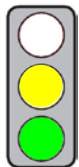


KERNPUNKTE

Ziel des Beschlusses: Die Kommission will die Arbeitsverwaltungen der Mitgliedstaaten zu einem förmlichen Netzwerk zusammenschließen und mit einem Benchmarking-System ihre Effizienz verbessern.

Betroffene: Arbeitsverwaltungen und Regierungen der Mitgliedstaaten.



Pro: (1) Durch den formellen Zusammenschluss der Arbeitsverwaltungen erhalten die Empfehlungen des Netzwerks eine hohe Verbindlichkeit, so dass auch mit deren Umsetzung gerechnet werden kann. Dies verbessert die Effizienz der öffentlichen Arbeitsverwaltung.

(2) Das einheitliche Benchmarking kann dazu beitragen, die Mobilität der Arbeitnehmer zu verbessern.

Contra: Die Befugnis der Kommission, die Kriterien für das Benchmarking durch delegierte Rechtsakte festzulegen, verstößt gegen Art. 290 AEUV.

INHALT

Titel

Vorschlag COM(2013) 430 vom 17. Juni 2013 für einen **Beschluss** des Europäischen Parlaments und des Rates über die verstärkte **Zusammenarbeit zwischen den öffentlichen Arbeitsverwaltungen** (ÖAV)

Kurzdarstellung

► Hintergrund

- Die Beschäftigungsquote in der EU-27 betrug 2012 in der Gruppe der 20- bis 64-Jährigen durchschnittlich 68,5%. Bei Männern betrug sie 74,6% und bei Frauen 62,4%. (Quelle: Eurostat)
- Damit lag sie unter dem zentralen beschäftigungspolitischen Ziel der Strategie „Europa 2020“ [KOM(2010) 2020; s. [cepAnalyse](#)], bis 2020 eine Beschäftigungsquote von 75% zu erreichen (Erwägungsgrund 1).
- Die Kommission will die öffentlichen Arbeitsverwaltungen der Mitgliedstaaten in die Bemühungen zur Steigerung der Beschäftigung einbinden und sie dafür zu einem Netzwerk zusammenschließen.
- Das Geld hierfür kommt aus dem Programm für sozialen Wandel und soziale Innovation (EU programme for Employment and Social Innovation; [EaSI](#)).
 - Das EaSI-Programm ist ein neues Programm für die Haushaltsperiode 2014–2020.
 - In ihm sind die Programme PROGRESS (Programme for Employment and Social Solidarity), EURES (European Employment Services) und European Progress Microfinance zusammengefasst worden.

► Ziel und Initiativen des Netzwerks

- Das Netzwerk soll die Effizienz der Arbeitsverwaltungen verbessern.
- Das Netzwerk soll insbesondere folgende Initiativen ergreifen (Art. 3):
 - Entwicklung und Umsetzung EU-weiter Benchmarking-Systeme zur Bewertung der Leistungsfähigkeit der Arbeitsverwaltungen;
 - Unterstützung der Mitgliedstaaten bei der Umsetzung der länderspezifischen Empfehlungen des Rates im Rahmen des europäischen Semesters [COM(2011) 400; s. [cepAnalyse](#)];
 - Sammlung von Daten und Schaffung eines „Instruments für wechselseitiges Lernen“;
 - Austausch von Informationen, Erfahrungen und Personal;
 - Erarbeitung eines Konzepts zur Modernisierung der Arbeitsverwaltungen.
- Die Initiativen sollen (Art. 2)
 - die Umsetzung der „Strategie Europa 2020“ vorantreiben,
 - die Funktionsweise der Arbeitsmärkte verbessern,
 - die grenzüberschreitende Mobilität der Arbeitnehmer stärken und
 - die „soziale Ausgrenzung“ vom Arbeitsmarkt bekämpfen.

► Organisation des Netzwerks

- Das Netzwerk wird von einem Vorstand geleitet (Art. 5 Abs. 1).
- Der Vorstand setzt sich zusammen aus je einem Mitglied der „oberen Führungsebenen“ der nationalen Arbeitsverwaltungen und einem Mitglied der Kommission (Art. 5 Abs. 1).

- Der Vorstand benennt einen Vorsitzenden und zwei Stellvertreter aus dem Kreis der Mitglieder der Arbeitsverwaltungen (Art. 5 Abs. 2).
- Der Vorstand bestimmt
 - einstimmig eine Geschäftsordnung und
 - mit einfacher Mehrheit ein jährliches Arbeitsprogramm (Art. 5 Abs. 3).
- Die Kommission stellt ein Sekretariat zur Verfügung (Art. 5 Abs. 4).

► Befugnisübertragungen auf die Kommission

- Die Kommission erlässt in Form delegierter Rechtsakte Regeln für (Art. 7)
 - die Umsetzung des Benchmarking, „u.a. die Methodik, die grundlegenden quantitativen und qualitativen Indikatoren zur Bewertung der Leistung öffentlicher Arbeitsverwaltungen“,
 - das „Instrument für wechselseitiges Lernen“, insbesondere die Bedingungen für die Teilnahme an diesen Initiativen.

► Dauer und Kosten

- Das Netzwerk wird für die Zeit von 2014 bis 2020 eingerichtet.
- Die Kosten für das Netzwerk sind nicht beziffert.

Subsidiaritätsbegründung der Kommission

Die Kommission erkennt an, dass die öffentlichen Arbeitsverwaltungen den Auftrag haben, „nationale Interessen und Prioritäten zu verfolgen“ (S. 6). Gleichwohl sieht sie in dem zu schaffenden Benchmarking und dem wechselseitigen Lernen einen erheblichen Mehrwert gegenüber einzelstaatlichem Handeln.

Politischer Kontext

Mit dem Beschluss soll die Reform der Arbeitsmarktverwaltung vorangetrieben werden. Sie ist eine Ergänzung zur Jugendgarantie [COM(2012) 729, s. [cepAnalyse](#)] und zur Beschäftigungsinitiative für junge Menschen [COM(2013) 144], mit denen die Kommission bereits auf die hohe Jugendarbeitslosigkeit reagiert hat. Weitere Maßnahmen kündigt die Kommission in der Mitteilung über die Bekämpfung der Jugendarbeitslosigkeit [COM(2013) 447] an.

Stand der Gesetzgebung

17.06.13 Annahme durch Kommission
Offen Annahme durch Europäisches Parlament und Rat, Veröffentlichung im Amtsblatt, Inkrafttreten

Politische Einflussmöglichkeiten

| | |
|---|--|
| Generaldirektionen: | GD Beschäftigung und Soziales (federführend) |
| Ausschüsse des Europäischen Parlaments: | Beschäftigung (federführend), Berichterstatter Frédéric Daerden (S&D-Fraktion, BE); Haushalt |
| Bundesministerien: | Bundesministerium für Arbeit und Soziales (federführend) |
| Ausschüsse des Deutschen Bundestags: | Arbeit (federführend); Angelegenheiten der EU; Haushalt |
| Entscheidungsmodus im Rat: | Qualifizierte Mehrheit (Annahme durch Mehrheit der Mitgliedstaaten und mit 260 von 352 Stimmen; Deutschland: 29 Stimmen) |

Formalien

| | |
|-------------------------------------|--|
| Kompetenznorm: | Art. 149 AEUV (beschäftigungspolitische Anreizmaßnahmen) |
| Art der Gesetzgebungszuständigkeit: | Geteilte Zuständigkeit (Art. 4 Abs. 2 AEUV) |
| Verfahrensart: | Art. 294 AEUV (ordentliches Gesetzgebungsverfahren) |

BEWERTUNG

Ökonomische Folgenabschätzung

Ordnungspolitische Beurteilung

Der Beschluss ist aus mehreren Gründen sachdienlich. Erstens sollen die öffentlichen Arbeitsverwaltungen in eine Kooperation eingebunden werden, was deutlich über die bisher praktizierte informelle Zusammenarbeit hinausgeht. Derzeit gibt es mit dem PES-Benchmarking (Public Employment Services-Benchmarking) zwar eine Einrichtung mit ähnlichen Anliegen. Allerdings ist die Teilnahme daran freiwillig und wird bisher von nur zwanzig Mitgliedstaaten praktiziert. Dem PES-Benchmarking sind unter anderem die öffentlichen Arbeitsverwaltungen Spaniens, Portugals und Griechenlands ferngeblieben, mithin derjenigen Mitgliedstaaten, in denen eine effiziente Arbeitsverwaltung angesichts sehr hoher Arbeitslosigkeit unabdingbar ist. Zweitens fließen in die Entwicklung der EU-weiten Benchmarking-Systeme, mit denen die Leistungsfähigkeit der Arbeitsverwaltungen bewertet werden sollen, das Wissen und die Erfahrungen aller nationalen Arbeitsverwaltungen ein.

Durch den formellen Zusammenschluss erhalten die Ergebnisse des Netzwerkes zudem drittens – im Gegensatz zum bisherigen freiwilligen und informellen Zusammenschluss – **eine hohe Verbindlichkeit, so dass auch mit der Umsetzung beschlossener Empfehlungen gerechnet werden kann. Dies verbessert die Effizienz der öffentlichen Arbeitsverwaltungen.**

Viertens bekommen die öffentlichen Arbeitsverwaltungen der Kommission gegenüber grundsätzlich eine hohe Eigenständigkeit. Die Kommission ist im 29-köpfigen Vorstand mit nur einer Stimme vertreten und stellt ansonsten nur das Sekretariat. Sie hat im Vorstand des Netzwerkes also wenig Einfluss. Das ist angesichts der Arbeitsexpertise der öffentlichen Arbeitsverwaltungen sachgerecht. Dazu im Widerspruch steht jedoch die Befugnis der Kommission zum Erlass delegierter Rechtsakte, mit denen sie die Durchführung des Benchmarking regeln kann, ohne dass der Vorstand des Netzwerkes formal Einfluss hat. Nicht einmal das Europäische Parlament und der Rat können auf den Inhalt delegierter Rechtsakte Einfluss nehmen, sondern sie allenfalls komplett verhindern. Überdies ist dafür im Europäischen Parlament die absolute Mehrheit und im Rat die qualifizierte Mehrheit erforderlich.

Folgen für Wachstum und Beschäftigung

Zwar hat die Gründung des Netzwerkes keinen unmittelbaren Einfluss auf Wachstum und Beschäftigung. Allerdings: **Das einheitliche Benchmarking** kann dazu führen, dass Informationen über freie Stellen künftig mindestens landesweit, besser noch EU-weit, verbreitet werden. Das **kann dazu beitragen, die Mobilität der Arbeitnehmer zu verbessern.** Dies führt zu einer besseren Übereinstimmung von Arbeitsangebot und -nachfrage und wirkt sich darüber positiv auf Wachstum und Beschäftigung aus.

Folgen für die Standortqualität Europas

Ein wesentliches Kriterium für Standortentscheidungen ist die Verfügbarkeit von qualifiziertem Personal. Eine höhere Mobilität der Arbeitnehmer erleichtert die EU-weite Anwerbung und stärkt so die EU als Investitionsstandort.

Juristische Bewertung

Kompetenz

Die EU besitzt die Kompetenz zum Erlass beschäftigungspolitischer Anreizmaßnahmen, die keine Harmonisierung beinhalten (Art. 149 AEUV). Der vorliegende Beschluss hält sich an dieses Harmonisierungsverbot. Weitere Vorgaben enthält Art. 149 AEUV nicht.

Allerdings wurde der heutige Art. 149 AEUV inhaltsgleich bereits mit dem Vertrag von Amsterdam (Art. 129 EGV) eingeführt. Die Mitgliedstaaten gaben dazu seinerzeit die Erklärung Nr. 23 ab, der zufolge eine Anreizmaßnahme nicht länger als fünf Jahre dauern und eine Kostenobergrenze enthalten soll. Der vorliegende Beschluss sieht dagegen sieben Jahre vor und enthält keine Kostenobergrenze. Die Wissenschaft hält die Vorgaben der Erklärung Nr. 23 auch weiterhin für anwendbar (statt vieler: *Marauhn/Simon* in: *Grabitz/Hilf/Nettesheim*, Art. 149 Rn. 6). Allerdings hat der Europäische Gerichtshof entschieden, dass Erklärungen der Mitgliedstaaten nicht zur Auslegung des Primärrechts herangezogen werden dürfen, wenn in der zu überprüfenden Maßnahme kein Bezug auf sie genommen wird (Rs. c-233/97, Rn. 23; c-197/94, Rn. 51; c-292/89, Rn. 18; 143/83, Rn. 13), was vorliegend der Fall ist. Mithin liegt kein Verstoß gegen Art. 149 AEUV vor.

Subsidiarität

Unproblematisch.

Verhältnismäßigkeit

Mit dem Beschluss soll die Effizienz der nationalen Arbeitsverwaltungen verbessert werden. Dieses Ziel lässt sich mit der Entwicklung des Benchmarking-Systems erreichen. Unverhältnismäßig ist hingegen die Verpflichtung des Netzwerkes, die Mitgliedstaaten bei der Umsetzung der – unverbindlichen – länderspezifischen Empfehlungen zu „unterstützen“, die der Rat auf Vorschlag der Kommission im Rahmen des Europäischen Semesters an die Mitgliedstaaten richtet. Denn es muss den Mitgliedstaaten überlassen bleiben, ob und wie sie einer unverbindlichen Empfehlung Folge leisten wollen. Diese Freiheit darf nicht durch eine unmittelbare Vorgabe an eine nationale Behörde faktisch auf null reduziert werden.

Sonstige Vereinbarkeit mit EU-Recht

Die Befugnis der Kommission, die Kriterien für das Benchmarking durch delegierte Rechtsakte festzulegen, verstößt gegen Art. 290 AEUV, der diese Übertragungen grundsätzlich regelt. Ausweislich des Wortlautes muss die Befugnisübertragung auf die „Ergänzung oder Änderung bestimmter nicht wesentlicher Vorschriften des betreffenden Rechtsakts“ beschränkt sein. Dies ist vorliegend nicht gegeben. Denn es ist das zentrale Anliegen des Beschlusses, ein Benchmarking-System zu entwickeln. Auch ist zu erwarten, dass die Erkenntnisse aus dem Benchmarking in länderspezifische Empfehlungen fließen werden – die Kommission fordert bereits heute von Italien die Verbesserung der Arbeitsverwaltung – und auch im Rahmen der makroökonomischen Überwachung berücksichtigt werden. Mithin stellt die Festlegung der dem Benchmarking-System zugrundeliegenden Kriterien eine Ergänzung einer wesentlichen Bestimmung des Beschlusses dar. Dies darf nicht im Wege delegierter Rechtsakte auf die Kommission übertragen werden. Der Erlass der Benchmarking-Kriterien sollte deshalb im ordentlichen Gesetzgebungsverfahren (Art. 294 AEUV) erfolgen.

Auswirkungen auf das deutsche Recht

Ob sich aus den Erkenntnissen des Netzwerks Änderungen im Arbeits- und Sozialrecht ergeben, ist derzeit nicht absehbar.

Alternatives Vorgehen

Alternativ zur Befugnis der Kommission, delegierte Rechtsakte zu erlassen, bietet sich die Möglichkeit an, dass die Kommission die Kriterien des Benchmarking als ordentlichen Rechtsakt vorschlägt und dem Vorschlag eine Stellungnahme des Vorstands des Netzwerks beifügt. Auf diese Weise wird das Verfahren allen berechtigten Interessen gerecht: Der Gesetzgeber – Rat und Europäisches Parlament – erlässt die Benchmarking-Kriterien, was angesichts der Tragweite des Systems sachgerecht ist. Er erhält durch die Stellungnahme des Netzwerks und die Begründung des Vorschlags durch die Kommission die notwendigen fachlichen Informationen für seine Entscheidung. Und schließlich kann die Kommission in ihrem Vorschlag auch weiterhin von den Vorstellungen des Netzwerks abweichen, wenn sie dies für erforderlich hält.

Zusammenfassung der Bewertung

Durch den formellen Zusammenschluss der Arbeitsverwaltungen erhalten die Empfehlungen des Netzwerks eine hohe Verbindlichkeit, so dass auch mit deren Umsetzung gerechnet werden kann. Dies verbessert die Effizienz der öffentlichen Arbeitsverwaltung. Das einheitliche Benchmarking kann dazu beitragen, die Mobilität der Arbeitnehmer zu verbessern. Die Befugnis der Kommission, die Kriterien für das Benchmarking durch delegierte Rechtsakte festzulegen, verstößt gegen Art. 290 AEUV.