

Studien zum Öffentlichen Recht, Völker- und Europarecht

Herausgegeben von Prof. Dr. Eckart Klein

Dorothee Höch

Beschäftigungspolitik im Gemeinschaftsrecht

16

PETER LANG
Internationaler Verlag der Wissenschaften

Inhaltsverzeichnis

Vorwort	5
Inhaltsübersicht.....	7
Abkürzungsverzeichnis	17
Einführung.....	21
Teil 1 Grundzüge der Beschäftigungspolitik.....	25
§ 1 Konzeptionelle und theoretische Grundlagen	25
A. Einleitung.....	25
B. Bedeutung von Beschäftigung.....	27
I. Gesamtwirtschaftliche und gesellschaftspolitische Bedeutung.....	27
1. Beschäftigung im gesamtwirtschaftlichen Kontext: Das Magische Viereck.....	27
a) Beschäftigung und Wirtschaftswachstum.....	32
b) Beschäftigung und Preisstabilität.....	33
c) Außenwirtschaftliches Gleichgewicht.....	36
d) Zusammenfassung.....	39
2. Gesamtwirtschaftliche Kosten der Arbeitslosigkeit und ihre Folgen für das Sozialsystem und das Ziel gesunder Staatsfinanzen.....	40
a) Die Kosten im Einzelnen und die Folgen für das Sozialsystem	40
b) Staatsverschuldung	42
II. Individuelle Bedeutung.....	44
1. Individuelle Folgen von Arbeitslosigkeit.....	44
2. Recht auf Arbeit im Verfassungs- und Völkerrecht?.....	46
III. Zusammenfassung.....	50
C. Begriff und Zielsetzung von Beschäftigungspolitik.....	52
I. Was ist Beschäftigungspolitik?.....	52
1. Beschäftigungspolitik i.w.S.....	53
2. Beschäftigungspolitik i.e.S.: Stabilitäts- und Konjunkturpolitik.....	54
3. Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik.....	58
4. Zusammenfassung und Ausgangslage dieser Arbeit	61
II. Inhaltliche Zielsetzungen der Beschäftigungspolitik.....	62
1. Quantitative Beschäftigungspolitik: Niveau der Beschäftigung – hoher Beschäftigungsstand und Vollbeschäftigung	62
2. Einschub: Indikatoren der Beschäftigungsentwicklung.....	65
a) Berechnung Arbeitslosenquote nach SGB III, Aussagefähigkeit dieser Größe ...	66
b) Die Arbeitslosenquote im internationalen Vergleich, Arbeitslosigkeit in der EU	68
3. Qualitative Beschäftigungspolitik: Struktur der Beschäftigungslage.....	69
a) Vermeidung unterwertiger Beschäftigung durch Arbeitsrecht.....	69
b) Berufliche Qualifikationen	70
c) Verbesserung der regionalen und sektoralen Beschäftigungsstruktur.....	71
d) Zusammenfassung und Regelungen auf europäischer Ebene.....	72

D. Der Arbeitsmarkt.....	74
I. Der Arbeitsmarkt als Forum der Beschäftigungspolitik	74
II. Der Arbeitsmarkt als besonderer Markt	74
III. Der Arbeitsmarkt als System von Angebot und Nachfrage.....	76
1. Arbeit und Lohn	76
2. Weitere Bestimmungsgründe für Arbeitsangebot und -nachfrage.....	78
a) Arbeitsangebot.....	78
b) Arbeitsnachfrage	79
3. Zusammenfassung.....	81
IV. Ungleichgewicht auf dem Arbeitsmarkt: Die Arbeitslosigkeit	82
1. Einleitung und Begriff.....	82
2. Erscheinungsformen der Arbeitslosigkeit in kausaler Untergliederung	83
a) Konjunkturelle oder gesamtwirtschaftliche Arbeitslosigkeit	84
b) Strukturelle Arbeitslosigkeit	85
c) Saisonale Arbeitslosigkeit.....	88
d) Fluktuationsarbeitslosigkeit (friktonelle Arbeitslosigkeit).....	88
3. Die Verteilung der Arbeitslosigkeit auf verschiedene Gruppen abhängig Beschäftigter	90
4. Zusammenfassung.....	91
§ 2 Der Politikbereich Beschäftigung.....	93
A. Strategiebereiche staatlicher Beschäftigungspolitik.....	93
I. Überblick.....	93
II. Beeinflussung der Arbeitsnachfrage	94
1. Gesamtwirtschaftliche Steuerung: Beschäftigungspolitik i.e.S. und Wachstumspolitik.....	95
2. Exkurs: Wirtschafts- und Beschäftigungstheorien.....	96
a) Die neoklassische Wirtschaftstheorie	96
b) Die Beschäftigungstheorie von J. M. Keynes	101
(a) Überblick	101
(b) Absage an den Lohnmechanismus	102
(c) Theorie der effektiven Nachfrage.....	103
(d) Keynesiansische Beschäftigungspolitik.....	105
c) Neuere Entwicklungen.....	107
(a) Monetarismus.....	107
(b) Neokeynesianische Ansätze: die Ungleichgewichtstheorien	110
d) Zusammenfassung.....	111
e) Bewertung und die wirtschaftspolitische Praxis	113
3. Einzelne stabilitäts- und wachstumspolitische Instrumente.....	119
a) Währungspolitik	119
(a) Währungsinnenpolitik: Geld- und Zinspolitik	120
(b) Währungsaußenpolitik: Wechselkurspolitik	122
b) Fiskalpolitik.....	124
c) Einkommens- und Lohnpolitik.....	126
d) Außenwirtschaftspolitik	129
e) Wachstumspolitik.....	132
4. Sektorale und regionale Strukturpolitik	135
5. Gezielte Maßnahmen zur Erhaltung und Schaffung von Arbeitsplätzen	138
III. Beeinflussung des Arbeitsangebots.....	140
1. Anpassung der Angebots- und Nachfragestruktur (Arbeitsmarkt(-Ausgleich)politik; Mobilitätspolitik)	141

2. Arbeitsumverteilung von Beschäftigung auf Arbeitslose (Arbeitsvolumen).....	142
IV. Andere Akteure (Wirtschaft und Tarifparteien).....	145
B. Zusammenfassung	147
C. Übersichten	150
Teil 2 Beschäftigungspolitik im Gemeinschaftsrecht	153
§ 1 Überblick und Gang der Untersuchung	153
§ 2 Beschäftigungspolitik im E(W)GV außerhalb des Beschäftigungstitels	157
A. Einleitung.....	157
B. Der Vertrag von Rom.....	161
I. Einleitung.....	161
II. Die Konferenz von Messina und der Spaak-Bericht	163
III. Legislative und koordinierende Kompetenzen der Gemeinschaft für Beschäftigungspolitik	172
1. Grundlagen der Gemeinschaftskompetenzen und Überblick über die Vertragssystematik	172
a) Überblick: legislative, koordinierende und operative Kompetenzen.....	172
b) Grundsätzliches zu den gemeinschaftlichen Rechtssetzungskompetenzen	173
2. Präambel und Grundsätze der Gemeinschaft	178
3. Legislative und koordinierende Kompetenzen im Einzelnen	184
a) Gesamtwirtschaftliche Beschäftigungspolitik: Instrumente zur gesamtwirtschaftlichen Stabilisierung und Wachstumspolitik	185
(a) Die Wirtschaftspolitik: Dritter Teil, Titel II, Art. 103 – 116 EWGV	187
(1) Übersicht.....	187
(2) Konjunkturpolitik und Zahlungsbilanz: Art. 103 – 105 EWGV.....	189
(i) Art. 104 EWGV: Das Magische Dreieck	190
(ii) Art. 103 und 105 EWGV: Die wirtschaftspolitischen Instrumente der Gemeinschaft.....	195
(3) Währungs- und Wechselkurspolitik, Art.105 II – 109 EWGV	200
(4) Zwischenergebnis und wirtschaftspolitische Praxis (bis zum Vertrag von Maastricht).....	202
(5) Handelspolitik, Art. 131ff. [ex 110 ff. EWGV] EG	207
(6) Steuerpolitik, insbesondere Art. 93 [ex 99 E(W)GV] EG	213
(b) Allgemeine Wirtschaftsordnung: Offene Marktwirtschaft mit freiem Wettbewerb.....	216
(c) Einschub: Einfluss des Wettbewerbsrechts und der Grundfreiheiten auf nationale Beschäftigungspolitik	219
(1) Wettbewerbsregeln, Art. 81 – 89 [ex 85 – 94 E(W)GV] EG.....	220
(i) Vorschriften für Unternehmen: das Kartellverbot	220
(ii) Beihilfevorschriften, Art. 87ff. [ex 92 ff. E(W)GV] EG	222
(aa) Art. 87 III lit.b.) 2. Alternative EG	226
(ab) Art. 87 III lit. a) und c) EG.....	226
(ac) Zwischenergebnis	229
(2) Beschäftigungspolitische Belange zur Rechtfertigung von Grundfreiheitsbeschränkungen	229
(i) Beschränkung auf Tatbestände nicht-wirtschaftlicher Art.....	231
(aa) Diskriminierende Beschränkungen	231
(ab) Sonderfall: Arbeitnehmerfreizügigkeit	234

(ac) Nichtdiskriminierende Beschränkungen	235
(ii) Zusammentreffen wirtschaftlicher und nicht-wirtschaftlicher Erwägungen	237
(3) Zusammenfassung	239
(d) Kurzes Zwischenergebnis zur gesamtwirtschaftlichen Beschäftigungs- politik	241
b) Strukturelle Beschäftigungspolitik: Sozial- und strukturpolitische Kompetenzen	242
(a) 3. Teil, Titel III: Art. 117 - 122 und Art. 128 EWGV: Sozial- und Bildungspolitik	243
(i) Sozialpolitische Kompetenzen	244
(ii) Beschäftigungspolitische Bedeutung der Sozialvorschriften	247
(aa) Art. 118 EWGV, 1. Spiegelstrich: Beschäftigung	247
(ab) Art. 118 EWGV, 3. Spiegelstrich: Berufliche Aus- und Fortbildung	249
(ac) Art. 118 EWGV, 4. Spiegelstrich: Soziale Sicherheit	250
(ad) Sonstige	251
(iii) Zusammenfassung	251
(b) Die Personenverkehrsfreiheiten	253
(1) Die Arbeitnehmerfreizügigkeit, Art. 39 ff.[ex 48 ff. E(W)GV] EG	255
(i) Herstellung der Freizügigkeit und Begleitrechte, Art.40 [ex 49 E(W)GV] EG	256
(aa) Allgemeines	256
(ab) Beschäftigungspolitische Zusammenhänge	257
(ac) Sonderproblem: Zugang Drittstaatenangehöriger zum Gemeinschaftsarbeitsmarkt	260
(ii) Art. 42 [ex 51 E(W)GV] EG – sozialer Schutz der Wanderarbeitnehmer	262
(aa) Allgemeines	262
(ab) Beschäftigungspolitischer Zusammenhang, insbesondere Leistungsexport von Lohnersatzleistungen	264
(2) Die Niederlassungs- und Dienstleistungsfreiheit, Art. 43ff. und 49ff.[ex 52ff. und 59 ff. E(W)GV] EG	267
(3) Zwischenergebnis und Besonderheiten für die Beitrittsländer (2003)	271
(c) Sektorpolitiken	273
(1) Gemeinsame Agrarpolitik, Art. 32 ff. [ex 38 ff. E(W)GV] EG	274
(2) Die Verkehrspolitik, Art. 70 ff.[ex 74 ff. E(W)GV] EG	276
(3) Zwischenergebnis	277
c) Die Bedeutung der Generalklauseln für gemeinschaftliche Beschäf- tigungspolitik	278
(a) Rechtsangleichung nach Art. 94[ex 100 E(W)GV] EG	279
(b) Die Generalklausel: Art. 308 [ex 235 E(W)GV] EG	284
(1) Allgemeines	284
(2) Regional- und Industriepolitik	287
(3) Wachstumspolitik: Forschung- und Entwicklung, Umwelt	289
(c) Zusammenfassung	290
4. Zwischenergebnis	292
IV. Operative Kompetenzen der Gemeinschaft: Strukturfonds und Investitionsbank..	293
1. Allgemeines	293
2. Europäischer Sozialfonds, Art. 146 ff. [ex 123ff. E(W)GV] EG	294
3. Weitere Fonds und die Investitionsbank	299

C. Die Einheitliche Europäische Akte	302
I. Einleitung	302
II. Binnenmarktziel	302
III. Wirtschafts- und Währungsunion	304
IV. Sozialpolitik	305
V. Neue Politikbereiche: insbesondere Aufnahme der Strukturpolitik in das Primärrecht	308
VI. Zusammenfassung	312
D. Der Maastricht-Vertrag und die folgenden Revisionen von Amsterdam und Nizza	313
I. Einleitung	313
II. Vertragsbestimmungen EUV	315
III. Vertragsbestimmungen EG	316
1. Grundsätze der Gemeinschaft: Art. 2 und Art. 4 [ex 3a] EG	316
a) Aufnahme des Beschäftigungsziels in Art. 2 EG	316
b) Zielhierarchie Beschäftigung und Preisstabilität (Art. 4 EG)	317
2. Gesamtwirtschaftliche Beschäftigungspolitik: Wirtschafts- und Währungspolitik	322
a) Einleitung	322
b) Allgemeine Wirtschaftspolitik, Art. 98 - 104 [ex 102a – 104] EG	324
c) Haushaltspolitik der Mitgliedstaaten: Art. 99 und 104 EG (ex Art. 103 und 104c) EG)	328
d) Währungs- und Geldpolitik, Art. 105 – 124 [ex 105- 109m] EG	330
e) Zusammenfassung	334
3. Strukturelle Beschäftigungspolitik: Sozialpolitik und allgemeine/berufliche Bildung	336
a) Sozialpolitik: Das Abkommen zur Sozialpolitik und dessen Übernahme in den EGV	336
(a) Das Abkommen über die Sozialpolitik (ASP)	337
(b) Änderungen des Sozialpolitischen Titels durch die Verträge von Amsterdam und Nizza	342
(c) Sonderproblem: Zugang zum Arbeitsmarkt für Drittstaatenangehörige	344
b) Allgemeine und berufliche Bildung und Jugend, Art. 149 und 150 EG	349
4. Neue Politikfelder (Infrastruktur- und Industriepolitik)	354
a) Infrastrukturpolitik, Art. 154 – 156 [ex 129 b – d] EG	354
b) Industriepolitik, Art. 157 [ex 130] EG	356
5. Zwischenergebnis	359
E. Weitere beschäftigungspolitisch relevante Institutionen: beratende und beobachtende Gremien	361
F. Rechtsunverbindliche Maßnahmen	366
I. Bis Maastricht	366
II. Nach Maastricht	369
1. Delors-Weißbuch „Wachstum, Wettbewerbsfähigkeit und Beschäftigung“, 1993 und das Weißbuch über „Europäische Sozialpolitik“, 1994	370
2. Der „Luxemburg-Prozess“: Die Treffen des Europäischen Rates in Essen und Luxemburg	373
3. Die weitere politische Entwicklung: der Vertrauenspakt für mehr Beschäftigung (1996), der Europäische Beschäftigungspakt (1999)	376
4. Zusammenfassung und kurze kritische Bewertung des Beschäftigungspaktes	382
G. Zusammenfassung und Schlussfolgerungen	388
I. Gesamtwirtschaftliche Beschäftigungspolitik	388

II. Strukturelle Beschäftigungspolitik	392
III. Schlussfolgerungen	395
§ 3 Der Titel „Beschäftigung“: Art. 125-130 EG	399
A. Einleitung	399
B. Die politische Einigung auf das Beschäftigungskapitel: die Regierungskonferenz „Maastricht II“	402
C. Die neuen Vorschriften zur Beschäftigungspolitik	410
I. Überblick	410
II. Beschäftigung in Art. 2 EU sowie Art. 2 und 3 EG	411
III. Der Titel „Beschäftigung“, Art. 125-130 EG	414
1. Der Anwendungsbereich der Art. 125ff.: der Begriff Beschäftigungspolitik nach dem Gemeinschaftsrecht	414
a) Beschäftigungspolitik der EG?	415
b) Zielbezogenheit gemeinschaftlicher Beschäftigungspolitik nach Art. 125ff. EG	416
c) Einschränkung aus der Zielkonkretisierung des Art. 125 EG?	417
d) Einschränkung durch die Zuordnung der Beschäftigungspolitik zur gemeinschaftlichen Wirtschafts- oder Sozialpolitik?	418
e) Beschränkung auf quantitative Beschäftigungspolitik?	421
f) Beschränkung auf staatliche Beschäftigungspolitik?	424
g) Beschränkung der Koordinierung auf nationale Beschäftigungspolitik	424
h) Zwischenergebnis	426
2. Die Vorschriften im Einzelnen	427
a) Art. 125 EG: Koordinierte Beschäftigungsstrategie – Inhalte und Grenzen	427
b) Art. 126 EG: Abgestimmte Beschäftigungspolitik in den Mitgliedstaaten	430
(a) Überblick und Kernaussagen	430
(b) Beschäftigungspolitik im Einklang mit den nach Art. 99 II EG verabschiedeten Grundzügen der Wirtschaftspolitik	432
(c) Angelegenheit von gemeinsamem Interesse und das Koordinierungsgebot	434
(d) Vorbehalt zugunsten der Sozialpartner	436
c) Art. 127 EG: Aufgaben der Gemeinschaft	438
(a) Abs. 1: Förderung der Koordination, Unterstützung und Ergänzung der mitgliedstaatlichen Maßnahmen	439
(b) Abs. 2: Die Querschnittsklausel	441
(1) Allgemeines	441
(2) Zielkonflikt: Preisstabilität und Stabilitätsverpflichtungen	447
(3) Zielkonflikt: Offene Marktwirtschaft mit freiem Wettbewerb	450
(i) Zielkonflikt: Wettbewerbsordnung	450
(ii) Zielkonflikt: Grundfreiheiten	453
d) Art. 128 EG: Das Koordinierungsverfahren	454
(a) Einleitung	454
(b) Das Koordinierungsverfahren im Einzelnen	455
(1) Überblick	455
(2) Zustandekommen der Leitlinien, Art. 128 I und II	456
(3) Nationale Aktionspläne/Reformprogramme	459
(4) Monitoring, Empfehlungen an die Mitgliedstaaten und abschließender Jahresbericht	459
(c) Rechtsnatur der Leitlinien und inhaltliche Grenzen	462
(1) Rechtsnatur und Durchsetzbarkeit der Leitlinien	462

(2) Inhaltliche Vorgaben und Grenzen der Leitlinien.....	468
(d) Zwischenergebnis und Wertung des Verfahrens	470
e) Art. 129 EG: Anreizmaßnahmen des Rates und Harmonisierungsverbot	471
f) Einschub: Verhältnis der beschäftigungspolitischen Ermächtigungen zu anderen Vorschriften	475
(a) Allgemeines	475
(b) Verhältnis zu den wirtschafts- und sozialpolitischen Ermächtigungen	477
(c) Verhältnis zu den Generalklauseln: Art. 94, 95 und 308 EG	479
(d) Zwischenergebnis	480
g) Art. 130 EG: Beschäftigungsausschuss	480
h) Art. 146 EG: Die Rolle des Sozialfonds in der Beschäftigungspolitik nach Art. 125ff. EGV	482
IV. Bewertung des Beschäftigungstitels	483
§ 4 Die beschäftigungspolitische Praxis und weitere Entwicklungen	489
A. Überblick über die beschäftigungspolitischen Leitlinien bis 2005.....	489
I. Inhalt der Leitlinien	489
1. Die Leitlinien für die Jahre 1998 - 2002	489
2. Die Reform der Koordinationsprozesses und die Leitlinien seit 2003.....	490
II. Umsetzung und Erfolge?	493
B. Die weitere Entwicklung.....	497
I. Die Lissabon-Strategie und die Methode der offenen Koordinierung	497
a) Die Lissabon-Strategie.....	497
b) Die Methode der offenen Koordinierung.....	498
II. Der weitere Fortgang der beschäftigungspolitischen Anstrengungen.....	499
III. Europäische Verfassung und der Vertrag von Lissabon	501
§ 5 Übersichten.....	503
Teil 3 Zusammenfassung der Arbeit in Thesen	507
A. Konzeptionelle Grundlagen.....	507
B. Beschäftigungspolitische Kompetenzen der Gemeinschaft	509
Literaturverzeichnis	513