428-10565-6

D 21

Alle Rechte vorbehalten

© 2001 Duncker & Humblot GmbH, Berlin

Fremddatenübernahme und Druck:

Berliner Buchdruckerei Union GmbH, Berlin

Printed in Germany

ISSN 0720-7654

ISBN 3-428-10565-6

Gedruckt auf alterungsbeständigem (säurefreiem) Papier  
entsprechend ISO 9706 ☺

**„Wenn Millionen unverschuldet arbeitslos sind, so ist es ein deutliches Zeichen dafür, daß der Wirtschaftsprozeß unzureichend gelenkt ist.“**

*Walter Eucken*



## Vorwort

Die vorliegende Arbeit wurde im Wintersemester 2000/2001 von der Juristischen Fakultät der Eberhard-Karls-Universität zu Tübingen als Dissertation angenommen. Rechtsprechung und Literatur konnten bis August 2000, teilweise auch darüber hinaus, berücksichtigt werden. Vor der Drucklegung wurde die Arbeit punktuell aktualisiert, insbesondere an die Änderungen durch den Vertrag von Nizza angepasst.

Zu aufrichtigem Dank bin ich meinem Doktorvater, Herrn Prof. Dr. Dr. h.c. Thomas Oppermann verpflichtet, der mir nicht nur die Anregung zu diesem Thema gegeben hat, sondern das Entstehen der Arbeit durch seine geduldige Gesprächsbereitschaft und seinen Rat gefördert hat. Ihm verdanke ich auch die Aufnahme der Arbeit in die vorliegende Schriftenreihe. Herrn Prof. Dr. Martin Nettesheim danke ich sehr für die zügige Erstellung des Zweitgutachtens.

Daneben gilt mein besonderer Dank Herrn Prof. Dr. Ulrich Everling und seinen Kollegen vom Zentrum für Europäisches Wirtschaftsrecht der Universität Bonn für die Aufnahme in und die großzügige Förderung durch das vom Zentrum betreute Graduiertenkolleg „Europäisches und Internationales Wirtschaftsrecht“ der Deutschen Forschungsgemeinschaft.

Die bei der Entstehung der Arbeit aufgetretenen Computerprobleme hat mein Schwager Reto Lorenz mit großer Geduld für mich gelöst, wofür ich ihm sehr herzlich danken möchte.

Die Arbeit wäre jedoch nicht möglich geworden ohne die Unterstützung meiner Eltern und den liebevollen Zuspruch meiner Freundin Andrea Schweizer. Mein Dank gebührt auch ihren Eltern, insbesondere ihrem Vater, Herrn Dr. Günther Schweizer, für seine aufmerksame Durchsicht des gesamten Manuskripts. Leider war es ihm nicht vergönnt, das Erscheinen der Arbeit bewusst mitzuerleben. Ihm ist diese Arbeit gewidmet.

Oberndorf, im März 2001

*Christian C. Steinle*



# Inhaltsverzeichnis

<b>Einleitung</b>	27
A. Gegenstand der Untersuchung: Der neue Beschäftigungstitel des EG-Vertrages	27
B. Gang der Untersuchung	29
<i>1. Kapitel</i>	
<b>Begriff und Standort der EG-Beschäftigungspolitik</b>	31
A. Begriffsklärung und ökonomische Grundlagen	31
I. Beschäftigungspolitik als gemeinschaftsrechtlicher Begriff	31
II. Die Multidimensionalität und Komplexität von Beschäftigungspolitik	32
III. Das Ziel der EG-Beschäftigungspolitik	34
1. Hohes Beschäftigungsniveau statt Vollbeschäftigung	35
2. Hohes Beschäftigungsniveau als hohe Beschäftigungsquote	37
3. Hohes Beschäftigungsniveau und niedrige Arbeitslosenquote	38
a) Arbeitslosigkeit und ihre Erscheinungsformen im Überblick	38
b) Arbeitslosigkeit und Arbeitslosenquote	39
c) Niedrige Arbeitslosenquote als Teilziel eines hohen Beschäftigungsniveaus	41
4. Vollwertige Beschäftigung	41
5. Ergebnis: Hohes Beschäftigungsniveau als Ziel der EG-Beschäftigungspolitik	44
IV. Die Instrumente der Beschäftigungspolitik	45
1. Überblick über die Beschäftigungstheorien	45
a) Das neoklassische Standardmodell	46
b) Die (neo)keynesianische Beschäftigungstheorie	48

c) Erweiterungen des neoklassischen Standardmodells .....	50
aa) Monetarismus .....	50
bb) Die Insider-Outsider-Theorie .....	52
d) Kondratieffs Modell der langen Wellen .....	53
e) Fazit zu den Beschäftigungstheorien .....	53
2. Systematisierung des beschäftigungspolitischen Instrumentariums .....	55
a) Maßnahmen zur Beeinflussung der Arbeitskräftenachfrage .....	57
aa) Indirekte Steuerung mit Hilfe globaler Strategien .....	57
bb) Sektorale und regionale Strukturpolitik .....	58
cc) Gezielte Maßnahmen zur Erhaltung und Schaffung von Arbeitsplätzen .....	59
b) Maßnahmen zur Beeinflussung des Arbeitskräfteangebots .....	60
aa) Mobilitätspolitische Maßnahmen .....	60
bb) Maßnahmen zur Umverteilung vorhandener Arbeitsplätze .....	61
c) Zusammenfassung zum beschäftigungspolitischen Instrumentarium .....	61
3. Die Abgrenzung der Beschäftigungspolitik von der Arbeitsmarktpolitik .....	62
a) Der Ansatz der Arbeitsmarktpolitik .....	62
b) Ziel und Aufgabe der Arbeitsmarktpolitik .....	63
c) Die Maßnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik .....	65
d) Die eingeschränkte Leistungsfähigkeit der Arbeitsmarktpolitik .....	66
e) Ergebnis: Arbeitsmarktpolitik als Teilbereich der Beschäftigungspolitik ...	67
4. Fazit zum Instrumentarium: Beschäftigungspolitik als Querschnittspolitik ...	68
5. Beschäftigungspolitische Instrumente nach dem Verständnis des EG-Vertrages .....	69
a) Mehr als nur Arbeitsmarktpolitik .....	69
b) Nicht nur öffentliche Maßnahmen .....	74
V. Gesamtergebnis zum gemeinschaftsrechtlichen Begriff der Beschäftigungspolitik .....	76
B. Die Beschäftigungspolitik als „Zwitter“ zwischen Wirtschafts- und Sozialpolitik ...	76
I. Eigenständige Politik trotz enger Verzahnung mit der Wirtschafts- und Sozialpolitik .....	76

Inhaltsverzeichnis	11
II. Das Verhältnis zur gemeinschaftlichen Wirtschaftspolitik .....	79
1. Der gemeinschaftsrechtliche Begriff der Wirtschaftspolitik .....	79
2. Die Zugehörigkeit der Beschäftigungs- zur Wirtschaftspolitik im EG-Vertrag	80
3. Der Stellenwert des Beschäftigungsziels innerhalb der Wirtschaftspolitik ....	83
4. Schlussfolgerungen .....	84
III. Das Verhältnis zur gemeinschaftlichen Sozialpolitik .....	85
1. Der gemeinschaftsrechtliche Begriff der Sozialpolitik .....	85
2. Die Überschneidungen der Beschäftigungs- mit der Sozialpolitik im EG-Vertrag .....	86
3. Schlussfolgerungen .....	90
IV. Zusammenfassung zum Verhältnis zur Wirtschafts- und Sozialpolitik .....	91

## *2. Kapitel*

<b>Die Vorgeschichte des Beschäftigungstitels</b>	93
A. Beschäftigungspolitik von Rom bis Amsterdam .....	93
I. Beschäftigungspolitik in der Aufbauphase der Gemeinschaft .....	94
1. Beschäftigungspolitische Kompetenzen im EWG-Vertrag .....	94
2. Erste beschäftigungspolitische Ansätze der Gemeinschaft .....	98
II. Von der Pariser Gipfelkonferenz bis zur Einheitlichen Europäischen Akte .....	101
III. Von der Einheitlichen Europäischen Akte bis zum Maastrichter Vertrag .....	109
IV. Beschäftigungspolitik zwischen Maastricht und Amsterdam .....	115
1. Änderungen der vertraglichen Grundlagen .....	115
2. Die „Essener Strategie“ .....	118
3. Flankierende beschäftigungspolitische Gemeinschaftsaktionen .....	124
V. Schlussfolgerungen zur „europäischen“ Beschäftigungspolitik vor „Amsterdam“ .....	128

B. Die EG-Beschäftigungspolitik nach dem Amsterdamer Vertrag .....	131
I. Die Entstehung des Beschäftigungstitels auf der Regierungskonferenz .....	132
1. Allgemeines zur Amsterdamer Regierungskonferenz .....	132
2. Kurzüberblick über den Amsterdamer Vertrag .....	135
3. Die Aufnahme der Beschäftigungspolitik in die Agenda der Regierungskonferenz .....	137
4. Überblick über die Verhandlungspositionen .....	138
a) Der Dissens über eine Vertragsergänzung .....	139
b) Der dreifache Grundkonsens unter den Mitgliedstaaten .....	144
5. Der Verhandlungsprozess .....	146
a) Die Arbeiten der italienischen Präsidentschaft .....	146
b) Die Entwürfe der irischen Präsidentschaft .....	147
aa) Irischer „Einleitender Vermerk des Vorsitzes“ vom 9. 7. 1996 .....	147
bb) Irischer „Vorgeschlagener Ansatz“ vom 17. 9. 1996 .....	148
cc) Vertragsvorentwurf der irischen Präsidentschaft vom 5. 12. 1996 („Dublin II“) .....	150
c) Die Einigung unter niederländischer Präsidentschaft .....	151
aa) Die Regierungswechsel in Großbritannien und Frankreich .....	151
bb) Der niederländische Entwurf des Vertrags von Amsterdam vom 12. 6. 1997 .....	152
cc) Der Kompromiss auf dem Europäischen Rat in Amsterdam vom 16./17. 6. 1997 .....	153
II. Die neuen Rechtsgrundlagen der EG-Beschäftigungspolitik im Überblick .....	156
1. Der Beschäftigungstitel des EGV .....	156
2. Beschäftigungspolitische Kompetenzen im Kapitel zur Sozialpolitik .....	158
III. Die Praxis der EG-Beschäftigungspolitik seit „Amsterdam“ im Überblick .....	161
1. Die (vorgezogene) Anwendung der koordinierten Beschäftigungsstrategie ...	161
a) Der „Beschäftigungsgipfel“ von Luxemburg am 20./21. 11. 1997 .....	162
b) Die Vier-Säulen-Struktur der bisherigen Beschäftigungsleitlinien .....	163
c) Die nationale Umsetzung der Leitlinien und ihre Weiterentwicklung .....	165

Inhaltsverzeichnis	13
2. Weitere beschäftigungspolitische Gemeinschaftsaktivitäten .....	168
a) Das „Amsterdam Sonderaktionsprogramm“ der EIB .....	169
b) Der Europäische Beschäftigungspakt .....	171
c) Mehrwertsteuerermäßigung für arbeitsintensive Dienstleistungen .....	173
d) Der „Beschäftigungsgipfel“ von Lissabon .....	173
<i>3. Kapitel</i>	
<b>Das Kompetenzgefüge in der Beschäftigungspolitik</b>	
	175
A. Die fortbestehende Primärzuständigkeit der Mitgliedstaaten und ihre Rechtfertigung	175
I. Überblick über die Kompetenzverteilung nach dem Beschäftigungstitel .....	175
II. Die politökonomische Rechtfertigung mitgliedstaatlicher Primärzuständigkeit ..	179
1. Der geringe Integrationsgrad der nationalen Arbeitsmärkte .....	180
2. Die Vielfalt der nationalen Arbeitsmarktregime .....	183
III. Entscheidung für Subsidiarität und Systemwettbewerb .....	184
1. Das Subsidiaritätsprinzip des Art. 5 Abs. 2 EGV .....	185
2. Der Beschäftigungstitel als Ausprägung des Subsidiaritätsprinzips .....	186
3. Der Gedanke des Systemwettbewerbs .....	187
4. Der Beschäftigungstitel als Erhalt des Systemwettbewerbs .....	188
B. Die Koordinierungs- und Ergänzungskompetenz der Gemeinschaft .....	189
I. Das Prinzip der begrenzten Einzelermächtigung und seine Durchbrechungen ...	189
II. Keine genuin „europäische“ Beschäftigungspolitik .....	193
III. Sinn und Mehrwert europäischer Koordinierung und Ergänzung .....	197
IV. Die Vierfachbeschränkung mitgliedstaatlicher Autonomie gemäß Art. 126 EGV	202
1. Komplementäre Ziel-Zuständigkeit .....	202
2. Die Verpflichtung der Mitgliedstaaten zur Wahrung des gemeinsamen Interesses .....	204

3. Die Verpflichtung der Mitgliedstaaten zur Koordinierung ihrer Beschäftigungspolitik .....	206
a) Zusammenarbeit, Abstimmung oder Koordinierung in der Beschäftigungspolitik? .....	208
b) Art und Umfang der Koordinierung nach Art. 126 Abs. 2 i.V.m. Art. 128 EGV .....	209
c) Die Koordinierung als Rechtspflicht von begrenzter Tragweite .....	212
d) Die eingeschränkte Justiziabilität der Koordinierungsverpflichtung .....	213
e) Fazit zur Koordinierungsverpflichtung .....	214
4. Nationale Beschäftigungspolitik im Einklang mit den Grundzügen der Wirtschaftspolitik .....	215
V. Die Ergänzung mitgliedstaatlicher Beschäftigungspolitik gemäß Art. 127 Abs. 1 EGV .....	215
1. Art. 127 Abs. 1 S. 1 EGV als Programmsatz oder Befugnisnorm? .....	216
2. Das Erforderlichkeitsmerkmal und die Pflicht zur Achtung der nationalen Zuständigkeit .....	217
VI. Zusammenfassung: Beherzigte Subsidiarität statt beherzter Vergemeinschaftung	218
C. Die Verantwortung und Einbindung der Sozialpartner .....	220
I. Nationale und europäische Autonomie der Sozialpartner .....	220
II. Der Vorbehalt zugunsten der nationalen Sozialpartner in Art. 126 Abs. 2 EGV ..	223
1. Vertragliche Anerkennung nationaler Tarifautonomie .....	224
2. Berücksichtigung der Verantwortung der Sozialpartner statt Bereichsausnahme .....	226
3. Exkulpationsmöglichkeit der Mitgliedstaaten .....	227
III. Die Einbeziehung der europäischen Sozialpartner in die koordinierte Beschäftigungsstrategie .....	228
1. Die Anhörung der Sozialpartner im Beschäftigungsausschuss (Art. 130 Abs. 2 EGV) .....	230
2. Der reformierte Ständige Ausschuss für Beschäftigungsfragen .....	231
3. Anhörung nach Art. 138 Abs. 2, 3 EGV auch bei Maßnahmen nach Art. 128, 129 EGV? .....	233
4. Fazit zur Einbindung der europäischen Sozialpartner .....	235

4. Kapitel

**Der Beschäftigungstitel im System des EG-Vertrages** 236

A. Ein hohes Beschäftigungsniveau als Ziel und Querschnittsaufgabe der Gemeinschaft 236

I. Das System der abgestuften Zielkonkretisierung in der Beschäftigungspolitik ... 237

1. Die Beschäftigungsbezogenheit der Präambeln des EUV und des EGV ..... 237

2. Das Oberziel der Beschäftigungspolitik in Art. 2 EUV und Art. 2 EGV ..... 239

a) Die Rechtswirkungen der Vertragsziele ..... 240

b) Die eingeschränkte Justiziabilität der Zielbestimmungen ..... 242

c) Ein hohes Beschäftigungsniveau in der ganzen Gemeinschaft ..... 243

3. Das Zwischenziel einer koordinierten Beschäftigungsstrategie in Art. 3 Abs. 1 lit. i EGV ..... 244

4. Die beschäftigungspolitischen Unterziele in Art. 125 EGV ..... 247

a) Der materielle Gehalt der „britischen Klausel“ ..... 248

b) Die Unterziele als legitimierende Eckpfeiler der koordinierten Beschäftigungsstrategie ..... 250

c) Die grundsätzlich marktwirtschaftliche Ausrichtung des Beschäftigungstitels bei Fehlen eines geschlossenen beschäftigungspolitischen Konzepts .. 251

5. Die beschäftigungspolitischen Ziele des Art. 136 Abs. 1 EGV ..... 254

II. Der Einfluss des Beschäftigungsziels auf die gesamte Gemeinschaftstätigkeit ... 255

1. Art. 2 EGV als Grundlage einer beschäftigungspolitischen Ausrichtung der Gemeinschaftstätigkeit ..... 256

2. Die Querschnittsklausel des Art. 127 Abs. 2 EGV ..... 256

a) Das zu berücksichtigende Ziel eines hohen Beschäftigungsniveaus in der Gemeinschaft ..... 257

b) Der Anwendungsbereich und Adressat der Querschnittsklausel ..... 260

aa) Festlegung von Gemeinschaftspolitiken und -maßnahmen ..... 260

bb) Durchführung der Gemeinschaftspolitiken und -maßnahmen ..... 264

c) Rechtsverbindliches Berücksichtigungsgebot ..... 264

aa) Die Rechtsverbindlichkeit des Art. 127 Abs. 2 EGV ..... 265

bb) Materielle Vorgaben des Berücksichtigungsgebots .....	266
(1) Pflicht zur praktischen Konkordanz statt Vorrang des Beschäftigungsziels .....	266
(2) Die Pflicht zum begründeten „Jobtest“ .....	268
(3) Schadenabwendungs-, Förder- und Unterlassungspflicht .....	270
cc) Prozedurale Vorgaben und Praxis des Berücksichtigungsgebots .....	272
d) Grundsätzliche Justiziabilität .....	274
e) Fazit zur Querschnittsklausel des Art. 127 Abs. 2 EGV .....	275
III. Die Verpflichtung der Beschäftigungspolitik auf andere Vertragsziele .....	276
IV. Die Lösung von Zielkonflikten im Rahmen der Beschäftigungspolitik .....	278
1. Das mögliche Konfliktfeld .....	278
2. Die Gleichrangigkeit des Beschäftigungsziels (Art. 2 EGV) mit sonstigen Zielen .....	279
3. Die Prioritätenkompetenz der politischen Gemeinschaftsorgane .....	281
4. Das Rangverhältnis zwischen Art. 3 Abs. 1 lit. i EGV einerseits und Gemeinsamen Markt und Wirtschafts- und Währungsunion andererseits .....	283
a) Fehlende Rechtsbindung in der Beschäftigungspolitik als Legitimationsproblem .....	283
b) Gemeinsamer Markt und Wirtschafts- und Währungsunion als herausgehobene Mittel .....	284
c) Die geringe Präzision des Art. 3 Abs. 1 lit. i EGV .....	286
d) Der geringe Grad an Eigenständigkeit der gemeinschaftlichen Beschäftigungspolitik .....	287
e) Die geringe Durchsetzungskraft der beschäftigungspolitischen Instrumente .....	288
aa) Zentrale statt dezentrale Zielverwirklichung .....	288
bb) Verfügbare Instrumente .....	289
f) Ergebnis .....	289
B. Beschäftigungspolitik unter marktwirtschaftlicher Wirtschaftsverfassung .....	291
I. Der Begriff der Wirtschaftsverfassung .....	292

II. Die explizite wirtschaftsverfassungsrechtliche Grundsatzentscheidung zugunsten der wettbewerbsverfassten Marktwirtschaft (Art. 4, 98 EGV) .....	293
III. Die vertraglichen Absicherungen der marktwirtschaftlichen Wirtschaftsverfassung .....	296
IV. Die Geltung des Marktwirtschaftsprinzips für die Beschäftigungspolitik .....	300
1. Die Bindung an das Marktwirtschaftsprinzip über Art. 126 Abs. 1, 128 Abs. 2 S. 2 EGV .....	301
2. Die Bindung an das Marktwirtschaftsprinzip über Art. 4 Abs. 1 EGV .....	302
a) Beschäftigungspolitik als Teil der Wirtschaftspolitik i. S. d. Art. 4 Abs. 1 EGV .....	303
b) Die beschäftigungspolitischen Leitlinien als „Festlegung gemeinsamer Ziele“ .....	305
3. Die Bindung an das Marktwirtschaftsprinzip über Art. 98 S. 2 EGV .....	305
V. Rechtsverbindlichkeit und Rechtswirkungen des Marktwirtschaftsprinzips .....	306
1. Das Marktwirtschaftsprinzip als rechtsverbindlicher Handlungsmaßstab .....	306
2. Der bestimmbare Inhalt des Marktwirtschaftsprinzips .....	308
a) „Offene Marktwirtschaft“ .....	308
b) „Mit freiem Wettbewerb“ .....	310
3. Die interventionsbeschränkende Wirkung des Marktwirtschaftsprinzips selbst .....	311
a) Grundsätzliches Interventionsverbot aus Art. 4, 98 EGV auch in der Beschäftigungspolitik .....	311
b) Die eingeschränkte Justiziabilität des Marktwirtschaftsprinzips .....	314
4. Die Auslegungs- und Rechtsfortbildungswirkung des Marktwirtschaftsprinzips .....	315
a) Die Auslegungswirkung des Marktwirtschaftsprinzips in Bezug auf die Sektorpolitiken .....	316
b) Die Auslegungs- und Rechtsfortbildungswirkung des Marktwirtschaftsprinzips in Bezug auf die marktwirtschaftlichen Sicherungen des Primärrechts .....	316
aa) Verstärkte Bindung der Gemeinschaft an Marktfreiheiten und Wettbewerbsregeln .....	317
bb) Marktwirtschaftliche Fortbildung des europäischen Grundrechtsschutzes .....	321
5. Schlussfolgerungen .....	325

*5. Kapitel*

<b>Das Koordinierungsverfahren des Art. 128 EGV</b>	328
A. Der Verfahrensablauf im Überblick .....	328
B. Die ex-ante-Koordinierung nach Art. 128 Abs. 1, 2 EGV .....	330
I. Der institutionelle Rahmen zur Erstellung der Beschäftigungsleitlinien .....	330
1. Der Vorschlag der Kommission .....	330
2. Die Anhörung des Beschäftigungsausschusses .....	332
a) Der Beschäftigungsausschuss (Art. 130 EGV) .....	332
b) Seine Anhörung zum Kommissionsvorschlag .....	335
3. Die Anhörung des Europäischen Parlaments, des Wirtschafts- und Sozialaus- schusses und des Ausschusses der Regionen .....	336
4. Der erste Durchgang im Rat .....	338
a) Die vorbereitende Beratung im Ausschuss der Ständigen Vertreter .....	339
b) Die Beratung im „Jumbo-Rat“ .....	340
5. Die Schlussfolgerungen des Europäischen Rates .....	341
6. Die endgültige Verabschiedung der Leitlinien im Rat .....	344
7. Beurteilung des Verfahrens zur Erstellung der Leitlinien .....	346
II. Die beschäftigungspolitischen Leitlinien gemäß Art. 128 Abs. 2 EGV .....	347
1. Die Rechtsunverbindlichkeit der Leitlinien .....	347
2. Die Rechtswirkungen der Leitlinien .....	351
3. Die politisch-faktische Bedeutung der Leitlinien .....	353
4. Der mögliche Inhalt der Leitlinien .....	354
5. Die Begründungs- und Veröffentlichungsbedürftigkeit der Leitlinien .....	359
6. Der Rechtsschutz gegen die Leitlinien .....	360
III. Die Einarbeitung der Leitlinien in nationale Aktionspläne .....	361

C. Die ex-post-Koordinierung nach Art. 128 Abs. 3 bis 5 EGV .....	363
I. Die mitgliedstaatlichen Umsetzungsberichte nach Art. 128 Abs. 3 EGV .....	363
II. Die multilaterale Überwachung durch den Rat nach Art. 128 Abs. 4 S. 1 EGV ..	365
1. Die vorbereitende Prüfung durch die Kommission und verschiedene Ausschüsse .....	366
2. Die Prüfung durch den Rat .....	367
III. Die Empfehlungen des Rates nach Art. 128 Abs. 4 S. 2 EGV .....	369
IV. Der gemeinsame Beschäftigungsbericht nach Art. 128 Abs. 5 EGV .....	372
V. Zur Zulässigkeit einer sekundärrechtlichen Regelung der ex-post-Koordinierung	374
D. Vergleichende Gesamtbetrachtung des Art. 128 EGV .....	375
I. Das Koordinationsverfahren als vorbildhafte Form des politischen Controlling ..	376
II. Das Koordinierungsverfahren als „weiche“ Steuerungsform .....	378
III. Vergleich mit der „Essener Strategie“ und der wirtschaftspolitischen Koordinierung .....	380

*6. Kapitel*

**Beschäftigungsfördernde Anreizmaßnahmen (Art. 129 EGV)** 384

A. Der Begriff und mögliche Regelungsgehalt der Anreizmaßnahmen .....	384
B. Die Rechtsform der Anreizmaßnahmen .....	386
C. Die Ziele der Anreizmaßnahmen nach Art. 129 EGV .....	388
I. Die Oberziele der Anreizmaßnahmen .....	388
1. Förderung der Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten .....	388
2. Unterstützung mitgliedstaatlicher Beschäftigungsmaßnahmen .....	389

II. Die konkreten Unterziele der Anreizmaßnahmen .....	389
III. Abgrenzung zu den Zielen des reformierten Europäischen Sozialfonds .....	391
D. Rechtliche und finanzielle Schranken für die Anreizmaßnahmen .....	394
I. Die Konzentration auf Pilotvorhaben .....	394
II. Die gemeinsame Erklärung der Mitgliedstaaten zu den Anreizmaßnahmen .....	394
III. Der begrenzte finanzielle Rahmen für die Anreizmaßnahmen .....	396
IV. Das ausdrückliche Harmonisierungsverbot des Art. 129 Abs. 2 EGV .....	397
1. Der Begriff der Rechtsharmonisierung .....	398
2. Rechts- und Verwaltungsvorschriften .....	398
3. Verbot auch der präventiven Harmonisierung .....	399
4. Verbot auch der „mittelbaren“ Harmonisierung? .....	400
5. Exkurs: Sperrwirkung des Harmonisierungsverbots für andere Ermächti- gungsgrundlagen? .....	402
a) Überblick über beschäftigungspolitisch relevante Rechtsangleichungs- kompetenzen .....	403
aa) Die finanzielle Beschäftigungsförderung (Art. 137 Abs. 3 5. Spstr. EGV) .....	404
bb) Die berufliche Eingliederung ausgegrenzter Personen (Art. 137 Abs. 1 4. Spstr. EGV) .....	406
cc) Die Generalklausel des Art. 94 EGV .....	407
dd) Die „spezielle Generalklausel“ des Art. 95 EGV .....	408
ee) Die Vertragsabrundungskompetenz des Art. 308 EGV .....	410
b) Die begrenzte Reichweite des Harmonisierungsverbots in Art. 129 Abs. 2 EGV .....	410
c) Ergebnis zur Sperrwirkung des Harmonisierungsverbots .....	412
E. Das Beschlussverfahren für die Anreizmaßnahmen nach Art. 129 EGV .....	413

Inhaltsverzeichnis	21
F. Bisherige Gemeinschaftsmaßnahmen im Anwendungsbereich des Art. 129 EGV ....	414
I. Analyse, Forschung und Zusammenarbeit im Bereich der Beschäftigung .....	415
II. Maßnahmen der Kommission ohne Basisrechtsakt .....	417
G. Fazit zu Art. 129 EGV .....	419
<b>Schlussbemerkung: Die Grenzen europäischer Beschäftigungspolitik .....</b>	<b>422</b>
<b>Literaturverzeichnis .....</b>	<b>428</b>
<b>Sachwortverzeichnis .....</b>	<b>454</b>

## Abkürzungsverzeichnis

a. A.	anderer Ansicht
a. a. O.	am angegebenen Ort
ABA	Ausschuss für Beschäftigung und Arbeitsmarkt
ABl.	Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften
AdR	Ausschuss der Regionen
AFG	Arbeitsförderungsgesetz
AJCL	American Journal of Comparative Law
AK	Arbeitskreis
APuZ	Aus Politik und Zeitgeschichte (Zeitschrift)
ArbuR	Arbeit und Recht (Zeitschrift)
ArbW	Arbeit und Wirtschaft (Zeitschrift)
ASAP	Amsterdamer Sonderaktionsprogramm der Europäischen Investitionsbank
AStV	Ausschuss der Ständigen Vertreter
Aufl.	Auflage
AV	Vertrag von Amsterdam
BA	Beschäftigungsausschuss
BAG	Bundesarbeitsgericht
BArbBl.	Bundesarbeitsblatt (Zeitschrift)
BayVBl.	Bayerische Verwaltungsblätter
Bd.	Band
Bearb.	Bearbeiter
bearb.	bearbeitet(e)
Beih.	Beiheft
Beil.	Beilage
„Blätter“	Blätter für deutsche und internationale Politik (Zeitschrift)
BR-Drs.	Bundsratsdrucksache
Bull. BReg.	Bulletin des Presse- und Informationsamtes der Bundesregierung
Bull. EG	Bulletin der Europäischen Gemeinschaft
Bull. EU	Bulletin der Europäischen Union
BVerfGE	Bundesverfassungsgericht Entscheidungssammlung
CDE	Cahiers de droit européen
CEC	Confédération européenne des cadres (Europäischer Verband der Führungskräfte)
CEEP	Confédération européenne des entreprises publiques (Europäischer Zentralverband der Öffentlichen Wirtschaft)

CMLR	Common Market Law Review
CONF	Dokument der Regierungskonferenz 1996/97
COPA	Comité des organisations professionnelles d'agriculture (Ausschuss der berufsständischen landwirtschaftlichen Organisationen)
DAG	Deutsche Angestellten-Gewerkschaft
DB	Der Betrieb (Zeitschrift)
Diss.	Dissertation
DÖV	Die Öffentliche Verwaltung (Zeitschrift)
DRV	Deutsche Rentenversicherung (Zeitschrift)
durchges.	durchgesehen(e)
DVBl.	Deutsches Verwaltungsblatt
DZWir	Deutsche Zeitschrift für Wirtschaftsrecht
EA	Europaarchiv (Zeitschrift)
ECLR	European Competition Law Review
EEA	Einheitliche Europäische Akte
EG	Europäische Gemeinschaft
EGB	Europäischer Gewerkschaftsbund
EGKSV	Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl
EGV	Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft
EIB	Europäische Investitionsbank
EID	Economic and Industrial Democracy (Zeitschrift)
ELJ	European Law Journal
endg.	endgültig
engl.	englisch(e)
EP	Europäisches Parlament
erw.	erweitert(e)
ESF	Europäischer Sozialfonds
ESZB	Europäisches System der Zentralbanken
EU	Europäische Union
EuG	Europäisches Gericht erster Instanz
EuGH	Gerichtshof der Europäischen Gemeinschaften
EuR	Europarecht (Zeitschrift)
EuRH	Europäischer Rechnungshof
EUV	Vertrag über die Europäische Union
EuZW	Europäische Zeitschrift für Wirtschaftsrecht
EWGV	Vertrag zur Gründung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft
EWI	Europäisches Währungsinstitut
EWR	Europäischer Wirtschaftsraum
EWS	Europäisches Wirtschafts- und Steuerrecht (Zeitschrift)
EWU	Europäische Wirtschafts- und Währungsunion
EZB	Europäische Zentralbank
f.	folgende

FAZ	Frankfurter Allgemeine Zeitung
ff.	fortfolgende
FIW	Forschungsinstitut für Wirtschaftsverfassung und Wettbewerb
Fn.	Fußnote
frz.	französisch(e)
FS	Festschrift
FT	Financial Times
G/H	Grabitz / Hilf (Kommentar)
G/T/E	Groeben / Thiesing / Ehlermann (Kommentar)
GA	Generalanwalt
Ges.	Gesellschaft
GeschO	Geschäftsordnung
GMH	Gewerkschaftliche Monatshefte
GS	Gedächtnisschrift
GYIL	German Yearbook of International Law
h.M.	herrschende Meinung
Habil.-Schr.	Habilitationsschrift
HdbdStR	Handbuch des Staatsrechts für die Bundesrepublik Deutschland
HdSW	Handwörterbuch der Sozialwissenschaften
HdWW	Handwörterbuch der Wirtschaftswissenschaft
Hrsg.	Herausgeber
i.d.F.	in der Fassung
IJLLIR	International Journal of Comparative Labour Law and Industrial Relations
insbes.	insbesondere
IRJ	Industrial Relations Journal European Annual Review
JEPP	Journal of European Public Policy
JESP	Journal of European Social Policy
JG	Jahresgutachten
jur.	juristisch(e)
Jura	Juristische Ausbildung (Zeitschrift)
JuS	Juristische Schulung (Zeitschrift)
JZ	Juristenzeitung
Kap.	Kapitel
KMU	Kleinere und mittlere Unternehmen
KOM	Dokument der Kommission
lit.	litera (Buchstabe)
Ls.	Leitsatz
m.b.H.	mit beschränkter Haftung
Mass.	Massachusetts
MISEP	Mutual Information System on Employment Policies
MittAB	Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt und Berufsforschung (Zeitschrift)

Nachw.	Nachweise
NDV	Nachrichtendienst des deutschen Vereins für öffentliche und private Fürsorge (Zeitschrift)
NJW	Neue Juristische Wochenschrift
NZA	Neue Zeitschrift für Arbeitsrecht
o.J.	ohne Jahr
o.O.	ohne Ort
Ordo	Jahrbuch für die Ordnung von Wirtschaft und Gesellschaft
RabelsZ	Rabels Zeitschrift für ausländisches und internationales Privatrecht
RAE	Revue des affaires européennes
Rats-Dok.	Ratsdokument
RdA	Recht der Arbeit (Zeitschrift)
RdJB	Recht der Jugend und des Bildungswesens (Zeitschrift)
RK	Regierungskonferenz
RL	Richtlinie
RMCUE	Revue du Marché commun et de l'Union Européenne
RMUE	Revue du Marché Unique Européen
Rn.	Randnummer
Rs.	Rechtssache
RTDE	Revue trimestrielle de droit européen
Rz.	Randziffer
Sart.	Sartorius
SchwZBl.	Schweizerisches Zentralblatt für Staats- und Verwaltungsrecht
SGB III	Sozialgesetzbuch drittes Buch
Slg.	Sammlung der Entscheidungen des Gerichtshofes und des Gerichts erster Instanz
Sp.	Spalte
Spstr.	Spiegelstrich
StAB	Ständiger Ausschuss für Beschäftigungsfragen
StWG	Stabilitäts- und Wachstumsgesetz
StWSiP	Staatswissenschaften und Staatspraxis (Zeitschrift)
teilw.	teilweise
u. a.	unter anderem <i>auch</i> : und andere
UAbs.	Unterabsatz
überarb.	überarbeitet(e)
UEAPME	Union des entreprises artisans et petits et moyennes européennes (Europäische Union des Handwerks und der Klein- und Mittelbetriebe)
UNICE	Union des industries de la Communauté Européenne (Union der europäischen Industrie- und Arbeitgeberverbände)
Univ.	Universität
URL	Uniform Resource Locator
Urt.	Urteil
USt	Umsatzsteuer

VO	Verordnung
WiD	Wirtschaftsdienst (Zeitschrift)
WISU	Das Wirtschaftsstudium (Zeitschrift)
WSA	Wirtschafts- und Sozialausschuss
WSI	Wirtschafts- und Sozialwissenschaftliches Institut
WuW	Wirtschaft und Wettbewerb (Zeitschrift)
WWU	Wirtschafts- und Währungsunion
YEL	Yearbook of European Law
YLJ	Yale Law Journal
ZEuS	Zeitschrift für europarechtliche Studien
ZFA	Zeitschrift für Arbeitsrecht
ZFSH/SGB	Zeitschrift für Sozialhilfe / Sozialgesetzbuch
ZfSozRef	Zeitschrift für Sozialreform
ZfW	Zeitschrift für Wirtschaftspolitik
ZG	Zeitschrift für Gesetzgebung
ZgStW	Zeitschrift für die gesamte Staatswissenschaft
ZHR	Zeitschrift für das gesamte Handels- und Wirtschaftsrecht
ZIAS	Zeitschrift für ausländisches und internationales Arbeits- und Sozialrecht
zit.	zitiert
ZParl.	Zeitschrift für Parlamentsfragen
zugl.	zugleich

# Einleitung

## A. Gegenstand der Untersuchung: Der neue Beschäftigungstitel des EG-Vertrages

Im Zuge der wirtschaftlichen Rezession Anfang der neunziger Jahre nahm die Arbeitslosigkeit in den Mitgliedstaaten der Europäischen Union (EU) nochmals deutlich zu. Die Zahl der registrierten Arbeitslosen in der EU stieg von 13,5 Mio. 1991 zwischenzeitlich auf über 18 Mio. 1994, was einer durchschnittlichen Arbeitslosenquote von mehr als elf Prozent entsprach und deutlich über dem Durchschnitt der achtziger Jahre lag. Im Triadenvergleich (Japan, USA, EU) lag zudem die Beschäftigungsquote in der EU (mit ca. sechzig Prozent) deutlich unter der Japans und der USA (beide über siebzig Prozent)<sup>1</sup>. Dies veranlasste in der Folge auch die Europäische Gemeinschaft (EG)<sup>2</sup> zu verstärkten beschäftigungspolitischen Aktivitäten, beginnend mit dem Weißbuch der Kommission zu „Wachstum, Wettbewerbsfähigkeit und Beschäftigung“ aus dem Jahr 1993<sup>3</sup>. Es lieferte den Anstoß für eine rechtlich unverbindliche Koordinierung der mitgliedstaatlichen Beschäftigungspolitiken, welche die Staats- und Regierungschefs 1994 auf dem Europäischen Rat in Essen als so genannte „Essener Strategie“ vereinbarten<sup>4</sup>. Ihren primärrechtlichen Niederschlag und damit ihren vorläufigen Höhepunkt erreichten die beschäftigungspolitischen Bemühungen der Gemeinschaft mit der Einfügung eines gesonderten Titels „Beschäftigung“ (Art. 125 bis 130) in den Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft (EGV) durch den nach über einjähriger Regierungskonferenz am 2. 10. 1997 von den Außenministern der Mitgliedstaaten unterzeichneten und am 1. 5. 1999 in Kraft getretenen Vertrag von Amsterdam<sup>5</sup>.

---

<sup>1</sup> Vgl. näher die jährlichen Berichte der *Kommission*, Beschäftigung in Europa. Aktuelle Arbeitsmarktdaten sind erhältlich über die URL: <http://europa.eu.int/en/comm/eurostat/servde/home.htm>.

<sup>2</sup> Zum Verhältnis EG/EU vgl. nur *Oppermann*, Europarecht, Rn. 151 ff.; *ders.*, in: Hommelhoff/Kirchhof (Hrsg.), S. 87 ff.

<sup>3</sup> KOM(93) 700 endg., Bull. EG Beil. 6/1993.

<sup>4</sup> Europäischer Rat in Essen, Schlussfolgerungen des Vorsitzes, Bull. BReg. 118/1994, S. 1069 ff. Schlussfolgerungen des Europäischen Rates ohne Fundstelle entstammen der URL: <http://europa.eu.int/council/off/conclu/index.htm>.

<sup>5</sup> Art. 2 Nr. 19 des Vertrags von Amsterdam zur Änderung des Vertrags über die Europäische Union, der Verträge zur Gründung der Europäischen Gemeinschaften sowie einiger damit zusammenhängender Rechtsakte, ABl. 1997 C 340/1.

Eingeleitet wird der neue Titel „Beschäftigung“ durch Art. 125 EGV<sup>6</sup>, wonach die Mitgliedstaaten und die Gemeinschaft auf die Entwicklung einer koordinierten Beschäftigungsstrategie hinarbeiten, um die in Art. 2 EUV und Art. 2 EGV gesetzten Ziele zu erreichen. Zu den Zielen der Union (Art. 2 EUV) zählt nunmehr auch ein „hohes Beschäftigungsniveau“, während es für die Gemeinschaft bisher schon in Art. 2 EGV enthalten war. Der Tätigkeitskatalog des Art. 3 EGV wird korrespondierend mit Art. 125 EGV durch einen Buchstaben i ergänzt. Danach umfasst die Tätigkeit der Gemeinschaft nunmehr auch „die Förderung der Koordinierung der Beschäftigungspolitik der Mitgliedstaaten im Hinblick auf die Verstärkung ihrer Wirksamkeit durch die Entwicklung einer koordinierten Beschäftigungsstrategie“. Zur Verwirklichung dieser Beschäftigungsstrategie werden jährlich in einem Koordinierungsverfahren auf der Grundlage von „Schlussfolgerungen“ des Europäischen Rates „Leitlinien“ festgelegt (Art. 128 EGV). Ergänzend kann der Rat nach Art. 129 EGV „Anreizmaßnahmen“ „zur Förderung der Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten und zur Unterstützung ihrer Beschäftigungsmaßnahmen“ beschließen unter Ausschluss jeglicher Harmonisierung der Rechts- und Verwaltungsvorschriften der Mitgliedstaaten. Schließlich wird ein Beschäftigungsausschuss mit beratender Funktion eingesetzt (Art. 130 EGV). Wesentliche Elemente des Beschäftigungstitels, namentlich die Erstellung gemeinsamer beschäftigungspolitischer „Leitlinien“, wurden vom Europäischen Rat bereits vor In-Kraft-Treten des Amsterdamer Vertrages, beginnend mit einem „Beschäftigungsgipfel“ am 20. und 21. November 1997 in Luxemburg<sup>7</sup>, umgesetzt.

Während dem neuen Vertragstitel „Beschäftigung“ von Vertretern anderer Fachrichtungen durchaus (kritisches) Interesse entgegen gebracht wird<sup>8</sup>, kann man sich des Eindrucks nicht erwehren, dass er von der Rechtswissenschaft bislang gemieden wird<sup>9</sup>. Hierfür dürften im Wesentlichen zwei Gründe ausschlaggebend sein. Zum einen wird den neuen Vorschriften des Beschäftigungstitels vielfach keine substantielle Bedeutung beigemessen<sup>10</sup>. Zum anderen ist die rechtliche Thematisierung der Beschäftigungspolitik, zumal auf europäischer Ebene, aufgrund der re-

---

<sup>6</sup> Es wird die neue, konsolidierte Numerierung des EGV und EUV verwendet, beruhend auf Art. 12 des Amsterdamer Vertrags i. V. m. den Übereinstimmungstabellen im Anhang zum Amsterdamer Vertrag. Wenn Artikel der Verträge in der bis 1999 gültigen Fassung zitiert werden, dann wird dem Artikel ein „ex“ vorangestellt.

<sup>7</sup> Sondertagung des Europäischen Rates über Beschäftigungsfragen in Luxemburg, 20./21. 11. 1997, Schlussfolgerungen des Vorsitzes, Bull. BReg. 102/1997, S. 1313 ff.

<sup>8</sup> Vgl. aus wirtschaftswissenschaftlicher Sicht etwa *Feldmann*, Integration 1998, S. 43 ff.; *ders.*, Orientierungen 74 (4/1997), S. 22 ff.; *Wolter/Hasse*, WiD 1997, S. 386 ff.; *Lesch*, ApuZ B14–15/2000, S. 3 ff. Aus politikwissenschaftlicher Sicht etwa *Tidow*, Beschäftigungspolitik; *Schuster*, S. 33 ff.; *Thomas*, S. 43 ff.; *Platzer*, Integration 1999, S. 176 (184 ff.).

<sup>9</sup> Als umfassendere Erörterungen lassen sich nur finden *Runggaldier*, in: Hummer (Hrsg.), S. 197 ff.; *Chr. Roth*, in: Bergmann/Lenz (Hrsg.), S. 73 ff.; *Mestmäcker*, FS Drobnig, S. 81 ff.

<sup>10</sup> Stellvertretend für viele insoweit *Bundesregierung*, Denkschrift zum Vertrag von Amsterdam v. 2. 10. 1997, BR-Drs. 784/97, S. 139 (154), die von „Wahrung der nationalen Zuständigkeiten“ spricht.

lativen Unschärfe des Begriffs Beschäftigungspolitik und ihrer Interdependenz und Verzahnung mit der allgemeinen Wirtschafts-, Sozial- und Tarifpolitik ein vergleichsweise schwieriges Unterfangen<sup>11</sup>. Der juristischen Bearbeitung scheint die erforderliche Griffigkeit zu fehlen. Dieser Schwierigkeit sieht sich auch diese Untersuchung ausgesetzt. Es kann hier nicht darum gehen, das rechtliche Gesamtsystem auszuloten, in dem Beschäftigungspolitik in der Gemeinschaft zu gestalten ist. Aufgrund besagter enger Verflechtung des Beschäftigungssystems mit anderen unterschiedlich stark vergemeinschafteten Politikbereichen bedürfte es hierzu einer weit reichenden Untersuchung der beschäftigungsrelevanten Gemeinschaftskompetenzen, die neben dem Binnenmarkt, der Außenhandelspolitik, der Wirtschafts- und Währungsunion, der Sozial-, Struktur- und Kohäsionspolitik auch die Industrie-, Forschungs- und Technologiepolitik unter Berücksichtigung des an verschiedenen Stellen im Vertrag normierten Grundsatzes einer offenen Marktwirtschaft mit freiem Wettbewerb umfassen müsste. Eine solch umfassende rechtliche Untersuchung des Gesamtkomplexes „Beschäftigungspolitik“ auf europäischer Ebene harret noch ihrer Entstehung. Ziel der nachfolgenden Untersuchung ist ausschließlich die Klärung der mit der neuen Gemeinschaftstätigkeit einer „koordinierten Beschäftigungsstrategie“ (Art. 3 lit. i EGV) aufgeworfenen Rechtsfragen unter Berücksichtigung der den Vorschriften zugrundeliegenden ökonomischen und politischen Erwägungen.

Für die beschäftigungspolitische Integration gilt in besonderem Maße, dass sie im Spannungsfeld zwischen Politik, Ökonomie und Recht steht<sup>12</sup>. Wenn auch im Rahmen dieser Arbeit weder der ökonomische Nutzen der neuen Beschäftigungsbestimmungen noch der Stellenwert europäischer Beschäftigungspolitik innerhalb des Integrationsprozesses beleuchtet werden soll<sup>13</sup>, so müssen doch bei der juristischen Interpretation die ökonomischen Zusammenhänge wie auch die das Vorverständnis<sup>14</sup> prägende wirtschafts- und politikwissenschaftliche Diskussionslage mit in die Untersuchung einbezogen werden.

## B. Gang der Untersuchung

Im ersten Kapitel wird auf der Basis wirtschaftswissenschaftlicher Erkenntnisse versucht, Inhalt und Reichweite des gemeinschaftsrechtlichen Begriffs der Be-

---

<sup>11</sup> So schon *Birk*, in: AK Europäische Integration (Hrsg.), S. 75 (75). Ausführlich zum Begriff sogleich in Kap. 1.

<sup>12</sup> Vgl. für die europäische Integration allg. eingehend dazu *Everling*, FS Kutscher, S. 155 ff.

<sup>13</sup> Siehe zu ersterem etwa *Sachverständigenrat*, JG 1998/99, Ziff. 325 f.; *Wolter/Hasse*, WiD 1997, S. 386 ff.; *Feldmann*, ebd. (o. Fn. 8); *ders.*, Orientierungen 81 (3/1999), S. 42 ff.; zu letzterem *Tidow*, Beschäftigungspolitik.

<sup>14</sup> Zur Bedeutung des Vorverständnisses für die Auslegung vgl. nur *Larenz*, Methodenlehre, S. 206 ff.