

Stamatia Devetzi, Hans W. Platzer (Hg.)

**OFFENE METHODE DER KOORDINIERUNG  
UND EUROPÄISCHES SOZIALMODELL**

Interdisziplinäre Perspektiven

*ibidem*-Verlag  
Stuttgart

Constanze Abig

## **Möglichkeiten und Grenzen der Umsetzung der beschäftigungspolitischen Leitlinien in nationales Recht**

### **1. Einleitung**

Auf dem Europäischen Rat von Lissabon im Frühjahr 2001 hat sich die Europäische Union (EU) zum Ziel gesetzt, bis 2010 zum wettbewerbsfähigsten und dynamischsten wissensbasierten Wirtschaftsraum der Welt zu werden, der fähig ist, ein dauerhaftes Wirtschaftswachstum mit mehr und besseren Arbeitsplätzen und einem größeren sozialen Zusammenhalt zu erzielen. Bereits einige Jahre zuvor, mit dem Vertrag von Amsterdam 1997, haben sich die Mitgliedstaaten und die Gemeinschaft der Erarbeitung einer koordinierten Beschäftigungsstrategie verschrieben, welche mit der Verabschiedung der Lissabon-Strategie in eine umfassende Wirtschafts- und Sozialagenda eingebettet worden ist.

Umgesetzt wird die Europäische Beschäftigungsstrategie (EBS) durch die Offene Methode der Koordinierung (OMK). Deren Herzstück ist das gegenseitige Lernen anhand der beschäftigungspolitischen Leitlinien. Im Gegensatz zu den alt hergebrachten Rechtssetzungsinstrumenten der Europäischen Union handelt es sich dabei um einen politischen Abstimmungsprozess. Anhand gemeinsam festgelegter Ziele sollen die Mitgliedstaaten Erfahrungen austauschen. Durch die Identifizierung so genannter „bester Praktiken“ sollen positive Entwicklungen in der Beschäftigungspolitik angestoßen werden. Im Folgenden soll – nach einer kurzen inhaltlichen Darstellung der Leitlinien (Abschnitt 2.) – untersucht werden, welche rechtliche Tragweite dieser „weiche“ Mechanismus besitzt (3.) und welche Anforderungen an die Umsetzung der beschäftigungspolitischen Leitlinien zu stellen sind (4.).

## 2. Inhalt und Fortentwicklung der beschäftigungspolitischen Leitlinien

Kam in Art. 117 II EGV a. F. noch die Überzeugung zum Ausdruck, das freie Wirken des Gemeinsamen Marktes werde zu einer Angleichung der Sozialordnungen der Mitgliedstaaten und damit zu einer Verbesserung der Lebensverhältnisse beitragen, setzte sich bald die Erkenntnis durch, dass es konzentrierter Anstrengungen bedarf, um die Beschäftigungssituation in der Europäischen Union zu verbessern. Im Vertrag von Amsterdam wurde mit Art. 128ff. EG ein Kapitel zur gemeinschaftlichen Beschäftigungspolitik verankert. Der Gemeinschaft ist darin zwar nicht die Rechtssetzungskompetenz in der Beschäftigungspolitik übertragen worden. Sie hat vielmehr die Aufgabe, die nationalen Beschäftigungspolitiken zu koordinieren und die Zusammenarbeit der Mitgliedstaaten zu fördern und zu unterstützen.

Nach Art. 128 I EG prüft der Europäische Rat alljährlich die Beschäftigungslage in der Gemeinschaft und nimmt hierzu Schlussfolgerungen an. Basierend auf diesen Schlussfolgerungen werden gemäß Art. 128 II EG auf Vorschlag der Europäischen Kommission die beschäftigungspolitischen Leitlinien mit qualifizierter Mehrheit vom Rat festgelegt. Erstmals sind die beschäftigungspolitischen Leitlinien anlässlich des Europäischen Rates in Luxemburg im November 1997 für das Jahr 1998 verabschiedet worden.<sup>1</sup> Grundlage für den Beschluss war ein Bericht der Kommission über die „Beschäftigung in Europa“ und ein darauf basierender Leitlinienvorschlag.<sup>2</sup> Die Leitlinien gliederten sich in vier Säulen: die Verbesserung der Beschäftigungsfähigkeit, die Entwicklung des Unternehmergeistes, die Förderung der Anpassungsfähigkeit von Arbeitnehmern und Unternehmen sowie die Stärkung der Chancengleichheit (de la Porte 2002, 47f.). Diese waren wiederum in 19 Leitlinien – vom Vorrang aktivierender Arbeitsmarktpolitik über die Schaffung eines beschäftigungsfreundlichen Steuersystems bis hin zur besseren Vereinbarkeit von Beruf und Familie – untergliedert.

Eine erste Bestandsaufnahme im Jahr 2002 machte deutlich, dass die EBS trotz aller Veränderungen in den nationalen Beschäftigungspolitiken noch nicht den erhofften Erfolg gebracht hatte. Eine Schlussfolgerung war die Vereinfachung der Leitlinien, nicht zuletzt um deren Ziele klarer und transparenter zu machen.

<sup>1</sup> Entschließung des Rates vom 15.12.1997 zu den beschäftigungspolitischen Leitlinien für 1998, ABl. C 30 vom 28.01.1998, S. 1.

<sup>2</sup> KOM (97) 479 endg. vom 01.10.1997: Beschäftigung in Europa. Eine Beschäftigungsagenda für das Jahr 2000.

ter zu machen.<sup>3</sup> 2003 sind sie zunächst auf 10,<sup>4</sup> 2005 schließlich auf 8 Leitlinien<sup>5</sup> reduziert worden (siehe Abb. 1).

### **DIE BESCHÄFTIGUNGSPOLITISCHEN LEITLINIEN (2005 – 2008)**

(Integrierte Leitlinien 17 – 24)

- Leitlinie 17: Die Beschäftigungspolitik auf Vollbeschäftigung, Steigerung der Arbeitsplatzqualität und Arbeitsplatzproduktivität und Stärkung des sozialen und territorialen Zusammenhalts ausrichten
- Leitlinie 18: Einen lebenszyklusorientierten Ansatz in der Beschäftigungspolitik fordern
- Leitlinie 19: Integrative Arbeitsmärkte schaffen, Arbeit attraktiver und für Arbeit Suchende – auch für benachteiligte Menschen – und Nichterwerbstätige lohnend machen
- Leitlinie 20: Den Arbeitsmarkerfordernissen besser gerecht werden
- Leitlinie 21: Unter gebührender Berücksichtigung der Rolle der Sozialpartner Flexibilität und Beschäftigungssicherheit in ein ausgewogenes Verhältnis bringen und die Segmentierung der Arbeitsmärkte verringern.
- Leitlinie 22: Die Entwicklung der Arbeitskosten und die Tarifverhandlungssysteme beschäftigungsfreundlicher gestalten
- Leitlinie 23: Die Investitionen in Humankapital steigern und optimieren
- Leitlinie 24: Die Aus- und Weiterbildungssysteme auf neue Qualitätsanforderungen ausrichten

Abb. 1: (Abschrift der Quelle: Entscheidung des Rates 2005/600/EG vom 12. Juli 2005)

<sup>3</sup> Mitteilung der Kommission KOM (2002) 416 vom 17.07.2002: Fünf Jahre Europäische Beschäftigungsstrategie – Eine Bestandsaufnahme.

<sup>4</sup> Beschluss des Rates 2003/578/EG vom 22. Juli 2003 über die Leitlinien für beschäftigungspolitische Maßnahmen der Mitgliedstaaten, ABI. L 197 vom 05.08.2003, S. 13ff.

<sup>5</sup> Entscheidung des Rates 2005/600/EG vom 12. Juli 2005 über Leitlinien für beschäftigungspolitische Maßnahmen der Mitgliedstaaten, ABI. L 205 vom 06.08.2005, S. 21ff. Der Vorschlag für die Leitlinien 2008 bis 2010 ist inhaltlich unverändert abzurufen unter [http://ec.europa.eu/employment\\_social/employment\\_strategy/guidelines\\_de.htm](http://ec.europa.eu/employment_social/employment_strategy/guidelines_de.htm).

Die ursprünglich vorgesehenen Säulen sind zugunsten dreier Hauptziele – Vollbeschäftigung, Qualität und Produktivität, sozialer Zusammenhalt und soziale Inklusion – aufgegeben worden. Eine inhaltliche Neuausrichtung ging damit nicht einher, jedoch hat sich der Akzent der Leitlinien etwas verschoben. Statt spezifisch auf die Arbeitsmarktpolitik ausgerichtet zu sein, sind sie nunmehr Bestandteil eines Pakets: Die neuen „Integrierten Leitlinien“ vereinigen die Grundzüge der Wirtschaftspolitik aus Art. 99 II EG, deren Berücksichtigung bereits Art. 128 II 2 EG anordnet, mit der Beschäftigungspolitik. Diese stellt ihrerseits gemäß Art. 127 II EG ein Querschnittsziel dar, das auch im Rahmen der gemeinschaftlichen Wirtschaftspolitik zu berücksichtigen ist. Die Beschäftigungsstrategie ist somit Bestandteil eines Gesamtkonzepts, das makro- und mikroökonomische Faktoren und die Arbeitsmarktlage zueinander in Bezug setzt. Dies ist zu begrüßen, vermag doch ein integrierter Ansatz eher als punktuelle und voneinander losgelöste Maßnahmen Erfolg versprechen. Gleichzeitig wird die Beschäftigungspolitik aufgewertet, wenn sie als Bestandteil – nicht als Gegenstück – zur Wirtschaftspolitik verstanden wird (Hemmann 1998, 6).

Nach Art. 128 III EG haben die Mitgliedstaaten dem Rat und der Kommission jährlich Bericht über die Maßnahmen zu erstatten, die sie „im Lichte der beschäftigungspolitischen Leitlinien“ getroffen haben. Diese Berichte werden als Nationale Reformpläne (NRP, bis einschließlich 2004: Nationale Aktionspläne, NAP) bezeichnet und sollen, um dem neuen integrierten Ansatz Rechnung zu tragen, neben den beschäftigungspolitischen Maßnahmen auch Auskunft über mikro- und makroökonomische Prioritäten der Mitgliedstaaten geben. Die Berichte dienen sowohl der Evaluation bereits verabschiedeter als auch der Planung neuer Reformprogramme, die perspektivisch über den Berichtszeitraum von einem Jahr hinausgehen können (Hemmann 2005, 160). Sofern der Rat dies für angezeigt hält, kann er nach Art. 128 IV 2 EG auf Empfehlung der Kommission länderspezifische Empfehlungen<sup>6</sup> an einzelne Mitgliedstaaten richten.

---

<sup>6</sup> Erstmals verabschiedet durch Empfehlung des Rates 2000/164/EG vom 14. Februar 2000 zur Durchführung der Beschäftigungspolitik der Mitgliedstaaten.

### 3. Rechtliche Einordnung der beschäftigungspolitischen Leitlinien

Die Leitlinien bilden den Kern der koordinierten Beschäftigungsstrategie. Sie repräsentieren die gemeinsamen Ziele aller Mitgliedstaaten, an denen sich die nationalen Beschäftigungspolitiken ausrichten sollen, was letztlich zu einer Angleichung – der „prozessgesteuerten Konvergenz“ – der Systeme führt (Hemmann 1998, 6; de la Porte 2002, 39).

#### 3.1. Gemeinschaftsrechtliche Kompetenz zum Erlass der Leitlinien

Die Beschäftigungspolitik fällt in die Zuständigkeit der Mitgliedstaaten. Art. 127 I 2 EG erkennt dies ausdrücklich an (Lenz/ Borchardt, Art. 126 EG, Rn. 1). Gleichwohl wird vertreten, die EBS greife in das Kompetenzgefüge zwischen Union und Mitgliedstaaten ein, indem die Union den Mitgliedstaaten Ziele und Berichtspflichten auferlege, die sie im Rahmen ihrer Beschäftigungspolitik zu berücksichtigen haben (Clement 2001, Rn. 22).<sup>7</sup>

Nach dem Prinzip der begrenzten Einzelermächtigung aus Art. 5 I EG darf die Gemeinschaft nur die Materien regeln, für die ihr im Primärrecht ausdrücklich eine Rechtssetzungsbefugnis eingeräumt worden ist. Zudem ist sie an die im Vertrag vorgesehenen Rechtsinstrumente gebunden (Callies/ Ruffert, Art. 5, Rn. 8 ff; Streinz, Art. 5 EGV, Rn. 7). Für die OMK mangle es der Gemeinschaft nicht nur an der materiellen Zuständigkeit, sondern auch an einer Rechtsgrundlage für den Koordinierungsmechanismus als solchen. Im Primärrecht sei daher eine Koordinierungskompetenz zu schaffen, die als Gegenstück oder Ergänzung zur Rechtssetzungskompetenz zu verstehen sei (Clement 2001, Rn. 22).

Art. 127 I EG stellt jedoch explizit klar, dass die Gemeinschaft unter Berücksichtigung der Zuständigkeit der Mitgliedstaaten deren Zusammenarbeit fördert und deren Rechtsakte in der Beschäftigungspolitik lediglich ergänzt. Dies gilt jedoch nur, wenn eine solche Ergänzung erforderlich ist. Die rechtliche Bedeutung des Erforderlichkeitsprinzips ist unklar. Zum einen ließe es sich dahin auslegen, dass die Gemeinschaft zum Handeln berufen ist, sofern nationale Maßnahmen keinen Erfolg zeitigen. Andererseits kann es auch als Bestätigung des Subsidiaritätsgrundsatzes gesehen werden, der die Handlungsmöglichkeiten der EU begrenzt. Indes handelt es sich bei Art. 127 I 1

<sup>7</sup> Im Ergebnis wohl auch Lang/Bergfeld, EuR 2005, 380 (391), die das Fehlen einer expliziten Ermächtigung zumindest für bedenklich halten.

EG lediglich um einen Programmsatz, der gerade keine Ermächtigungsgrundlage zur Setzung von Gemeinschaftsrecht in der Beschäftigungspolitik bildet (Callies/ Ruffert, Art. 127 EG, Rn. 2; Steinle 2001, 216 f.). „Begleitende“ Maßnahmen, wie sie in Art. 128 EG konkretisiert werden, sind damit jedoch nicht ausgeschlossen. Für den in der OMK vorgesehenen Berichtszyklus bildet diese Norm ebenfalls eine hinreichende Grundlage, sind dem Rat und der Kommission in Art. 128 II, IV EG doch ausdrücklich die Befugnis zum Erlass der Leitlinien und zur Abgabe von Empfehlungen zugewiesen. Damit ist das offene Koordinierungsverfahren primärrechtlich hinreichend verankert. Einer gesonderten Kompetenz-Kategorie bedarf es nicht.

### 3.2. Rechtsnatur der beschäftigungspolitischen Leitlinien

Auch der Rechtscharakter der beschäftigungspolitischen Leitlinien ist umstritten. Handelt es sich lediglich um Anregungen, deren Befolgung in das Belieben der Mitgliedstaaten gestellt ist, oder sind sie inhaltlich verbindlich?

Teilweise wird vertreten, bei den Richtlinien handele es sich um Entscheidungen i.S.v. Art. 249 IV EG, zu deren Umsetzung die Mitgliedstaaten verpflichtet seien (Hemmann 2005, 160). Die Leitlinien sind 1998 und 1999 als Entschließung des Rates verabschiedet worden, ab 2000 in Form eines Beschlusses.<sup>8</sup> Entschließungen und Beschlüssen fehlt die Rechtsverbindlichkeit; sie genügen keinem der in Art. 249 EG genannten Kriterien des gemeinschaftsrechtlichen *hard law* und dienen lediglich der Vorbereitung im Rahmen der Kooperation zwischen Gemeinschaft und Mitgliedstaaten (Steinle 2001, 347f.; Callies/ Ruffert, Art. 249 EG, Rn. 136). Seit 2005 ergehen die Leitlinien zwar tatsächlich als an die Mitgliedstaaten gerichtete „Entscheidung“,<sup>9</sup> für die Art. 249 IV EG Verbindlichkeit für ihren Adressaten anordnet. Der Wandel in der Bezeichnung könnte darauf hindeuten, dass der Rat den Leitlinien nunmehr eine gesteigerte Verbindlichkeit zumessen will. Indes kann aus der bloßen Bezeichnung eines Rechtsakts noch nicht auf dessen tatsächlichen Rechtscharakter geschlossen werden (Callies/ Ruffert, Art. 249 EG, Rn. 123;

---

<sup>8</sup> Vgl. Entschließung des Rates vom 22.02.1999 zu den beschäftigungspolitischen Leitlinien für 1999, ABl. C 69 vom 12.03.1999, S. 2ff., Beschluss des Rates über die Leitlinien für beschäftigungspolitische Maßnahmen der Mitgliedstaaten im Jahr 2000 vom 13.03.2000 (2000/228/EG), ABl. L 72 vom 21. 3. 2000, S. 15ff.

<sup>9</sup> Vgl. Entscheidung des Rates vom 12.07.2005 über Leitlinien für beschäftigungspolitische Maßnahmen der Mitgliedstaaten (2005/600/EG), ABl. L 205 vom 06.08.2005, S. 21ff.

Steinle 2001, 348f.). Vielmehr sind Inhalt, Sinn und Zweck der Verlautbarung zu berücksichtigen.

### 3.2.1. Regelungsgehalt der Leitlinien

Unter einer Entscheidung i.S.v. Art. 249 IV EG ist nach ganz herkömmlicher Auffassung nur eine Einzelfallregelung zu verstehen (Callies/ Ruffert, Art. 249 EG, Rn. 123). Regelungen, die vollumfänglich alle Mitgliedstaaten binden sollen, sind in Form einer Verordnung nach Art. 249 II EG, zumindest aber einer Richtlinie nach Art. 249 III EG zu verabschieden. Kennzeichen des verbindlichen *hard law* sind neben präzisen Vorgaben Sanktionsmechanismen und -instanzen (Schmid/ Kull 2006, 337).

Eine Entscheidung kann nur verbindlich sein, wenn sie überhaupt geeignet ist, Rechtswirkung zu entfalten, also Rechte oder Pflichten begründet (Streinz, Art. 249 EG, 135). Angesichts der recht vagen Formulierung der Leitlinien lassen sich daraus jedoch nur schwerlich konkrete Umsetzungsgebote ableiten. Zwar ist in der Entscheidung über die Verabschiedung der Leitlinien ausdrücklich angeordnet, dass die Mitgliedstaaten diese „in ihren beschäftigungspolitischen Maßnahmen, über die in den nationalen Reformprogrammen Bericht zu erstatten ist, zu berücksichtigen“ haben.<sup>10</sup> Diese Formulierung findet sich jedoch auch bereits in den als Beschluss verabschiedeten Leitlinien.<sup>11</sup> Zudem lässt sich aus dem Wortlaut kein Zwang zur Befolgung im Sinne einer verpflichtenden Umsetzung ins nationale Recht ableiten. Sie sollen lediglich nicht ignoriert werden, sondern der Orientierung bei der Entscheidungsfindung in der Beschäftigungspolitik der einzelnen Mitgliedstaaten dienen. Die Leitlinien legen also lediglich einen Rahmen fest, der von den Mitgliedstaaten erst auszufüllen ist (Callies/ Ruffert, Art. 128, Rn. 4; Hemmann 2005, 159; Steinle 2001, 347).

### 3.2.2. Verfahren zum Erlass der Leitlinien

Ferner entspricht das in Art. 128 EG vorgesehene Verfahren zur Verabschiedung der Leitlinien weder dem Mitentscheidungsverfahren nach Art. 251 EG noch dem Zusammenarbeitsverfahren nach Art. 252 EG (Lenz/ Borchardt, Art. 128 EG, Rn. 10). Zum einen fehlt bereits die in Art. 251 I, 252 I EG vor-

<sup>10</sup> Art. 2 der Entscheidung 2005/600/EG vom 6. 8. 2005.

<sup>11</sup> Art. 1 des Beschlusses 2000/228/EG vom 13. 3. 2000.

gesehene Bezugnahme auf das Rechtssetzungsverfahren. Zum anderen ist das Europäische Parlament nicht in gleichem Maße beteiligt: Während in den Rechtssetzungsverfahren dem Parlament vergleichsweise umfangreiche Beteiligungsrechte eingeräumt sind, ist es bei Erlass der beschäftigungspolitischen Leitlinien nach Art. 128 II EG lediglich anzuhören.

### 3.2.3. Systematik

Auch ein Vergleich mit anderen Normen des EG-Vertrags spricht gegen die inhaltliche Verbindlichkeit der Leitlinien. Für die Grundzüge der gemeinschaftsrechtlichen Wirtschaftspolitik, auf welche in Art. 128 II EG Bezug genommen wird, ist in Art. 99 II 3 EG ausdrücklich das Rechtsinstrument der Empfehlung angeordnet. Empfehlungen sind gemäß Art. 249 V EG unverbindlich. Es ist nicht ersichtlich, warum die beschäftigungspolitischen Leitlinien davon abweichend Verbindlichkeit entfalten sollen (Steinle 2001, 347). Dies muss umso mehr gelten, als der Vertrag gerade keine Äußerung zur Rechtsform der Leitlinien enthält.

Zudem ordnet das Primärrecht keinerlei Sanktionen für den Fall der Nichtbeachtung der Leitlinien an. In Art. 128 IV EG ist lediglich die jährliche Überprüfung der NRP durch den Rat vorgesehen. Sollte diese Prüfung Handlungsbedarf für einen einzelnen Mitgliedstaat ergeben, hat der Rat lediglich die Befugnis, Empfehlungen – die gemäß Art. 249 V EG unverbindlich sind! – an den betreffenden Staat zu richten. Dies kann schlechterdings nicht als Sanktion ausgelegt werden (Callies/ Ruffert, Art. 128, Rn. 6; Regent 2003, 201).

### 3.2.4. Umsetzungspflicht aus Art. 10 EG

Letztlich kann auch unter Rückgriff auf das Gebot der Gemeinschaftstreue aus Art. 10 EG nicht auf eine Verpflichtung zur Umsetzung der Leitlinien geschlossen werden. Zwar ordnet diese Norm an, dass die Mitgliedstaaten alle Maßnahmen treffen, um ihre gemeinschaftsrechtlichen Verpflichtungen zu erfüllen. Aufgrund seiner Subsidiarität<sup>12</sup> ist Art. 10 EG indes am sonstigen Primärrecht zu messen. Die allgemeine Loyalitätspflicht kann jedenfalls nicht per se dazu führen, dass Verfahren oder Verlautbarungen, für die Art. 249 EG keinen Rechtsanwendungsbefehl ausspricht, verpflichtend für die Mitglied-

<sup>12</sup> EuGH, Slg. 1993, I-5995 (Kommission/Spanien); Slg. 1994, I-4627 (Kommission/Belgien); Slg. 1996, I-2323 (Kommission/Belgien).

staaten werden. Etwas anderes kann nur für dringliche Maßnahmen gelten, die in die alleinige Kompetenz der Gemeinschaft fallen (Pohlmann 2005, 1006). Dies ist bei der Beschäftigungspolitik gerade nicht der Fall.

### 3.3. Formale Verbindlichkeit der Leitlinien

Die mangelnde Rechtsverbindlichkeit der beschäftigungspolitischen Leitlinien führt jedoch nicht dazu, dass sie völlig unbeachtlich wären (Schmid/ Kull 2006, 320; Steinle 2001, 351f.). Denn die Mitgliedstaaten haben nach Art. 128 III EG unter Berücksichtigung der Leitlinien ihre NRP auszuarbeiten. Das Befolgen dieses Gebots ist nicht lediglich eine Frage des politischen Willens. Vielmehr ist die Berichtspflicht zwingend; ihre Einhaltung entspricht dem Grundsatz der loyalen Zusammenarbeit aus Art. 10 EG (Schiek 2003, 35f.; Steinle 2001, 352).

Insoweit sind im Rahmen der Europäischen Beschäftigungsstrategie durchaus Vertragsverletzungsverfahren nach Art. 226, 227 EG denkbar. Wegen eines Unterlassens kann ein solches Verfahren indes nur bei der Verletzung einer Handlungspflicht des Mitgliedstaats angestrengt werden.<sup>13</sup> Gegenstand der Verurteilung kann also nicht die mangelnde inhaltliche Berücksichtigung der Leitlinien in der nationalen Beschäftigungspolitik<sup>14</sup>, wohl aber die un gerechtfertigte Verletzung der Berichtspflicht aus Art. 128 III EG – quasi ein „Totalboykott“ der OMK – sein. Bestätigt wird dieser Befund durch einen Vergleich mit der Gemeinsamen Währungspolitik, deren Muster die Beschäftigungsstrategie nachgebildet ist (Ashiagbor 2004, 331; Lang/ Bergfeld 2005, 382; de la Porte 2002, 40). Im Defizitverfahren nach Art. 104 EG sind Sanktionen – von der Fristsetzung zum Defizitabbau bis hin zur Verhängung von Geldbußen – ausdrücklich vorgesehen. Zugleich wird in Art. 104 X EG ein Klageverfahren nach Art. 226, 227 ausgeschlossen. Ein solcher expliziter Ausschluss findet sich in Art. 128 EG nicht.

### 3.4. Bewertung

Die beschäftigungspolitischen Leitlinien stellen keinen klassischen Rechtssetzungsakt des europäischen *hard law* dar. Das gesamte offene Koordinierungsverfahren ist auf „weiche“ Mechanismen angelegt (Ashiagbor 2004,

<sup>13</sup> EuGH, Rs. 31/69, Slg. 1970, 25, Rn. 9.

<sup>14</sup> So aber Coen in Lenz, Art. 128 EG, Rn. 19; Hemmann, EuroAS 2005, 157 (160).

312; Steinle 2001, 348ff.). Bei den Leitlinien handelt es sich mithin um gemeinschaftsrechtliche Rechtsakte *sui generis* (Callies/ Ruffert, Art. 249 EG, Rn. 129 ff). Sie formulieren die zu erreichenden Ziele, während die Wahl der Mittel und Wege den Mitgliedstaaten überlassen ist. Die im EG-Vertrag vorgesehene, eingeschränkte gemeinschaftsrechtliche Kompetenz in der Beschäftigungspolitik – die Förderung des Beschäftigungsniveaus durch Förderung der Zusammenarbeit unter den Mitgliedstaaten nach Art. 127 EG – wird ausgeübt, aber nicht überschritten. Auf diese Weise wird dem Bedürfnis nach supranationaler Regelung Rechnung getragen, welches daraus resultiert, dass eine Wirtschafts- und Währungsunion ein Interesse an flexiblen Arbeitsmärkten, einer hohen Beschäftigungsquote und qualifizierten Arbeitskräften hat, tragen diese Faktoren doch erheblich zu guten Wirtschaftsleistungen bei. Die OMK stellt sich damit als einziges Instrument dar, das der bestehenden Kompetenzverteilung zwischen Union und Mitgliedstaaten hinreichend gerecht wird (Berghman/ Begg 2002, 191; Callies/ Ruffert, Art. 128, Rn. 8; Regent 2003, 191).<sup>15</sup> Die eingeschränkte Verbindlichkeit steht überdies im Einklang mit dem Subsidiaritätsprinzip aus Art. 5 II EG (Ashiagbor 2004, 313; Lenz/ Bergfeld 2005, 387f.; de la Porte 2002, 40), welches gemeinschaftliches Handeln nur dann zulässt, wenn das gleiche Ziel nicht gleichermaßen auf nationaler Ebene erreicht werden kann.

Die EBS trägt damit auch einem grundsätzlichen Merkmal der Arbeitsmarktpolitik Rechnung: Diese ist in hohem Maße von politischen Mehrheiten und Vorstellungen geprägt. Im deutschen Recht wird dies durch § 1 I 4 SGB III verdeutlicht, wonach die Leistungen der Arbeitsförderung ausdrücklich in Bezug zur Sozial-, Wirtschafts- und Finanzpolitik der Bundesregierung gesetzt werden. Eine deckungsgleiche Umsetzung der Leitlinien in das nationale Recht ist daher höchst fraglich, zumal gerade Spielraum verbleiben soll, um den politischen Mehrheiten gerecht zu werden. Zudem kann eine Vielzahl nationalrechtlicher Rechtssetzungsakte, teilweise auch mit gegensätzlichen Ansätzen der Umsetzung der Leitlinien dienen, sodass es eine einzelne „richtige“, justiziable Lösung nicht gibt.

Dass die mangelnde Umsetzung allenfalls zu Rechtfertigungsdruck im Rat (*peer group pressure*) führt, der durch das Streben nach Akzeptanz und

---

<sup>15</sup> Eine Änderung der Kompetenzverteilung, d.h. eine Stärkung der Rechtssetzungskompetenzen der EU in der Sozial- und Beschäftigungspolitik ist in absehbarer Zeit nicht zu erwarten. Namentlich lässt der EUAV das bestehende Gefüge unangetastet.

Wertschätzung unter den Regierungen der anderen Mitgliedstaaten ausgelöst wird, anstatt mit „harten“ Sanktionen geahndet zu werden, lässt die EBS keinesfalls als harmloses politisches Instrument erscheinen.<sup>16</sup> Vielmehr macht der Rat von seinem Recht aus Art. 128 IV 2 EG Gebrauch und veröffentlicht in Abstimmung mit der Kommission jährlich Empfehlungen an die Mitgliedstaaten.<sup>17</sup> Dieses *naming and shaming* ist durchaus geeignet, um die Regierungen der Mitgliedstaaten wenn nicht zum Handeln, so doch zumindest zur Verifizierung ihrer bisherigen Politik anzuhalten.

#### 4. Anforderungen an die Umsetzung der Leitlinien

Die Ziele der beschäftigungspolitischen Leitlinien können sich indes nur dann positiv in der Beschäftigungspolitik der Mitgliedstaaten niederschlagen, wenn diese sorgfältig in nationales Recht umgesetzt werden.

##### 4.1. Vereinbarkeit mit höherrangigem Recht

Zunächst muss sich die nationalrechtliche Regelung im Rahmen höherrangigen Rechts – sei es nationales Verfassungsrecht, sei es gemeinschaftliches Primär- und Sekundärrecht – halten.

Dass diese selbstverständlich erscheinende Forderung nicht unproblematisch umzusetzen ist, sei an folgendem Beispiel verdeutlicht. In Nr. 3 und 5 der für das Jahr 2003 verabschiedeten beschäftigungspolitischen Leitlinien<sup>18</sup> waren die Mitgliedstaaten dazu angehalten worden, im Interesse der Anpassungsfähigkeit arbeitsvertragliche Regelungen zu flexibilisieren. Zudem sollte das „aktive Altern“ gefördert werden, indem die Bereitschaft der Arbeitgeber zur Beschäftigung älterer Arbeitnehmer erhöht wird. In Deutschland ist darauf hin das TzBfG neu gefasst worden. Nach dem am 01.01.2003 in Kraft getretenen § 14 III TzBfG a.F.<sup>19</sup> konnten Arbeitsverträge mit Arbeitnehmern über 52 Jahren<sup>20</sup> befristet werden, ohne dass – im Gegensatz zu befristeten Verträgen mit anderen Personen – hierfür ein sachlicher Grund angeführt werden musste.

<sup>16</sup> So aber Bernhard, Sozialpolitik im europäischen Mehrebenensystem, S. 118

<sup>17</sup> Zuletzt Empfehlung des Rates 7456/07 vom 15.03.2007

<sup>18</sup> Beschluss des Rates 2003/578/EG vom 22.07.2003 über die Leitlinien für beschäftigungspolitische Maßnahmen der Mitgliedstaaten, ABl. L 197 vom 05.08.2003, S. 13.

<sup>19</sup> Art. 7 des Ersten Gesetz für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt („Hartz I“) vom 23.12.2002, BGBl. I S. 4607.

<sup>20</sup> Damit war die seit dem 01.01.2001 geltende Altersgrenze von 58 Jahren nochmals abgesenkt worden.

Mit dieser Regelung, die vom Gesetzgeber durchaus als Ungleichbehandlung älterer Arbeitnehmer erkannt worden war, sollte explizit die in den Leitlinien verankerte Forderung zur Erhöhung der Erwerbsbeteiligung Älterer umgesetzt werden.<sup>21</sup> In der Rechtssache Mangold<sup>22</sup> hat der EuGH die Norm als Diskriminierung aufgrund des Alters für unwirksam erklärt. Es liege ein Verstoß gegen Richtlinie 2000/78/EG des Rates vom 27. November 2000 zur Festlegung eines allgemeinen Rahmens für die Verwirklichung der Gleichbehandlung in Beschäftigung und Beruf vor, wenn für ältere Arbeitnehmer andere Bedingungen gelten als für andere Beschäftigte. Die Eingliederung Älterer in den Arbeitsmarkt sei zwar ein legitimes Ziel, dessen Erfüllung im allgemeinen Interesse liege. § 14 III TzBfG a.F. sei jedoch kein angemessenes Mittel, um dieses Ziel zu erreichen, schließe die Norm doch Arbeitnehmer über 52 Jahre generell von festen Arbeitsverhältnissen aus. Das bloße Erreichen der Altersgrenze biete für sich genommen keine Rechtfertigung für die Ungleichbehandlung. § 14 III TzBfG ist inzwischen geändert worden. Die Befristung ist bei über 52jährigen Arbeitnehmern nunmehr nur noch dann ohne sachlichen Grund gestattet, wenn der Arbeitnehmer zuvor mindestens vier Monate lang beschäftigungslos i. S. v. § 119 SGB III gewesen ist, Transferkurzarbeitergeld bezogen oder an einer öffentlich geförderten Beschäftigungsmaßnahme nach SGB II oder SGB III teilgenommen hat.

Die misslungene Fassung des § 14 III TzBfG a.F. und ihre vom EuGH erzwungene Aufhebung wird teilweise als Beleg dafür herangezogen, dass die beschäftigungspolitischen Leitlinien im Widerspruch zu verbindlichem Europarecht stünden (Hatzopoulos 2007, 334). Indes war die Europarechtswidrigkeit der Regelung nicht unmittelbar und zwingend in den Leitlinien angelegt. Nach ständiger Rechtsprechung des EuGH wird die Zuständigkeit der Mitgliedstaaten zur Ausgestaltung ihrer Systeme sozialer Sicherheit durch das Gemeinschaftsrecht nicht berührt. Sie haben beim Gebrauch ihrer Rechtssetzungskompetenz jedoch das Primär- und Sekundärrecht zu beachten.<sup>23</sup> Art. 13 EG sieht den Erlass von Richtlinien zur Verhinderung von Diskriminierungen u. a. wegen des Alters vor. Die Leitlinien stehen zu diesem Diskriminierungsverbot nicht in Widerspruch,<sup>24</sup> formulieren sie doch nur allgemein das

<sup>21</sup> BT-Drs. 15/25, S. 40.

<sup>22</sup> EuGH, Slg. I-2005, 9981.

<sup>23</sup> EuGH, Slg. 1984, 523, Rn. 16 (Duphar); Slg. I-1997, 3395, Rn. 27 (Sodemare).

<sup>24</sup> Als „unbenannte Rechtsakte“ dürfen sie weder das Primär- noch das verbindliche Sekundärrecht abändern, vgl. Steinle, 2001, S. 354 unter Verweis auf die Defrenne II-Rechtsprechung des EuGH, Slg. 1976, 455, Rn. 56.

Ziel der Flexibilisierung der Arbeitsmärkte, freilich ohne dabei nahe zu legen, dass eine solche Flexibilisierung auf diskriminierende Weise zu geschehen hat. Es ist Sache der Mitgliedstaaten, bei der Umsetzung der Leitlinien solche Maßnahmen zu wählen, die mit höherrangigem Recht vereinbar sind. Nur in diesem Rahmen ist den Mitgliedstaaten Gestaltungsfreiheit eingeräumt.

#### 4.2. „Angepasster“ *policy transfer*

Bei der Umsetzung der Leitlinien sind die Mitgliedstaaten nicht auf sich selbst gestellt. Sie profitieren von dem in Art. 128 EG verankerten Berichtszyklus. Nach Auswertung der NRP erstellen Rat und Kommission nach Art. 128 V EG einen Gemeinsamen Beschäftigungsbericht über die Umsetzung der beschäftigungspolitischen Leitlinien in nationales Recht. Erfolgreiche Arbeitsmarktpolitiken einzelner Staaten werden darin als *best practice* transparent gemacht. Diese kann und soll als Vorbild für andere Mitgliedstaaten dienen, denen in ihren Arbeitsmarktreformen ein experimentelles *trial and error*-Verfahren erspart bleibt. Mitgliedstaaten mit ähnlichen Problemen werden so zum Erfahrungsaustausch angeregt und können positive, aber auch negative Erfahrungen für sich nutzbar machen. Der Handlungsspielraum der nationalen Gesetzgeber wird auf diese Weise erheblich vergrößert (Hartlapp 2006, 4f).

##### 4.2.1. Berücksichtigung nationaler Kontexte bei der Übernahme von *best practice*

Ob dies in der Praxis funktioniert, ist freilich eine Frage sorgfältiger Prüfung. Indem Rat und Kommission Einzelmaßnahmen als *best practice* herausstellen, kann der Blick für das jeweilige rechtliche und administrative System und seine Komplexität verloren gehen. Es ist daher sorgfältig abzuwägen, ob die in einem Land erfolgreichen Modelle ohne Änderungen in einem anderen Land implementiert werden können oder ob Rezeption und Interpretation ausländischer Modelle durch den inländischen Gesetzgeber zutreffend und frei von im nationalen Recht gründenden Bewertungen sind (Ashiagbor 2004, 315). Gleiches gilt umgekehrt für gescheiterte Modelle: Nicht zwangsläufig muss das Scheitern in einem Land das Scheitern desselben Modells in einem anderen Land zur Folge haben. Besonders kritisch muss diese Abwägung erfolgen, sollen nur Teile anderer Rechtsmodelle in nationales Recht transferiert werden: Ist die Einzelmaßnahme nur als Bestandteil eines Gesamtkonzepts tragbar und funktionsfähig oder kann sie tatsächlich aus dem national-

rechtlichen Kontext herausgelöst und in ein, möglicherweise einem anderen sozialstaatlichen Modell unterworfenen Land übertragen werden? Nicht nur die rechtlichen Rahmenbedingungen der einzelnen Staaten sind zu analysieren und zu vergleichen. Auch andere Faktoren, beispielsweise die finanziellen Ressourcen, der bestehende Verwaltungsaufbau oder die sozialpolitische Tradition<sup>25</sup> des betreffenden Staates, sind von entscheidender Bedeutung für die erfolgreiche Übertragbarkeit (Schmid 2003, 32ff.).

#### 4.2.2. Die Übernahme des niederländischen Modells zur Arbeitnehmerüberlassung in das deutsche Recht

Welche negativen Auswirkungen die mangelhafte Einbettung in den nationalrechtlichen Kontext zeitigen kann, sei beispielhaft an der gescheiterten Etablierung der Personal-Service-Agenturen in der deutschen Beschäftigungspolitik dargestellt.

Durch das Erste Gesetz für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt („Hartz I“)<sup>26</sup> ist mit § 37c SGB III eine Regelung in das deutsche Arbeitsförderungsrecht aufgenommen worden, die es den Arbeitsagenturen erlaubt, gewerblich tätige Leiharbeitsunternehmen mit der Errichtung so genannter Personal-Service-Agenturen (PSA) zu beauftragen. Die PSA sollen mit Arbeitssuchenden, die ihnen von der Arbeitsagentur zugewiesen werden, Arbeitsverträge schließen und sie zum Zwecke der Vermittlung an Unternehmen mit vorübergehend erhöhtem Arbeitskräftebedarf verleihen. Die Arbeitsverhältnisse unterliegen der Sozialversicherungspflicht. In verleihfreien Zeiten sollen sie die Arbeitssuchenden dabei unterstützen, eine Beschäftigung außerhalb der PSA zu finden und ihnen dazu gegebenenfalls berufliche Qualifikation und Weiterbildung anbieten. Der Gesetzgeber hat sich dadurch eine flexiblere und passgenauere Vermittlung in den ersten Arbeitsmarkt – ausgelöst durch einen „Klebe-Effekt“ (Gagel, § 37 SGB III, Rn. 1) in den entleihenden Unternehmen – versprochen. Der Erfolg der PSA war indes beschränkt. In einem Bericht über die Wirksamkeit der „Hartz-Reformen“ musste die Bundesregierung eingestehen, dass die PSA-Beschäftigten später in den ersten Arbeitsmarkt eingegliedert werden als Arbeitssuchende, die allein über die Arbeitsagenturen betreut werden. Als Ursache wurde ein so genannter *Lock-in*-Effekt ausgemacht: Durch die Anstellung bei der PSA haben sich die Eigen-

<sup>25</sup> Vgl. dazu die Kategorisierung von Esping-Andersen 1990.

<sup>26</sup> Vom 23.12.2002, BGBl I, 4607.

suchaktivität der Betroffenen und damit deren Vermittlungschancen insgesamt vermindert.<sup>27</sup> Verstärkt wurde das negative Echo durch die spektakuläre Insolvenz der größten PSA in Deutschland, Maatwerk, im Februar 2004. Es ist daher zu erwarten, dass die PSA nicht weitergeführt werden.

Die Neuregelung sollte als „aktive und präventive Maßnahme für Arbeitslose und Nichterwerbspersonen“ auch der Umsetzung der beschäftigungspolitischen Leitlinien dienen.<sup>28</sup> Vorbild war das niederländische Recht,<sup>29</sup> in dem die Arbeitnehmerüberlassung einen wesentlichen Bestandteil der Arbeitsvermittlung bildet und kaum von dieser abzugrenzen ist (Albrecht 2005, 19ff.). Die Übernahme des niederländischen Modells ist zunächst zwar im Grunde auf positives Echo gestoßen, zumal die Leih- und Zeitarbeit dort sichtbare beschäftigungspolitische Effekte hervorgerufen hat.<sup>30</sup> Indes unterscheiden sich die dortigen Ausgangsbedingungen grundlegend von denen der Bundesrepublik. Während hier die Arbeitsvermittlung bis 1994 ein öffentliches Monopol der damaligen Bundesanstalt für Arbeit war und auch nach deren Liberalisierung<sup>31</sup> fast ausschließlich in öffentlicher Hand lag, ist die Arbeitsvermittlung in den Niederlanden nahezu vollständig privatisiert. Einer Erlaubnis zur gewerblichen Arbeitnehmerüberlassung bedarf es – im Gegensatz zu den Vorgaben des deutschen Arbeitnehmerüberlassungsgesetz (AÜG) – nicht. Seit 1997 besteht ein Zwang für die öffentliche Arbeitsverwaltung (*Center voor Werk en Inkomen*, CWI), mit den privaten Vermittlern und Leih- bzw. Zeitarbeitsunternehmen zu kooperieren (Albrecht 2005, 51; Waas 2003, 266). Insofern besteht dort nicht die Gefahr einer Konkurrenz zwischen öffentlichen und privaten Anbietern. Die PSA hingegen sind darauf angewiesen, dass ihnen Arbeitsuchende von den örtlichen Arbeitsagenturen zugewiesen werden. Diese werden tendenziell schwer Vermittelbare an die PSA verweisen, bei denen sie selbst nur schwerlich eine Eingliederung in den Arbeitsmarkt erreichen können. Demgegenüber ist in den Niederlanden die staatliche Arbeitsvermittlung primär für schwer vermittelbare Arbeitslose zuständig. Ferner ist Aufga-

<sup>27</sup> Bericht der Bundesregierung zur Wirksamkeit moderner Dienstleistungen am Arbeitsmarkt, BT-Drs. 16/505, 16.

<sup>28</sup> Nationaler Beschäftigungspolitischer Aktionsplan der Bundesrepublik Deutschland 2003, S. 11.

<sup>29</sup> Deutscher Bundestag, Plenarprotokoll 15/11 der Sitzung vom 15.11.2002.

<sup>30</sup> So liegt die Zahl der Leiharbeitnehmer in den Niederlanden bei ca. 4%, (Albrecht, *Das Recht der Arbeitsförderung in den Niederlanden*, S. 73; Waas, RIW 2003, 265 (266)).

<sup>31</sup> Ausgelöst durch EuGH, Slg. 1991, I-1979 (Höfner und Elser), der die Europarechtswidrigkeit des Vermittlungsmonopols der damaligen Bundesanstalt für Arbeit für Führungskräfte festgestellt hat.

be der PSA die Arbeitnehmerüberlassung, nicht aber generell die Vermittlung von Arbeitsuchenden (Gagel, § 37c SGB III, Rn. 5). Auch der Ausschluss der Arbeitnehmerüberlassung im Baugewerbe nach Paragraph 1b AÜG hat das Tätigkeitsfeld der PSA nicht unerheblich eingeschränkt. Weitere Schwierigkeiten resultieren aus den vergleichsweise restriktiven deutschen Regelungen zur Befristung von Arbeitsverhältnissen. Zwar ist das ursprünglich in Paragraph 3 I Nr. 6 AÜG angeordnete Befristungsverbot für Leiharbeitsverhältnisse abgeschafft worden. Im Verhältnis zwischen Arbeitnehmer und Entleiher gilt aber weiterhin das TzBfG, welches einen sachlichen Grund für Befristungen fordert – eine Anforderung, die dem niederländischen Recht fremd ist (Waas 2003, 271). Letztlich wird Leiharbeit in Deutschland nicht vorbehaltlos als Alternative zur Arbeitslosigkeit akzeptiert. Namentlich gilt sie in der Anfangsphase der Arbeitslosigkeit nur dann als zumutbar i. S. v. § 121 SGB III, wenn die baldige Vermittlung in ein reguläres Arbeitsverhältnis aufgrund der Arbeitsmarktsituation nahezu ausgeschlossen ist. Begründet wird dies mit den vergleichsweise niedrigen Löhnen, der typischerweise kurzen Dauer von Leiharbeitsverhältnissen und den hohen Anforderungen an die Flexibilität des Arbeitnehmers.<sup>32</sup>

Die Möglichkeiten der PSA sind damit von vornherein stark begrenzt, sodass ihr mangelnder Erfolg bei der Vermittlung durch Leiharbeit nicht verwundern kann. Die isolierte Übernahme des niederländischen Modells, völlig herausgelöst aus einem Gesamtsystem, welches Vermittlung und Arbeitnehmerüberlassung eng miteinander verzahnt und an gleicher Stelle ansiedelt, ist damit ein Beispiel für fehlgeschlagenen *policy transfer*.

#### 4.3. Legitimation von Reformen im Rahmen der EBS

Neben der Flexibilität und der Möglichkeit des Politiklernens liegt eine Stärke der EBS darin, dass die Mitgliedstaaten für Probleme ihrer Beschäftigungssituation sensibilisiert werden, die bis dahin nicht Gegenstand der öffentlichen Debatte waren. Die Berücksichtigung der Leitlinien in den NRP zwingt die nationalen Regierungen, ihre Arbeitsmarktpolitik zu verifizieren, anstatt sich auf bloße Programmsätze zurück zu ziehen. Durch die Erkenntnis, hinter die anderen Mitgliedstaaten zurück zu fallen, wird Handlungsdruck ausgelöst. Dies gilt umso mehr, wenn man Adressat der Empfehlungen von Rat und Kom-

<sup>32</sup> Steinmeyer in Gagel, § 121 SGB III, Rn. 103a unter Verweis auf die Rechtsprechung des BSG, NZA-RR 2002, 657 (659).

mission geworden ist. Diese machen es der Regierung einerseits leichter Reformen und gegebenenfalls Politikwechsel zu begründen, andererseits können sie auch innenpolitischen Druck auf „passive“ Regierungen erzeugen, indem sie der Opposition als Argument für Reformdruck dienen (Ashiagbor 2004, 328). Insofern vermag die EBS Impulse für eine Neuausrichtung der nationalen Beschäftigungspolitik zu geben.

Auch wenn die quantitativen Ziele von Lissabon mit Sicherheit verfehlt werden (Schmid/ Kull 2006, 317), hat die EBS zu einem Umdenken in den nationalen Politiken beigetragen und zahlreiche substantielle Änderungen angestoßen. So zeichnet sich beispielsweise in Deutschland durch die gesonderte Betrachtung der Frauenbeschäftigungsquote ein Wandel vom althergebrachten Ernährermodell zur Mehrverdienerehe und einer verbesserten Vereinbarkeit von Beruf und Familie ab. Die Ausweisung der Beschäftigungsquote für Arbeitnehmer über 54 Jahren hat die Verabschiedung vom „Frühverrentungsmodell“ für Ältere – gekennzeichnet durch eine lange Bezugsdauer von Arbeitslosengeld und den daran anschließenden Übergang in den Rentenbezug ab 60 Jahren (Abig 2005, 117) – angestoßen. Plötzlich stand die Bundesrepublik unter Druck, die niedrigen Beschäftigungsraten von Frauen und Älteren zu erklären, die bis dato nicht in Frage gestellt worden waren (de la Porte 2002, 49). Auch die Hartz-Gesetze der rot-grünen Bundesregierung wie auch das JUMP-Programm für erwerbslose Jugendliche oder das JobAQTIV-Gesetz, mit dem ein Schwenk hin zur Aktivierung eingeleitet worden ist, sind im Zuge der EBS ergangen.<sup>33</sup> Zwar wird ein kausaler Zusammenhang teilweise angezweifelt (Hartlapp 2006, 7).<sup>34</sup> Eine ausdrückliche Bezugnahme auf den europäischen Hintergrund wird indes gerade in der Sozialpolitik nicht häufig vorzufinden sein, werden Erfolge auf diesem Gebiet doch gern dem (alleinigen) Engagement und Wirken der Regierungen zugeschrieben, die auf diese Weise ihre Legitimation stärken und Loyalität erzeugen wollen (Hartlapp 2006, 11).

Indes können die auf Übernahme „fremder“ Modelle gestützten Reformpolitiken starken Vorbehalten und Legitimationsanforderungen begegnen, wenn die althergebrachten Ziele, Normen und Werte des nationalen Sozialsystems

<sup>33</sup> Siehe die ausführliche Analyse von Zohlnhöfer/ Ostheim, 2004; Büchs/ Friedrich in Zeitlin/ Pochet, *The Open Method of Coordination in Action*, S. 266f.

<sup>34</sup> Vgl. aber beispielsweise den ausdrücklichen Verweis auf den europarechtlichen Hintergrund im Bericht der „Hartz-Kommission“ *Moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt*, S. 341f.

grundlegenden Änderungen unterzogen werden, anstatt lediglich nach neuen Wegen zum Erreichen gleich bleibender Ziele zu suchen (Hartlapp 2006, Schmid/ Kull 2006, 399; Schäfer 2005, 219). Beispielhaft sei hier auf die Proteste gegen die Hartz-Gesetzgebung verwiesen: Namentlich die Einführung der Grundsicherung für Arbeitsuchende, die vom früheren Einkommen abgekoppelt ist und an strengere Bedingungen geknüpft ist als die abgelöste Arbeitslosenhilfe, ist auf den Widerstand der Bevölkerung gestoßen.

Die erfolgreiche Umsetzung verlangt daher auch nach einer hinreichenden Einbeziehung der Sozialpartner in die Reformpolitik. Zwar sind diese bislang nur unzureichend als Akteure in die OMK eingebunden. Ihnen steht nach Artikel 130 II EG lediglich das Recht auf Anhörung durch den Beschäftigungsausschuss zu. Indes ist ihre Bedeutung und Verantwortung auf nationaler Ebene in Art. 126 II EG ausdrücklich anerkannt. Da den Mitgliedstaaten Mittel und Wege zum Erreichen der durch die OMK gesetzten Ziele überlassen bleiben, können und müssen diese alle nach nationalem Recht und nationalen Traditionen maßgeblichen Akteure in die Umsetzung einbeziehen. Dies gilt umso mehr, als die Leitlinien aufgrund ihrer allgemeinen und unverbindlichen Formulierung sehr große Handlungsspielräume lassen und keine spezifischen Lösungen aufdrängen. Gerade diese Anerkennung der nationalen Besonderheiten und Traditionen bewirkt aber auch eine höhere Legitimität des europäischen Rahmens.

## 5. Fazit

Möglichkeiten und Grenzen der Umsetzung der beschäftigungspolitischen Leitlinien lassen sich nicht strikt voneinander trennen.

Trotz ihrer Ausgestaltung als *soft law* haben die beschäftigungspolitischen Leitlinien normative Kraft entfaltet (Ashiagbor 2004, 312). Sie geben Impulse für neue Denkweisen: So hat der Wechsel von der Arbeitslosen- zur Beschäftigungsquote eine ehrliche Auseinandersetzung mit verschenkten Beschäftigungspotenzialen erzwungen. Die OMK bietet den Rahmen für solche Diskussionen und einen Erfahrungsaustausch in politischen Netzwerken zwischen EU und nationalen Akteuren. Offenbar ist die öffentlich geäußerte Kritik von außen (*naming and shaming*) doch geeignet, überkommene Strukturen wirksamer anzugreifen als innere, etwa durch die jeweilige politische Opposition. Diese kann vergleichsweise leicht ignoriert werden kann, da hier kein Podium für Rechtfertigungen existiert. Die OMK – oft konfrontiert mit dem

Vorwurf der Ineffektivität und Beliebigkeit – befördert daher Politiklernen und gibt neue Anstöße für nationale Politiken (Begg/ Berghmann 2002, 192).

Mit ihrer Einbettung in die Integrierten Leitlinien ist die Beschäftigungspolitik auch inhaltlich aufgewertet worden, ging damit doch eine Abkehr von dem Prinzip einher, dass alles nationale Recht den gemeinsamen Markt nicht gefährden darf. Die sozioökonomische Bedeutung von Beschäftigung und Arbeitslosigkeit in den einzelnen Mitgliedstaaten ist nunmehr auch im Primärrecht anerkannt und verschafft der Beschäftigungspolitik damit zusätzliche Legitimität.

Besonders starke Kritik erfährt die fehlende Verbindlichkeit der Leitlinien. In des eröffnet gerade diese die größten Chancen. Sie belässt den Mitgliedstaaten den nötigen Handlungsspielraum und wird so der Kompetenzverteilung nach dem EG-Vertrag und dem Subsidiaritätsprinzip gerecht. Die beschäftigungspolitischen Leitlinien sind zwar nicht verbindlich, aber verbindend, verdeutlichen sie doch die gemeinsamen sozialen Werte der Mitgliedstaaten. Trotz aller Unterschiede in den Systemen sozialer Sicherung sehen sich alle Mitgliedstaaten vergleichbaren Problemen gegenüber. Die Unterwerfung unter gemeinsame Ziele, die es in der Beschäftigungspolitik zu erreichen gilt, ist daher nahe liegend und stärkt in letzter Konsequenz die soziale Bedeutung der Europäischen Union.

## Bibliographie

- Abig, Constanze (2005): Die Europäische Beschäftigungsstrategie im Lichte des Förderns und Forderns, in: Sozialer Fortschritt 2005, 113.
- Albrecht, Grit (2005): Das Recht der Arbeitsförderung in den Niederlanden mit vergleichenden Anmerkungen zum deutschen Recht, Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft.
- Ashagbor, Diamond (2004): Soft Harmonisation: The „Open Method of Coordination“ in the European Employment Strategy, in: European Public Law Vol. 10, 305.
- Begg, Iain/ Berghmann, Jos (2002): Introduction: EU social (exclusion) policy revisited? In: Journal of European Social Policy 12, 179.
- Bernhard, Stefan (2005): Sozialpolitik im europäischen Mehrebenensystem. Die Bekämpfung von Armut und sozialer Ausgrenzung im Rahmen der Offenen Methode der Koordinierung, Berlin: Wissenschaftlicher Verlag Berlin.

- Callies, Christian/ Ruffert, Matthias (2007): Das Verfassungsrecht der Europäischen Union, 3. Auflage, München: C.H. Beck.
- Clement, Wolfgang (2001): Europa gestalten – nicht verwalten. Die Kompetenzordnung der Europäischen Union nach Nizza, Vortrag an der Humboldt-Universität Berlin am 12.02.2001, <http://www.whi-berlin.de/clement.htm> (05.02.2008).
- Esping-Andersen, Gøsta (1990): *The Three Worlds of Welfare Capitalism*, Princeton: Princeton University Press.
- Gagel, Alexander (2007): Sozialgesetzbuch III, 30. Ergänzungslieferung, München: C.H. Beck.
- Hartlapp, Miriam (2006): Über Politiklernen lernen. Überlegungen zur Europäischen Beschäftigungsstrategie, WZB Discussion Paper SP I 2006-114, Berlin: Wissenschaftszentrum Berlin.
- Hatzopoulos, Vassiliis (2007): Why the Open Method of Coordination Is Bad For You: A Letter to the EU, in: *European Law Journal* Vol. 13, 309.
- Hemmman, Arnold (1998): Europäische Beschäftigungspolitik. Abstimmung durch gemeinsame Leitlinien, in: *BArBI* 9/1998, 5.
- Hemmman, Arnold (2005): Integrierte Leitlinien verabschiedet: wichtige Ausrichtung zur Belebung und Neuordnung der Lissabon-Strategie, in: *EuroAS* 2005, 157.
- Lang, Joachim/ Bergfeld, Katarina (2005): Zur „offenen Methode der Koordinierung“ als Mittel der Politikgestaltung in der Europäischen Union, in: *EuR* 2005, 381.
- Lenz, Carl Otto/ Borchardt, Klaus-Dieter (2003): *EU- und EG-Vertrag*, 3. Auflage, Köln: Bundesanzeiger Verlagsgesellschaft.
- Pohlmann, Petra (2005): Keine Bindungswirkung von Bekanntmachungen und Mitteilungen der Europäischen Kommission, in: *WuW* 2005, 1005.
- de la Porte, Caroline (2002): Is the Open Method of Coordination Appropriate for Organising Activities at European Level in Sensitive Policy Areas? in: *European Law Journal* 8, 38.
- Regent, Sabrina (2003): The Open Method of Coordination: A New Supranational Form of Governance? in: *European Law Journal* Vol. 9, 190.
- Schäfer, Armin (2005): *Die neue Unverbindlichkeit. Wirtschaftspolitische Koordinierung in Europa*, Frankfurt: Campus Verlag.
- Schiek, Dagmar (2003): Die Hartz-Gesetze – EU-rechtliche Perspektiven, in: *KJ* 2003, 35.
- Schmid, Günther/ Kull, Silke (2006): Die Europäische Beschäftigungsstrategie, in: Kaelble, H./ Schmid, G. (Hg.), *Das Europäische Sozialmodell. Auf dem Weg zum transnationalen Sozialstaat*, 2. Auflage, Berlin: Sigma.
- Schmid, Josef (2003): Wirtschafts- und Sozialpolitik: Lernen und Nicht-Lernen von den Nachbarn, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte* 18-19/2003, 32.
- Steinle, Christian (2001): *Europäische Beschäftigungspolitik*, Berlin: Duncker & Humblot.

Streinz, Rudolf (2003): Vertrag über die Europäische Union und Vertrag über die Gründung der Europäischen Gemeinschaft, München: C.H. Beck.

Waas, Bernd (2003): Die Neuregelung der Arbeitnehmerüberlassung in Deutschland im Lichte des niederländischen Rechts, in: RIW 2003, 265.

Zeitlin, Jonathan/ Pochet, Philippe (2005): The Open Method of Co-ordination in Action. The European Employment and Social Inclusion Strategies, Brüssel: Lang.

Zohlnhöfer, Reimut/ Ostheim, Tobias (2004): Politiktransfer durch die Europäische Beschäftigungspolitik? Methodische Überlegungen und empirische Analyse des Falls Deutschland, in: Holzinger, K./ Jörgens, H./ Knill, Ch.: Transfer, Diffusion und Konvergenz von Politiken, Hamburg: Verlag für Sozialwissenschaften.

Stamatia Devetzi, Hans W. Platzer (Hg.)

**OFFENE METHODE DER KOORDINIERUNG  
UND EUROPÄISCHES SOZIALMODELL**

Interdisziplinäre Perspektiven

*ibidem*-Verlag  
Stuttgart

### **Bibliografische Information der Deutschen Nationalbibliothek**

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über <http://dnb.d-nb.de> abrufbar.

### **Bibliographic information published by the Deutsche Nationalbibliothek**

Die Deutsche Nationalbibliothek lists this publication in the Deutsche Nationalbibliografie; detailed bibliographic data are available in the Internet at <http://dnb.d-nb.de>.

∞

Gedruckt auf alterungsbeständigem, säurefreiem Papier  
Printed on acid-free paper

ISSN: 1865-2255

ISBN-10: 3-89821-994-1

ISBN-13: 978-3-89821-994-5

© *ibidem*-Verlag  
Stuttgart 2009

Alle Rechte vorbehalten

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

All rights reserved. No part of this publication may be reproduced, stored in or introduced into a retrieval system, or transmitted, in any form, or by any means (electronic, mechanical, photocopying, recording or otherwise) without the prior written permission of the publisher. Any person who does any unauthorized act in relation to this publication may be liable to criminal prosecution and civil claims for damages.

Printed in Germany