

Oliver Treib

Die Bedeutung der nationalen Parteipolitik für die Umsetzung europäischer Sozialrichtlinien

Mit einer Einleitung von Gerda Falkner

Oliver Treib

Die Bedeutung der nationalen Parteipolitik für die Umsetzung europäischer Sozialrichtlinien

Mit einer Einleitung von Gerda Falkner

Campus Verlag
Frankfurt/New York

Schriften des Max-Planck-Instituts für Gesellschaftsforschung Köln, Band 51

Politik – Verbände – Recht

Die Umsetzung europäischer Sozialpolitik

Band 1

Bibliografische Information der Deutschen Bibliothek

Die Deutsche Bibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie.

Detaillierte bibliografische Daten sind im Internet unter <http://dnb.ddb.de> abrufbar.

ISBN 3-593-37703-9

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

Copyright © 2004 Campus Verlag GmbH, Frankfurt/Main.

DTP: Thomas Pott; Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung, Köln

Druck und Bindung: KM-Druck, Groß-Umstadt

Gedruckt auf säurefreiem und chlorfrei gebleichtem Papier.

Printed in Germany

Besuchen Sie uns im Internet: www.campus.de

Inhalt

Abbildungen und Tabellen	12
Abkürzungen	13
Vorwort	15

Einleitung

»Neues Regieren« und »Soziales Europa«: EU-Mindestregulierung und Soft Law in der Praxis <i>von Gerda Falkner</i>	17
1 EU-Sozialpolitik in den fünfzehn Mitgliedstaaten: Fragen und Antworten	18
2 Zur Forschungsgruppe: Gemeinschaft und Autonomie in der praktischen Europaforschung	31

Kapitel 1

Steuerung und Implementation im europäischen Mehrebenensystem: Der Untersuchungsgegenstand	37
1.1 Umsetzungsdefizite als europäisches Steuerungsproblem	37
1.2 Methodik und Fallauswahl	41
1.3 Aufbau des Buches	46

Kapitel 2	
Die Umsetzung europäischer Richtlinien in theoretischer Perspektive	48
2.1 Die misfitorientierte Sichtweise in der aktuellen EU-Implementationsforschung	49
2.1.1 Die Misfit-These: Nationale Anpassungen als Funktion struktureller Inkompatibilitäten	49
2.1.2 Punktuelle Modifikationen der Misfit-These	51
2.2 Theoretische und methodische Kritik an der misfitorientierten Perspektive	53
2.2.1 Wenige Fälle, großer Anspruch: Das Problem theoretischer Übergeneralisierung	53
2.2.2 Strukturelle Wirkungen ohne expliziten Akteurbezug: Das Problem theoretischer Unterspezifiziertheit	60
2.3 Auf der Suche nach weiteren Erklärungsfaktoren	62
2.3.1 Die Rolle von Vetopunkten und der Einfluss von Interessengruppen	63
2.3.2 Die Bedeutung von Parteien	64
2.3.3 Die Rolle effizienter Verwaltungsverfahren und klarer Vorgaben	65
2.3.4 Der Einfluss der nationalen Entscheidungsvorbereitung	67
2.3.5 Die Bedeutung der nationalen Interessenvertretung im europäischen Entscheidungsprozess	68
2.4 Akteure, Institutionen und die Umsetzung europäischer Richtlinien: Das Analyseraster im Überblick	69
2.5 Zur Operationalisierung zentraler Untersuchungskategorien	72
Kapitel 3	
Die politisch-institutionellen Rahmenbedingungen in den vier ausgewählten Ländern	75
3.1 Deutschland	76
3.1.1 Akteure, Einflusswege und Vetopunkte im arbeitsrechtlichen Gesetzgebungsprozess	76
3.1.2 Die Organisation des EU-bezogenen Entscheidungsprozesses	81
3.1.3 Arbeitsrechtlicher Regelungsbestand	85

3.2	Niederlande	87
3.2.1	Akteure, Einflusswege und Vetopunkte im arbeitsrechtlichen Gesetzgebungsprozess	87
3.2.2	Die Organisation des EU-bezogenen Entscheidungsprozesses	92
3.2.3	Arbeitsrechtlicher Regelungsbestand	96
3.3	Großbritannien	98
3.3.1	Akteure, Einflusswege und Vetopunkte im arbeitsrechtlichen Gesetzgebungsprozess	98
3.3.2	Die Organisation des EU-bezogenen Entscheidungsprozesses	102
3.3.3	Arbeitsrechtlicher Regelungsbestand	107
3.4	Irland	109
3.4.1	Akteure, Einflusswege und Vetopunkte im arbeitsrechtlichen Gesetzgebungsprozess	109
3.4.2	Die Organisation des EU-bezogenen Entscheidungsprozesses	114
3.4.3	Arbeitsrechtlicher Regelungsbestand	118
3.5	Die politisch-institutionellen Rahmenbedingungen im Vergleich	120

Kapitel 4

	Die Umsetzung der Richtlinien in Deutschland	124
4.1	Die Nachweisrichtlinie: Verzögerungen durch Koalitionskonflikte	124
4.1.1	Europäischer Entscheidungsprozess und Anpassungsbedarf	124
4.1.2	Umsetzungsprozess und Umsetzungsergebnis	125
4.2	Die Mutterschutzrichtlinie: Befruchtung als Umsetzungsproblem	127
4.2.1	Europäischer Entscheidungsprozess und Anpassungsbedarf	127
4.2.2	Umsetzungsprozess und Umsetzungsergebnis	129
4.3	Die Arbeitszeitrichtlinie: Falschumsetzung im Zuge nationaler Deregulierung	132
4.3.1	Europäischer Entscheidungsprozess und Anpassungsbedarf	132
4.3.2	Umsetzungsprozess und Umsetzungsergebnis	134
4.4	Die Jugendarbeitsschutzrichtlinie: Verspätete Anpassung als Folge von Sozialabbau	137
4.4.1	Europäischer Entscheidungsprozess und Anpassungsbedarf	137
4.4.2	Umsetzungsprozess und Umsetzungsergebnis	138

4.5	Die Elternurlaubsrichtlinie: Umsetzung erst nach Regierungswechsel	140
4.5.1	Europäischer Entscheidungsprozess und Anpassungsbedarf	140
4.5.2	Umsetzungsprozess und Umsetzungsergebnis	142
4.6	Die Teilzeitarbeitsrichtlinie: Parteipolitisch motivierte Überimplementation	145
4.6.1	Europäischer Entscheidungsprozess und Anpassungsbedarf	145
4.6.2	Umsetzungsprozess und Umsetzungsergebnis	146
Kapitel 5		
Die Umsetzung der Richtlinien in den Niederlanden		150
5.1	Die Nachweisrichtlinie: Überimplementation als Folge von Gewerkschaftsdruck	150
5.1.1	Europäischer Entscheidungsprozess und Anpassungsbedarf	150
5.1.2	Umsetzungsprozess und Umsetzungsergebnis	152
5.2	Die Mutterschutzrichtlinie: Problemlose Umsetzung wegen geringen Anpassungsbedarfs	154
5.2.1	Europäischer Entscheidungsprozess und Anpassungsbedarf	154
5.2.2	Umsetzungsprozess und Umsetzungsergebnis	155
5.3	Die Arbeitszeitrichtlinie: Unproblematische Anpassung dank erfolgreicher europäischer Verhandlungsführung	156
5.3.1	Europäischer Entscheidungsprozess und Anpassungsbedarf	156
5.3.2	Umsetzungsprozess und Umsetzungsergebnis	159
5.4	Die Jugendarbeitsschutzrichtlinie: Deregulierung als Umsetzungsproblem	162
5.4.1	Europäischer Entscheidungsprozess und Anpassungsbedarf	162
5.4.2	Umsetzungsprozess und Umsetzungsergebnis	163
5.5	Die Elternurlaubsrichtlinie: Parallele nationale Reformprozesse begünstigen die problemlose Umsetzung	168
5.5.1	Europäischer Entscheidungsprozess und Anpassungsbedarf	168
5.5.2	Umsetzungsprozess und Umsetzungsergebnis	169
5.6	Die Teilzeitarbeitsrichtlinie: Ohne Anpassungsbedarf zu weitreichenden nationalen Reformen	171
5.6.1	Europäischer Entscheidungsprozess und Anpassungsbedarf	171
5.6.2	Umsetzungsprozess und Umsetzungsergebnis	172

Kapitel 6	
Die Umsetzung der Richtlinien in Großbritannien	174
6.1 Die Nachweisrichtlinie: Europäisches Arbeitsrecht als Instrument nationaler Antigewerkschaftspolitik	174
6.1.1 Europäischer Entscheidungsprozess und Anpassungsbedarf	174
6.1.2 Umsetzungsprozess und Umsetzungsergebnis	176
6.2 Die Mutterschutzrichtlinie: Nationale Akzeptanz trotz hohen Anpassungsbedarfs	177
6.2.1 Europäischer Entscheidungsprozess und Anpassungsbedarf	177
6.2.2 Umsetzungsprozess und Umsetzungsergebnis	180
6.3 Die Arbeitszeitrichtlinie: Wo ein Wille ist, ist auch ein Weg	183
6.3.1 Europäischer Entscheidungsprozess und Anpassungsbedarf	183
6.3.2 Umsetzungsprozess und Umsetzungsergebnis	187
6.4 Die Jugendarbeitsschutzrichtlinie: Vollständige Anpassung erst nach Regierungswechsel	190
6.4.1 Europäischer Entscheidungsprozess und Anpassungsbedarf	190
6.4.2 Umsetzungsprozess und Umsetzungsergebnis	192
6.5 Die Elternurlaubsrichtlinie: Negativer Arbeitgeberdruck und positiver Gewerkschaftseinfluss	196
6.5.1 Europäischer Entscheidungsprozess und Anpassungsbedarf	196
6.5.2 Umsetzungsprozess und Umsetzungsergebnis	199
6.6 Die Teilzeitarbeitsrichtlinie: Nationale Anpassung im Zeichen widerstreitender gesellschaftlicher Interessen	202
6.6.1 Europäischer Entscheidungsprozess und Anpassungsbedarf	202
6.6.2 Umsetzungsprozess und Umsetzungsergebnis	205
Kapitel 7	
Die Umsetzung der Richtlinien in Irland	209
7.1 Die Nachweisrichtlinie: Verzögerungen als Folge administrativer Überlastung	209
7.1.1 Europäischer Entscheidungsprozess und Anpassungsbedarf	209
7.1.2 Umsetzungsprozess und Umsetzungsergebnis	211
7.2 Die Mutterschutzrichtlinie: Problemlose Anpassung durch parteipolitischen Konsens	212

7.2.1	Europäischer Entscheidungsprozess und Anpassungsbedarf	212
7.2.2	Umsetzungsprozess und Umsetzungsergebnis	215
7.3	Die Arbeitszeitrichtlinie: Parteipolitisch motivierte Überimplementation trotz Sorge um die nationale Wettbewerbsfähigkeit	217
7.3.1	Europäischer Entscheidungsprozess und Anpassungsbedarf	217
7.3.2	Umsetzungsprozess und Umsetzungsergebnis	219
7.4	Die Jugendarbeitsschutzrichtlinie: Politischer Konsens, aber administrative Überlastung	222
7.4.1	Europäischer Entscheidungsprozess und Anpassungsbedarf	222
7.4.2	Umsetzungsprozess und Umsetzungsergebnis	223
7.5	Die Elternurlaubsrichtlinie: Nationale Anpassung zwischen Arbeitgeberforderungen und Gewerkschaftsdruck	227
7.5.1	Europäischer Entscheidungsprozess und Anpassungsbedarf	227
7.5.2	Umsetzungsprozess und Umsetzungsergebnis	228
7.6	Die Teilzeitarbeitsrichtlinie: Langwierige Interpretationskämpfe unter den Bedingungen der Sozialpartnerschaft	231
7.6.1	Europäischer Entscheidungsprozess und Anpassungsbedarf	231
7.6.2	Umsetzungsprozess und Umsetzungsergebnis	233
Kapitel 8		
Europäische Vorgaben, nationaler Anpassungsbedarf und seine politische Verarbeitung: Ein theoriebezogenes Resümee		
		237
8.1	Formen und Ergebnisse der Anpassung	237
8.1.1	Rechtzeitigkeit und Richtlinienkonformität der Umsetzung	238
8.1.2	Absenkung des bestehenden Schutzniveaus	240
8.1.3	Freiwillige Überimplementation	241
8.2	Die begrenzte Erklärungskraft der Misfit-These	242
8.3	Wo (k)ein Wille ist, ist auch (k)ein Weg: Die zentrale Rolle politischer Akteure bei der Umsetzung von EU-Richtlinien	246
8.3.1	»Parties do matter«: Europäische Anpassungserfordernisse und die parteipolitische Logik ihrer Verarbeitung	246
8.3.2	Der verstärkende oder hemmende Einfluss von Interessengruppen	256

8.4	Die Eigenlogik nationaler politischer Systeme und ihre Folgen: Überimplementation und Verknüpfung als Probleme rechtzeitiger Umsetzung	259
8.5	Verwaltungshandeln im Schatten der Politik: Die sekundäre Rolle administrativer und verfahrenstechnischer Faktoren im Mehrebenensystem	261
8.5.1	Bestimmen administrative oder politische Faktoren die Umsetzungsphase?	262
8.5.2	Führen Organisationsmängel oder eine gescheiterte Interessendurchsetzung im europäischen Entscheidungsprozess zu Umsetzungsproblemen?	265
Kapitel 9		
	Fazit	268
Literatur		279

Abbildungen und Tabellen

Abbildungen

2-1	EU-Richtlinien im europäischen Mehrebenensystem	61
2-2	Akteure, Institutionen und die Umsetzung europäischer Richtlinien	70

Tabellen

3-1	Die politisch-institutionellen Rahmenbedingungen in den vier ausgewählten Ländern im Vergleich	121
8-1	Aktuelle Richtlinienkonformität der nationalen Umsetzungsmaßnahmen	238
8-2	Richtlinienkonformität der nationalen Umsetzungsmaßnahmen zum ursprünglichen Umsetzungszeitpunkt	239
8-3	Umsetzungszeitpunkt der ausgewählten Richtlinien in den vier untersuchten Ländern	240
8-4	Freiwillige Überimplementation	242
8-5	Anpassungsbedarf, Anpassungserfolg und die Misfit-These	243
8-6	Arbeitsrechtliche Grundpräferenzen unterschiedlicher Parteigruppierungen	248
8-7	Gleichstellungspolitische Grundpräferenzen unterschiedlicher Parteigruppierungen	249

Abkürzungen

ARP	Anti-revolutionaire Partij
BDA	Bundesvereinigung der deutschen Arbeitgeberverbände
BDI	Bundesverband der deutschen Industrie
BECTU	Broadcasting, Entertainment, Cinematographic and Theatre Union
BMFSFJ	Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend
CBI	Confederation of British Industry
CDA	Christen Demokratisch Appèl
CDU	Christlich-Demokratische Union Deutschlands
CEEP	Centre Européen des Entreprises à Participation Publique
CHU	Christelijk-Historische Unie
CNV	Christelijk Nationaal Vakverbond
COREPER	Comité des Représentants Permanents
CSU	Christlich-Soziale Union in Bayern
D 66	Demokraten 66
DAG	Deutsche Angestellten-Gewerkschaft
DELR	Department of Equality and Law Reform
DETE	Department of Enterprise, Trade and Employment
DfEE	Department for Education and Employment
DGB	Deutscher Gewerkschaftsbund
DJELR	Department of Justice, Equality and Law Reform
DoH	Department of Health
DTI	Department of Trade and Industry
ED	Employment Department
EG	Europäische Gemeinschaft

EGB	Europäischer Gewerkschaftsbund
EGV	Vertrag über die Europäischen Gemeinschaften
EIRR	European Industrial Relations Review
EP	Europäisches Parlament
EU	Europäische Union
EuGH	Europäischer Gerichtshof
EWG	Europäische Wirtschaftsgemeinschaft
FDP	Freie Demokratische Partei
FF	Fianna Fáil
FG	Fine Gael
FNV	Federatie Nederlandse Vakbeweging
GG	Grundgesetz
HDE	Hauptverband des Deutschen Einzelhandels
HSA	Health and Safety Authority
HSC	Health and Safety Commission
HSE	Health and Safety Executive
IBEC	Irish Business and Employers Confederation
ICTU	Irish Congress of Trade Unions
ILO	International Labour Organization
KVP	Katholieke Volkspartij
MPIfG	Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung
NCW	Nederlands Christelijke Werkgeversverbond
PD	Progressiv Democrats
PDS	Partei des Demokratischen Sozialismus
PvdA	Partij van de Arbeid
SER	Sociaal-Economische Raad
SPD	Sozialdemokratische Partei Deutschlands
STAR	Stichting van de Arbeid
SZW	Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid
TUC	Trades Union Congress
UNICE	Union of Industrial and Employers' Confederations of Europe
VNO	Verbond van Nederlandse Ondernemingen
VNO-NCW	Verbond van Nederlandse Ondernemingen – Nederlands Christelijk Werkgeversverbond
VVD	Volkspartij voor Vrijheid en Democratie

Vorwort

»Gleichzeitig? Das kann ich nicht.« Dieser höchst unterhaltsame Song der Berliner Gruppe »Foyer des Arts«, der mir Mitte der 1980er Jahre aus dem Radio entgegenschallte und sich seither tief in mein Bewusstsein eingegraben hat, ist wohl dafür verantwortlich, dass ich bis vor kurzem der Überzeugung war, ich könne unmöglich zwei Dinge auf einmal tun. Doch dieses Buch ist der Beweis dafür, dass ich Unrecht hatte. Es handelt sich um die leicht überarbeitete Fassung meiner Dissertation, die ich im Juni 2002 an der Universität zu Köln eingereicht habe. Die Arbeit an dieser Dissertation war zugleich in einen von Prof. Gerda Falkner geleiteten Projektverbund am Kölner Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung eingebettet, der sich mit den Auswirkungen der EU-Sozialpolitik in den Mitgliedstaaten beschäftigte.

Viele Personen haben dazu beigetragen, dass dieses Vorhaben geglückt ist. Bei ihnen allen möchte ich mich ganz herzlich bedanken. Dies gilt in besonderem Maße für Prof. Gerda Falkner. Ihr kluges Design und engagiertes Management des Projektverbundes ermöglichte es, das Spannungsverhältnis zwischen gemeinsamer Projektarbeit und eigenständiger Dissertation produktiv aufzulösen. Darüber hinaus habe ich beim Konzipieren und Schreiben dieses Buches von ihren konstruktiven Anregungen immens profitiert. Meine beiden Projektkolleginnen Miriam Hartlapp und Simone Leiber haben mir daneben in vielen Stunden der wissenschaftlichen Diskussion und des privaten Austausches gezeigt, was das Wort von der »fröhlichen Wissenschaft« eigentlich bedeutet. Besonders danke ich Prof. Wolfgang Wessels, der meine Arbeit als Dissertationsbetreuer an der Universität zu Köln mit kritischen, aber stets wohlwollenden Kommentaren und einem wohlthuenden Blick fürs Machbare begleitet hat. Prof. Renate Mayntz, Prof. Fritz W. Scharpf und Prof. Wolfgang Streeck sowie die wissenschaftlichen und nichtwissenschaftlichen Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter des Max-Planck-Instituts für Gesellschaftsforschung ermöglichten es mir, unter den denkbar besten Arbeitsbedingungen zu forschen. Ich werde die intellektuell stimulierende

Atmosphäre, die professionelle Infrastruktur sowie das überaus herzliche Betriebsklima des Max-Planck-Instituts immer in sehr guter Erinnerung behalten.

Nicht vergessen möchte ich die vielen Interviewpartnerinnen und Interviewpartner, die sich die Zeit genommen haben, mir den Umgang ihrer jeweiligen Länder mit europäischen Richtlinien zu erklären. Ohne sie wäre dieses Buch nicht möglich gewesen. Charlotte Buttkus trug durch ihre kompetente Unterstützung bei der Zusammenfassung der Interviewpassagen zur Arbeitsvertragsrichtlinie dazu bei, den Wust an empirischen Informationen in geordnete Bahnen zu lenken. Dr. Raymund Werle setzte sich für die Aufnahme des Manuskripts in die Schriftenreihe des Max-Planck-Instituts für Gesellschaftsforschung ein und sorgte dafür, dass der Begutachtungsprozess reibungslos vonstatten ging. Mein Dank richtet sich auch an die beiden Gutachter, Dr. Jürgen Feick und Prof. Christoph Knill, von deren Anregungen das Manuskript profitiert hat, sowie an Thomas Pott, bei dem ich die Aufbereitung des Manuskripts für den Druck in den allerbesten Händen wusste.

Schließlich möchte ich mich ganz herzlich bei Désirée Schauz für ihre unschätzbare wissenschaftliche und private Unterstützung bedanken. Es gibt sicher niemanden, der die Entstehungsgeschichte dieses Buches mit all ihren Höhen und Tiefen so intensiv miterlebt hat. Obwohl sie durch ihre eigene Forschungsarbeit selbst mehr als genug in Anspruch genommen war, konnte ich stets auf ihre Hilfe und Ermutigung zählen. Es erfüllt mich mit besonderem Stolz, dass meine Analyse am Ende vor ihrem kritischen Auge standgehalten hat.

Wien, im Juli 2004

Oliver Treib

Einleitung

»Neues Regieren« und »Soziales Europa«: EU-Mindestregulierung und Soft Law in der Praxis

Gerda Falkner

Wie wirkt die Sozialpolitik der Europäischen Union?¹ Was sind ihre tatsächlichen Folgen in den Mitgliedstaaten, und zwar auf der materiellen Ebene der Qualität neuer Schutzbestimmungen oder Rechte wie auf der prozeduralen Ebene der angewandten Verfahren bei der Einführung oder Gewährleistung dieser Standards? Diese Fragen nicht nur anhand von abstrakten Überlegungen, sondern auf Grundlage konkreter empirischer Forschung zu beantworten und damit zur politikwissenschaftlichen Theoriebildung einerseits sowie zum praktisch-politisch unmittelbar verwertbaren Erkenntnisgewinn andererseits beizutragen, war das Anliegen einer Forschungsgruppe am Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung. Das vorliegende Buch stellt ein Teilergebnis dieses mehrjährigen Projektverbundes dar.

Um den übergeordneten Projektzusammenhang zu skizzieren, bietet diese Einleitung erstens einen Überblick über die Forschungsfragen und Ergebnisse der ganzen Projektgruppe (1) und zweitens Informationen zum Forschungsdesign, auf dessen Grundlage die Vielzahl von bislang unbekanntem und zum Teil durchaus brisanten Daten erhoben und ausgewertet wurden (2). Die drei Studien in dieser Reihe präsentieren einen jeweils speziellen Fokus in Bezug auf Länder und Fragestellungen, wie am Ende dieser Einleitung erläutert werden wird.

¹ Zum leichteren Verständnis wird in diesem Beitrag an vielen Stellen von EU-Sozialpolitik und EU-Richtlinien gesprochen werden, obwohl diese Richtlinien innerhalb der EU konkret der Europäischen Gemeinschaft (EG) zuzuordnen sind. Nur wo eine Verkürzung inhaltlich missverständlich sein könnte, wird die konkrete Gemeinschaft genannt (nämlich die EG). Die wenigen sozialpolitisch relevanten Maßnahmen der Europäischen Atomgemeinschaft und der Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl sind nicht von sektorübergreifender Bedeutung und werden daher hier nicht diskutiert.

1 EU-Sozialpolitik in den fünfzehn Mitgliedstaaten: Fragen und Antworten

Die Sozialpolitik steht im europäischen Mehrebenensystem vor schwierigen Herausforderungen.² Einerseits erschweren die unterschiedlichen Sozialsysteme und Arbeitsrechtsstandards der Mitgliedstaaten eine detaillierte Angleichung durch die EU. Andererseits hat jedoch die Liberalisierung der Wirtschaft im europäischen Binnenmarkt den Wettbewerbsdruck auf die nationalen Sozial- und Arbeitsrechtssysteme verschärft. Darüber hinaus wurden auch die geographischen Grenzen mitgliedstaatlichen Sozialrechts im Vergleich zur europaweiten oder gar weltweiten Aktionskapazität der Konzerne immer enger. Seit Mitte der 1980er Jahre wurde aus diesem Grund vielfach ein verstärktes gemeinschaftliches Agieren auf EU-Ebene für den Bereich der Sozialpolitik im Allgemeinen und den Bereich des (hier im Zentrum stehenden) Arbeitsrechts im Besonderen verlangt.

Mittlerweile hat die »soziale Dimension« der europäischen Integration tatsächlich einen Entwicklungsstand erreicht, den noch vor einigen Jahren kaum jemand für möglich gehalten hätte. Ende 2002 gab es insgesamt 56 EG-Sozialrichtlinien, unter Einbeziehung der – oft materiell bedeutsamen – Novellierungen sowie der geographischen Ausdehnungen ergibt sich sogar eine Zahl von 80 Richtlinienbeschlüssen. Entgegen manchen Befürchtungen, dem Mitte der 1980er Jahre lancierten Binnenmarktprogramm mit seinen Liberalisierungsmaßnahmen werde gar keine soziale Dimension gegenübergestellt werden,³ waren gerade die 1990er Jahre das seit Beginn der regulativen europäischen Sozialpolitik bei weitem aktivste Jahrzehnt mit circa 60 Prozent aller Richtlinienbeschlüsse (Falkner et al. 2005: Kapitel 3).⁴

Die Zunahme an Maßnahmen im Bereich der Sozialpolitik (meist handelt es sich um arbeitsrechtliche Richtlinien) war allerdings von einem gewissen Wandel im Regulierungsstil begleitet. Wie dies auch in vielen anderen EU-Politikfeldern der Fall ist, wandte man sich auch hier von rechtsverbindlichen Detailvorschrif-

2 Siehe dazu allgemein Keller (1997), Kowalsky (1999), Leibfried/Pierson (1998), Lichtenberg (1984), Rieger/Leibfried (2001), Schmähl/Rische (1997), Schulz (1996), Shaw (2000).

3 Siehe zum Beispiel die gewerkschaftlichen oder gewerkschaftsnahen Diskussionen um die Wende zu den 1990er Jahren in der damaligen EWG (Breit 1988; Brok 1988; Däubler 1988, 1989; Deppe/Weiner 1991; Deubner 1990).

4 Stand der Recherchen: Februar 2003, einbezogene Richtlinien bis Ende 2002 (hier inklusive Änderungen und Ausdehnungen).

ten zugunsten »weicherer« Interventionsformen zumindest scheinbar wieder ab. Viele der genannten Richtlinien enthalten auch Bestimmungen mit bloßem Empfehlungscharakter sowie Ausnahme- und Abweichungsmöglichkeiten, und sie erlauben lange Umsetzungszeiträume und Sonderfristen für Problembereiche. Die Vermehrung des EU-Sozialrechts in den 1990er Jahren war also auch von einem Wandel im Regulierungsstil, nämlich in Richtung »Neo-Voluntarismus« (Streeck 1995), begleitet.

Trotz der evidenten Vielzahl von theoretisch wie praktisch-politisch bedeutsamen Problemstellungen, die sich aus dieser Entwicklung ergeben, war der praktische Effekt der EU-Sozialrichtlinien bis um die Jahrtausendwende noch nicht systematisch und vergleichend überprüft worden. Es stand demnach eine Analyse der konkreten Wirkungen dieser Bestimmungen in den fünfzehn Mitgliedstaaten der Union aus. Eine solche Evaluierung schien uns jedoch nicht nur im Sinne der Beurteilung des bisherigen Erfolgs dieser Form von EU-Sozialpolitik, sondern auch im Hinblick auf ihre potenzielle Fruchtbarkeit für die Zukunft unerlässlich zu sein.

Für das Projekt wurden daher sechs arbeitsrechtliche EG-Sozialrichtlinien aus den 1990er Jahren ausgewählt. Sie definieren Mindeststandards in den Bereichen Arbeitszeit, Elternurlaub, Teilzeitarbeit, Information über arbeitsvertragliche Bedingungen sowie Schutz von jugendlichen und schwangeren Arbeitskräften. Aus der Literatur zu Fragen der Europäisierung in den Mitgliedstaaten und der Implementation von EU-Richtlinien wurden in einem pluritheoretischen Ansatz verschiedene Hypothesen generiert, die auf der Basis von rund 180 Experteninterviews (mit Vertretern von Ministerien, Interessengruppen, Arbeitsinspektoren, usw.) sowie der Analyse der Implementationsgesetze geprüft wurden. Vier in der Folge ausgeführte Aspekte standen dabei im Vordergrund.

1.1 Die Qualität der sozialpolitischen EU-Standards

Bei unserer *ersten Forschungsfrage* geht es um eine Bewertung der in den Richtlinien enthaltenen Standards. Als Messgröße hierfür dient das Ausmaß der notwendigen Reformen im Vergleich zu den vorher bestehenden nationalen Regelungen.

Zur Bestimmung des Anpassungsbedarfs wurde ein angesichts der Vielschichtigkeit der Materie notwendigerweise komplexes Kategorisierungsschema entwickelt, das teilweise an die bestehende Literatur anknüpft, teilweise aber auch

konzeptionelles Neuland darstellt.⁵ Zunächst ist der materielle Anpassungsbedarf zu berücksichtigen. Dieser ist nach unserer Definition als hoch zu bewerten, wenn gänzlich neue Regelungen,⁶ weitreichende graduelle Veränderungen von bestehenden Gesetzen,⁷ oder aber wichtige qualitative Veränderungen einzuführen sind⁸, die für alle oder eine überwiegende Mehrzahl der Arbeitskräfte gelten und in ihrer praktischen Bedeutung nicht wesentlich eingeschränkt sind. Dabei ist neben der Differenz zwischen europäischem und nationalem Recht auch in Betracht zu ziehen, ob in der politischen Praxis eines Landes gewisse Standards vielleicht trotz mangelnder gesetzlicher Vorschrift faktisch bereits, etwa über Kollektivverträge, gewährleistet waren. War dies der Fall, so wurde der materielle Anpassungsbedarf im Vergleich zur rein rechtlichen Ebene geringer eingestuft. Darüber hinaus bezogen wir in die Bemessung des gesamten Anpassungsbedarfs auch ein, ob administrative Strukturen oder nationale Verfahrenspraktiken im Zuge der Umsetzung einer EU-Richtlinie verändert werden mussten.⁹ Und schließlich floss auch die Höhe der Kosten der notwendigen Umstellungen für den Staat oder die Wirtschaft in die Kalkulation des Gesamtanpassungsbedarfs ein (Falkner et al. 2005: Kapitel 2).

Obwohl die ausgewählten EU-Sozialrichtlinien wie erwähnt Ausdruck eines neuen, flexibleren Regierungsstils in Europa sind, belegt unsere detaillierte empirische Analyse, dass sie fast durchweg Anpassungsdruck in den Mitgliedstaaten hervorriefen, teilweise sogar in beträchtlichem Ausmaß. Die sorgfältige Einstufung der 90 untersuchten Fälle von Politikimplementierung (15 Länder, 6 Richtlinien) ergab *insgesamt*, dass 46-mal geringer Anpassungsbedarf auf nationaler Ebene geschaffen wurde. In 33 Fällen waren mittlere Anpassungsleistungen zu vollbringen, und in 10 Fällen musste sogar als hoch einzustufender An-

5 Die Entwicklung eines solchen Klassifizierungsrasters war für unseren Forschungsverbund unentbehrlich, um die Vergleichbarkeit zwischen den Fällen beziehungsweise Gruppen von Fällen sicherzustellen. Ungeachtet aller Probleme im Detail ist es uns gelungen, im Forschungsteam Einvernehmen über die Einordnung jedes einzelnen Falles herzustellen. Dies zeigt an, dass mit der Operationalisierung eine weitgehende interpersonelle Vergleichbarkeit gelungen ist.

6 Zum Beispiel ein Recht auf Elternurlaub, wenn es zuvor keines gab.

7 Zum Beispiel statt einem Monat Elternurlaub drei Monate.

8 Zum Beispiel ein Recht auf Elternurlaub für Männer, wo es zuvor für diese prinzipiell keines gab.

9 Zum Beispiel wenn eine neue Überwachungsbehörde zur Kontrolle der Standards einzurichten oder Sozialpartnerautonomie durch gesetzliche Regelungen zu ersetzen war.

passungsbedarf überwunden werden, um die nationalen Regelungen in Einklang mit dem EU-Recht zu bringen. Nur in einem einzigen Fall rief eine der sechs Richtlinien keinen Reformbedarf in einem Land hervor.

Die Richtlinie über das *Recht auf schriftliche Information der Arbeitnehmer über die für sie geltenden arbeitsvertraglichen Bedingungen* aus dem Jahr 1991¹⁰ ist eine kurze und vergleichsweise wenig komplexe Regelung. Allerdings existierte in 10 Ländern noch kein allgemein verbindlicher, gesetzlich verbürgter Rechtsanspruch auf eine solche arbeitsvertragliche Information. Rechtlich gesehen mussten beispielsweise Österreich, Deutschland und Schweden in jedem einzelnen Aspekt der Richtlinie Änderungen vornehmen. Aufgrund der vielfach bereits vorhandenen tarifvertraglichen Regelungen und der relativ begrenzten ökonomischen Signifikanz der Vorschriften entstand nach unserer Definition allerdings nirgendwo hoher Anpassungsbedarf. Es handelt sich hier also um eine zwar prinzipiell sicher sinnvolle, aber nicht herausragend bedeutsame Begleitmaßnahme zum Binnenmarktprogramm (Falkner et al. 2005: Kapitel 4).

Die Richtlinie über den *Schutz schwangerer und stillender Arbeitnehmerinnen* aus dem Jahr 1992¹¹ enthält 14 verbindliche Mindestbestimmungen über Sicherheit und Gesundheitsschutz¹² beziehungsweise über allgemeinere Rechte der Betroffenen.¹³ Die Bestimmungen zum Sicherheits- und Gesundheitsschutz verlangten Anpassungen in allen Mitgliedstaaten außer Dänemark und Finnland. Die Dauer des Mutterschaftsurlaubes musste in Schweden (um 2 Wochen) und in Portugal (um 1 Woche) generell ausgedehnt werden, in Deutschland und Luxemburg speziell für Mütter nach vorzeitigen Entbindungen. Die Vorschrift über die Freistellung für Untersuchungen während der Schwangerschaft verursachte in 10 Staaten Anpassungsbedarf. Deutschland beispielsweise musste auch Mütter

10 Richtlinie 91/533/EWG des Rates vom 14. Oktober 1991 über die Pflicht des Arbeitgebers zur Unterrichtung des Arbeitnehmers über die für seinen Arbeitsvertrag oder sein Arbeitsverhältnis geltenden Bedingungen (Amtsblatt EG Nr. L 288 vom 18.10.1991, S. 32).

11 Richtlinie 92/85/EWG des Rates vom 19. Oktober 1992 über die Durchführung von Maßnahmen zur Verbesserung der Sicherheit und des Gesundheitsschutzes von schwangeren Arbeitnehmerinnen, Wöchnerinnen und stillenden Arbeitnehmerinnen am Arbeitsplatz, Amtsblatt EG Nr. L 348 vom 28.11.1992, S. 1.

12 Zum Beispiel Risikobeurteilungen, Versetzung beziehungsweise Beurlaubung im Fall einer Gefährdung, Schutz vor Nachtarbeitsverpflichtung.

13 Mindestens 14 Wochen Mutterschutzurlaub, davon 2 Wochen verpflichtend, Entschädigung im Fall der Beurlaubung aus Sicherheits- oder Gesundheitsgründen, Freistellung für medizinische Untersuchungen, Kündigungsschutz während der Schwangerschaft.

einbeziehen, die nicht in der gesetzlichen Krankenversicherung erfasst sind. Großbritannien war nach unserer Definition sogar mit großem Anpassungsbedarf konfrontiert. Dort war zuvor durch eine Vorbeschäftigungsschwelle von zumindest 2 Jahren beim selben Arbeitgeber ein Großteil der Mütter aus den Schutzbestimmungen gefallen. 8 Länder hatten mittleren und 6 geringen Anpassungsbedarf zu überwinden (Falkner et al. 2005: Kapitel 5).

Auch im Fall der *Arbeitszeitrichtlinie*¹⁴ von 1993 mussten alle fünfzehn Mitgliedstaaten Veränderungen vornehmen. Dies ist ein relativ umfassender und höchst komplexer Rechtsakt mit 12 verbindlichen Standards¹⁵ und insgesamt 14 Ausnahmebestimmungen. Durch seine Geltung für fast alle Berufsgruppen und den teilweise großen Anpassungsbedarf (in vier Ländern: Großbritannien, Irland, Dänemark und Österreich) rief er trotz der umstrittenen Abweichungsmöglichkeiten hohe Kosten hervor, die höchsten aller untersuchten und mit großer Wahrscheinlichkeit auch aller sonstigen bisher verabschiedeten EG-Sozialrichtlinien. Signifikanter Veränderungsbedarf bestand etwa bei nationalen Arbeitszeitregelungen: 9 der 15 Länder erfüllten die Vorgabe von maximal 48 Arbeitsstunden pro Woche inklusive Überstunden nicht. Großbritannien musste zum ersten Mal überhaupt gesetzliche Limits einführen, und Irland war gezwungen, die bestehenden Vorschriften deutlich zu verschärfen und auf beträchtlich mehr Gruppen auszudehnen. Österreich musste wichtige Bereiche des Gesundheitswesens erstmals in die gesetzlichen Arbeitszeitregelungen einbeziehen. Fast die Hälfte der Mitgliedstaaten war gezwungen, bei den Urlaubsregelungen nachzubessern, sogar Deutschland hatte seinen gesetzlichen Mindesturlaub von 3 auf 4 Wochen zu erhöhen.¹⁶ Außerdem waren vielerorts Arbeitskräfte mit befristeten Verträgen diesbezüglich diskriminiert worden (Falkner et al. 2005: Kapitel 6).

Die Richtlinie zum *Schutz von jugendlichen Arbeitskräften*¹⁷ von 1994 enthält 13 verbindliche Mindeststandards sowohl zum Bereich Sicherheit und Ge-

14 Richtlinie 93/104/EG des Rates vom 23. November 1993 über bestimmte Aspekte der Arbeitszeitgestaltung, Amtsblatt EG Nr. L 307 vom 13.12.1993, S. 18.

15 Zum Beispiel 48 Stunden pro Woche Höchstarbeitszeit inklusive Überstunden, mindestens 4 Wochen bezahlter Jahresurlaub, Vorschriften für Nachtarbeit, usw.

16 Allerdings war in diesem Fall in der Praxis die überwiegende Mehrheit der Beschäftigten schon per Kollektivvertrag besser gestellt als es das Gesetz verlangte.

17 Richtlinie 94/33/EG des Rates vom 22. Juni 1994 über den Jugendarbeitsschutz, Amtsblatt EG Nr. L 216 vom 20.8.1994, S. 12.

sundheitsschutz als auch zum allgemeinen Arbeitsrecht.¹⁸ Das geknüpfte Sicherheitsnetz hat allerdings durch 11 Ausnahmestimmungen einige Löcher.¹⁹ Die Bedeutung der Richtlinie wird weiter dadurch eingeschränkt, dass in allen Ländern bereits bestimmte Vorschriften existierten, dass insgesamt nur eine kleine Gruppe von Beschäftigten betroffen war, und dass Spanien und Portugal vor der Verabschiedung der EU-Richtlinie vorausvollziehend nationale Neuerungen beschlossen hatten. Daher waren die Anpassungserfordernisse überall nur geringer (in 9 Fällen) bis mittlerer Natur (in 6 Ländern). Überraschen mag trotzdem, dass ein Land wie Dänemark die generelle Altersgrenze für leichte Arbeit immerhin von 10 auf 13 Jahre anheben musste. Die Gesundheitsschutzbestimmungen waren in fast allen Ländern zu verbessern, und die Nachtarbeitsbestimmungen mussten in 7 Ländern verschärft werden (Falkner et al. 2005: Kapitel 7).

Die *Elternurlaubsrichtlinie* aus dem Jahr 1996²⁰ enthält demgegenüber nur 6 verbindliche Vorschriften und 5 Ausnahmestimmungen. Entgegen den Erwartungen der Experten zum Zeitpunkt der Verabschiedung ist festzustellen, dass alle Länder mit Reformbedarf konfrontiert waren. Dieser war in 7 Fällen gering, in 5 Fällen mittel und in 3 Ländern sogar hoch. Dies ist vor allem darauf zurückzuführen, dass Belgien, Großbritannien, Irland und Luxemburg zuvor keine allgemein verbindlichen Elternurlaubsrechte kannten. In vielen anderen Fällen bestand davor kein individueller Rechtsanspruch für alle Arbeitskräfte unabhängig von Geschlecht und Berufsgruppe (Falkner et al. 2005: Kapitel 8).

Die letzte untersuchte Richtlinie ist jene zum *Schutz von Teilzeitarbeitskräften* aus dem Jahr 1997.²¹ Sie enthält nur einen, allerdings sehr breit angelegten verbindlichen Standard,²² nämlich das Diskriminierungsverbot von Teilzeitbe-

18 Zum Beispiel Verbot der Kinderarbeit bis zum Alter von 15 Jahren, strikte Arbeitszeitvorschriften für arbeitende Minderjährige, Zusammenrechnung der Arbeitsstunden bei mehreren Arbeitgebern, usw.

19 Zum Beispiel für leichte Tätigkeiten, die auch schon von Dreizehnjährigen verrichtet werden dürfen, oder für bestimmte Arbeiten im Haushalt oder in Familienbetrieben.

20 Richtlinie 96/34/EG des Rates vom 3. Juni 1996 zu der von UNICE, CEEP und EGB geschlossenen Rahmenvereinbarung über Elternurlaub, Amtsblatt EG Nr. L 145 vom 19.6.1996, S. 4.

21 Richtlinie 97/81/EG des Rates vom 15. Dezember 1997 zu der von UNICE, CEEP und EGB geschlossenen Rahmenvereinbarung über Teilzeitarbeit, Amtsblatt EG Nr. L 14 vom 20.1.1998, S. 9.

22 Interessanter als die 4 Ausnahmestimmungen sind die 11 (!) unverbindlichen Empfehlungen in dieser Richtlinie (vgl. dazu unten).

schäftigten. Wichtig und für viele Mitgliedstaaten innovativ ist dabei vor allem die detaillierte Definition der Vergleichsebene, die nicht nur Vergleiche mit Vollzeitbeschäftigten im selben Betrieb, sondern gegebenenfalls auch in anderen Betrieben derselben Branche vorsieht und auch auf die Bestimmungen in Kollektivverträgen verweist. Für 7 Länder stellte die Richtlinie sogar eine grundlegende Neuerung dar, denn dort hatte es zuvor kein allgemein verbindliches Prinzip der Nicht-Diskriminierung von Teilzeitarbeitern gegeben (Dänemark, Finnland, Großbritannien, Irland, Italien, Portugal, Schweden). Während die Niederlande in diesem Fall schon alle Standards erfüllten,²³ hatten je 7 Länder mittleren beziehungsweise geringen Anpassungsbedarf infolge der Richtlinie. In Frankreich waren beispielsweise Arbeitsverhältnisse zwischen 32 und 39 Stunden zuvor aus Definitionsgründen ganz aus den Schutzregelungen gefallen (Falkner et al. 2005: Kapitel 9).

Insgesamt betrachtet erweisen sich die Richtlinien im Lichte unserer Einstufung als nicht »revolutionär«. Dies erscheint nicht zuletzt auch im Politikfeldvergleich realistisch. So sind ja etwa in der EU-Umweltpolitik Regelungen bekannt, die gänzlich neue Systeme etablierten, etwa zum Handel mit Emissionsrechten oder zur Umweltverträglichkeitsprüfung. Demgegenüber geht es im Bereich der EU-Sozialpolitik, die ja bereits auf sehr viel ältere nationale Regelungstraditionen aufbaut, typischerweise um die Verfeinerung oder auch Anhebung von Standards, die in vielen Mitgliedstaaten auch davor schon national geregelt waren (wie etwa die Arbeitszeit), oder aber um Ergänzungen des nationalen Arbeitsrechts im Hinblick auf Internationalisierung beziehungsweise konkret auf die Europäisierung des Wirtschaftslebens.²⁴

Auf der anderen Seite hätte man auch annehmen können, dass die gemeinschaftlich verabschiedeten Standards infolge hoher Konsenserfordernisse in der Entscheidungsfindung auf EU-Ebene (qualifizierte Mehrheit im Ministerrat oder gar Einstimmigkeit als hohe Hürden für die Beschlussfassung) nicht über den kleinsten gemeinsamen Nenner in den fünfzehn Mitgliedstaaten hinausgehen würden. Die oben dargestellten Ergebnisse über die hervorgerufenen Reformerfordernisse zeigen aber, dass dies gemäß unserer Studie nicht der Fall ist (für

23 Wie bereits erwähnt, ist dies der einzige unter unseren 90 Fällen, in dem keine Änderungen vorgenommen werden mussten.

24 Etwa bei der Richtlinie über den schriftlichen Nachweis der für ein Arbeitsverhältnis geltenden Bedingungen, die unter anderem spezielle Regelungen für Beschäftigte enthält, die außerhalb ihres Heimatlandes eingesetzt werden.

mehr Details siehe Falkner et al. 2005: Kapitel 13). Wenngleich die Abweichungen natürlich nicht in allen Fällen weitgehend sind, kann doch gesagt werden, dass die untersuchten EG-Sozialrichtlinien für sehr viele Gruppen von Arbeitskräften in den Mitgliedstaaten konkrete Verbesserungen brachten – beziehungsweise zumindest im Prinzip hätten bringen sollen, wie der folgende Abschnitt erläutert.

1.2 Die Qualität der Umsetzung und Anwendung von EU-Sozialrichtlinien

Bei der *zweiten Forschungsfrage* geht es um die Rechtsbefolgung in der Praxis. Dabei war erstens zu untersuchen, ob die rechtliche Umsetzung der EU-Vorgaben in nationale Gesetze pünktlich und vollständig erfolgt. Darüber hinaus stand die Qualität des Vollzugs und der Anwendung beschlossenen Rechts zur Debatte. Denkbar ist ja, dass in einem Land pflichtgemäß umgesetzt wird, dass aber systematische Kontroll- und Anwendungsdefizite bestehen, was ebenfalls zu mangelhafter EU-Rechtsbefolgung führt.²⁵

Die Ergebnisse kurz zusammengefasst: Die Disziplin der Mitgliedstaaten bei der Umsetzung der von uns ausgewählten arbeitsrechtlichen EU-Richtlinien in nationales Recht ist außerordentlich mangelhaft. In mehr als zwei Dritteln aller untersuchten Fälle geschah die vollständige Umsetzung erst mit mindestens zwei Jahren Verspätung. Demgegenüber wurden nur 10 Fälle sowohl pünktlich als auch vollständig umgesetzt. Selbst wenn die Messlatte etwas niedriger gelegt wird und man den Blick lediglich auf eine »im wesentlichen« korrekte Umsetzung richtet, wurde dieses Stadium nicht einmal in einem Drittel aller Fälle pünktlich oder fast pünktlich erreicht (Falkner et al. 2005: Kapitel 13).

Wie ausgeführt, reicht aber selbst eine korrekte und pünktliche Umsetzung von EU-Richtlinienstandards in nationales Recht für eine pflichtgemäße Implementierung noch nicht aus. Vielmehr müssen die Mitgliedstaaten auch für eine möglichst reibungslose praktische Anwendung sowie für eine adäquate Kontrolle und Sanktionierung möglicher Verstöße gegen das umgesetzte europäische Recht sorgen. Drei Dimensionen sind als Kriterien für die Effizienz nationaler Rechtsdurchsetzungsprobleme zentral: die Verfügbarkeit von Informationen über das anzuwen-

25 Siehe hierzu schon früh Weiler (1988).

dende Recht (damit die Rechtssubjekte abschätzen können, was sie zu befolgen haben und ob ihre Rechte eingehalten werden), Ressourcen zur tatsächlichen Überwachung der Rechtsbefolgung und entsprechende Sanktionsmöglichkeiten (beides nötig, um Druck auszuüben) sowie eine ausreichende Koordinations- beziehungsweise Steuerungsfähigkeit der rechtsdurchsetzenden Institutionen. Insgesamt 6 Länder der EU-15 hatten ernst zu nehmende Probleme in mindestens einer dieser Dimensionen. Während in Spanien und Frankreich die Probleme noch vergleichsweise gering erscheinen, weisen die Rechtsdurchsetzungssysteme von Griechenland, Irland, Italien und Portugal so gravierende Mängel auf, dass sie die praktische Anwendung EU-rechtlich vorgeschriebener Arbeitsrechtsstandards nicht systematisch sicherstellen können. Griechenland hat in allen drei genannten Dimensionen signifikante Probleme. In Irland und Portugal gibt es zu wenig Arbeitsinspektoren, um in ausreichendem Maße dafür Sorge zu tragen zu können, dass Verstöße auch entdeckt und verfolgt werden. In Italien ist schließlich die Koordination zwischen den verschiedenen Kontrollinstanzen so schlecht, dass dies als ernsthaftes Hindernis für eine adäquate Rechtsdurchsetzungspolitik betrachtet werden muss (diese Aspekte werden in der Arbeit von Miriam Hartlapp im Detail analysiert; siehe auch Falkner et al. 2005: Kapitel 2 und 13).

Im Hinblick auf die mögliche Einbeziehung der Sozialpartner (also der Interessenverbände von Arbeitnehmern und Arbeitgebern) in die nationale Umsetzung des EU-Rechts ergaben sich keine systematischen Effekte weder positiver noch negativer Art in Bezug auf Verspätungen oder Umsetzungsmängel. Manchmal wurden zwar Verhandlungen mit oder zwischen den Sozialpartnern von den Regierungen als Begründung für Verspätungen genannt, alles in allem sind jedoch die Fälle ohne signifikante Einbeziehung privater Interessen stärker verspätet als jene, in denen den Verbänden eine größere Rolle zukam. Es mag sein, dass die Beteiligung von Akteuren, welche die diskutierten Regeln später selbst praktisch anwenden müssen, fallweise zu besseren inhaltlichen Ergebnissen führt. Zu betonen ist allerdings, dass dieselben Akteure in solchen Fällen auch größere Chancen haben, die pünktliche und korrekte Umsetzung unliebsamer Regelungen EU-rechtswidrig zu verhindern. 25 solcher Fälle zeigten sich immerhin in den 90 untersuchten Beispielen (diese Aspekte werden in der Arbeit von Simone Leiber im Detail analysiert; siehe auch Falkner et al. 2005: Kapitel 13).

Insgesamt ist damit empirisch belegt, dass es ein *ernsthaftes Problem* bei der Umsetzung und Durchsetzung des EU-Arbeitsrechts gibt. Diesbezüglich ist die Kontrolle der Europäischen Kommission zu wenig systematisch und durchschlagskräftig. In einem Fünftel aller Fälle von Verstößen gegen die untersuch-

ten Richtlinien gab es gar kein Verfahren gegen den betreffenden Mitgliedstaat, in mehr als der Hälfte aller Fälle fand zwar ein Verfahren statt, es entsprach jedoch nicht den – strengen – eigenen Maßstäben der Europäischen Kommission in Bezug auf die konsequente Verfolgung aller Verstöße und die vorgesehene zeitliche Abfolge der einzelnen Verfahrensstufen (siehe im Detail Falkner et al. 2005: Kapitel 11). In Bezug auf die oben diskutierten Verbesserungen arbeitsrechtlicher Standards bedeutet dies, dass die Betroffenen oft sehr viel länger auf eine praktische Verwirklichung warten müssen, als dies der europäische Gesetzgeber vorgesehen hatte, und dass sie ihre Rechte teilweise auch nur durch viel Eigeninitiative (im Extremfall vor Gericht) durchsetzen können.

1.3 Freiwillige Veränderungen im Rahmen des verbleibenden nationalen Gestaltungsspielraumes

Die untersuchten EU-Richtlinien basieren auf dem Prinzip der *Mindestharmonisierung*, dem sich unsere *dritte Forschungsfrage* widmete. Sie setzen also in ihren Kernbereichen fixe Mindeststandards, nach oben dürfen die Mitgliedstaaten aber weiterhin abweichen. Befürchtet wurde nun teilweise, dass trotz des EU-rechtlichen Verbots der Absenkung von Schutzstandards im Zuge der Richtlinienimplementation eine Absenkungsspirale auf das Niveau der Mindeststandards eintreten könnte. Umgekehrt ist allerdings ebenfalls denkbar, dass die Mitgliedstaaten freiwillig über das europäisch definierte Mindestniveau hinausgehen.

Im Sinne politikwissenschaftlicher Theorieansätze sind hier mehrere Szenarien denkbar: Minimalismus (institutionalistische Ansätze nehmen an, dass die Mitgliedstaaten ihre eigenen Muster immer dann beibehalten, wenn sie nicht zur Änderung gezwungen werden), Maximalismus (jüngst viel diskutierte Schriften zum »policy learning« gehen davon aus, dass sich »best practices« auch ohne verbindliche Vorschrift durchsetzen, weil das Zuckerbrot der »gemeinsamen Lernprozesse« und die Peitsche von »naming und shaming« der Abweichter wirksam werden), und schließlich eine »Domestic-Politics-Schule«, die davon ausgeht, dass sich Anpassung oder Widerstand aus den (partei-)politischen Präferenzen der jeweiligen nationalen Entscheidungsträger ergeben. Die Rolle von solchen politischen Erwägungen auf der nationalen Ebene wird im vorliegenden Band von Oliver Treib besonders intensiv diskutiert.

Zusammenfassend betrachtet ergibt unsere Studie, dass die beiden ersten Szenarien unrealistisch sind. Weder werden alle unverbindlichen Empfehlungen

befolgt, noch werden sie durchweg ignoriert. Im Hinblick auf das Schicksal einzelner Empfehlungen in den untersuchten EU-Richtlinien zeigt sich, dass solche, die besonders hohe Kosten implizieren, kaum befolgt wurden.²⁶ Empfehlungen, die wenig Kosten verursachen, wurden demgegenüber eher befolgt.²⁷ Manche Länder zeigten sich emsiger in dieser Hinsicht als andere. Bei der freiwilligen »Überimplementation« führt Deutschland die Tabelle an. Hier wurden in 10 Fällen unverbindliche europäische Empfehlungen als harte Standards festgeschrieben. Dänemark und Schweden reagierten hingegen im Rahmen unserer Studie nie auf unverbindliche Empfehlungen. Dies zeigt an, dass neben den fallbezogenen Interessen von Regierung und Interessengruppen auch *kulturelle Aspekte* eine Rolle spielen dürften – was bei der Implementationsperformanz ganz generell der Fall zu sein scheint (Falkner et al. 2005: Kapitel 15).

Unsere Studie zeigt, dass nationale Faktoren, und hier insbesondere politische Akteurvariablen wie die Präferenzen von Regierungen und mächtigen Interessengruppen, sowie kulturelle Faktoren wie das Vorhandensein einer nationalen »compliance culture« generell eine wesentlich wichtigere Rolle bei der Implementation europäischer Richtlinien spielen, als dies in der früheren Literatur zum Thema angenommen wurde. Diese erwiesen sich jedenfalls als deutlich aussagekräftiger für die Erklärung der 90 Fälle als institutionelle oder »regelungstechnische« Kriterien wie vor allem die Größe des Anpassungsbedarfs.

Hinsichtlich des manchmal befürchteten Abbaus nationaler Standards bis auf das Niveau der EU-Mindeststandards ergab unsere Studie relativ große Stabilität: Nur in 4 Fällen fanden wir Zeichen für eine solche Abwärtsspirale. Die betroffenen Länder waren Deutschland,²⁸ Portugal,²⁹ die Niederlande³⁰ und Spanien.³¹ In

26 Zum Beispiel die Gleichbehandlung bei den gesetzlichen Sozialversicherungsleistungen für Teilzeitarbeitskräfte.

27 So wurden in vielen Ländern kleine Informationskampagnen für Väter bezüglich ihrer Familienpflichten durchgeführt.

28 Wo Ausgleichszeiträume im Bereich der Arbeitszeitrichtlinie länger als zulässig ausgedehnt wurden.

29 Wo im Zuge einer allgemeinen Angleichung zwischen Sektoren das Schutzniveau für jugendliche Nachtarbeitende in der Industrie verschlechtert wurde.

30 Wo anlässlich der Umsetzung der Jugendarbeitsrichtlinie die wöchentliche Ruheperiode neu und sogar unter den Schutzstandard der Richtlinie verkürzt wurde.

31 Wo für eine gewisse Zeit die Definition für Teilzeitarbeitskraft so verändert wurde, dass dadurch all jene aus den Schutzbestimmungen herausfielen, deren wöchentliche Arbeitszeit mehr als 77 Prozent der Normalarbeitszeit betrug.

den restlichen Implementationsfällen kam es zu keinem unerlaubten Abbau früherer Schutzbestimmungen aus Anlass der Umsetzung von EU-Richtlinien.³²

1.4 Angleichung auf dem Wege des Fortschritts?

All dies führt zur politisch relevantesten, *vierten Frage*: Wirken die EU-Sozialrichtlinien angesichts ihres oft neovoluntaristischen Charakters (Streck 1995) letztlich überhaupt harmonisierend? Kommt es in Anbetracht der insgesamt festzustellenden Ergebnisse bei Umsetzung, Vollzug und Anwendung *de facto* zu einer Angleichung der Lebens- und Arbeitsbedingungen auf dem Wege des Fortschritts (vgl. Artikel 136 EG-Vertrag) in den verschiedenen Mitgliedstaaten? Können die EU-Richtlinien damit als eine (zumindest relativ) gelungene »Schnittstellenharmonisierung« im Sinne von Fritz Scharpf (1994) bezeichnet werden?

Hier ergibt unsere Studie eine Angleichung relativer Art. Wie infolge des Mindestnorm-Charakters der EU-Sozialrichtlinien auch zu erwarten war, gibt es selbst in Bereichen wie beispielsweise Arbeitszeitregulierung oder Elternurlaub keine völlige Angleichung. Daher ist auch, was die Arbeitskosten betrifft, nicht von einem »level playing field«, also von gleichen Wettbewerbsbedingungen für alle Unternehmen im Binnenmarkt auszugehen. Immerhin ist es aber auf der anderen Seite so, dass durch die EU-Regulierung mittlerweile *relativ* gleiche Rechte und Kosten bei den Arbeitsbedingungen entstanden sind. Extreme Unterschiede bei den Arbeitsbedingungen wurden ausgeglichen, und damit bestehen heute fraglos weniger große Niveauunterschiede, als es ohne die hier untersuchten Richtlinien der Fall gewesen wäre.

Wahrscheinlich ist es auch auf die Aktivität der EU zurückzuführen, dass momentan kaum mehr von »Sozialdumping« im Bereich der Arbeitsbedingungen gesprochen wird. Denkbar ist, dass die EU-Richtlinien als »Leuchttürme« ausgestrahlt und *de facto* mehr gesichert haben als nur den Bereich, den sie rechtlich abdecken, indem sie signalisierten, dass die EU nicht ausschließlich wirtschafts- und währungspolitisch aktiv ist und dass kompetitive Abbauprozesse bei den arbeitsrechtlichen Standards kein akzeptierter Weg zum ökonomischen Erfolg in der EU sind.

32 Allerdings kam es in weiteren 4 Fällen zu umstrittenen Veränderungen, die aber nicht mit der jeweiligen EU-Richtlinie in rechtlichem Konflikt standen (Falkner et al. 2005: Kapitel 10).

Doch ist die Mindestharmonisierung über beschlossene EU-Richtlinien sicher auch kein »Allheilmittel« für Sozialstandards in der EU, denn die Arbeitsbedingungen sind nur ein kleiner Ausschnitt der Sozialpolitik. In anderen Bereichen ist die EU nicht aktiv, und teilweise ist es ihr sogar explizit untersagt, rechtsetzend tätig zu werden.³³ In diesem Sinne ist nach wie vor ein Primat der Ökonomie über das Soziale gegeben, an dem die punktuelle Mindestharmonisierung bei den Arbeitsbedingungen wenig ändert. So betrachtet können die analysierten EU-Arbeitsrechtsrichtlinien als eine relativ *gelungene*³⁴ *punktuelle* »Schnittstellenharmonisierung« (Scharpf 1994) bezeichnet werden, die jedoch *nicht insgesamt* den gestiegenen Wettbewerbsdruck auf soziale Standards im europäischen Binnenmarkt ausgleichen kann. Mit anderen Worten: Es ist gelungen, Dumpingprozessen bei einer relativ breiten Palette von einzelnen arbeitsrechtlichen Standards entgegenzuwirken und durch diese Aktivitäten möglicherweise der Entstehung einer generellen Abwärtsspirale auch über diese Einzelbereiche hinaus vorzubeugen. Zugleich sind andere Dinge nicht gelungen (und auch gar nicht angestrebt worden), wie etwa eine Umverteilung zwischen Arbeit und Kapital herbeizuführen³⁵ oder aber alle relevanten Sozialkosten anzugleichen und damit dem ökonomischen Wettbewerb im Binnenmarkt zu entziehen. Der von der EU gewählte Weg ist sozusagen ein »third way« zwischen Nicht-Intervention auf der einen Seite und umfassender Angleichung auf der anderen.

Jedenfalls ist anzumerken, dass vermehrte Anstrengungen bei der Umsetzung und Anwendung der vorhandenen Mindeststandards in den Mitgliedstaaten und eine verbesserte Implementationskontrolle durch die Europäische Kommission

33 Zum Beispiel wurde eine Harmonisierung der Löhne und des Streik- beziehungsweise Aussperrungsrechts im Sozialkapitel des EG-Vertrags explizit ausgeschlossen.

34 Sie führten zu vielen kleinen oder mittleren und manchen größeren Fortschritten bei den nationalen Standards, ohne in signifikantem Maß zu Absenkungen zu führen. Eine nicht gelungene Schnittstellenharmonisierung wäre in diesem Sinne eine, die häufig oder gar regelmäßig auch Verschlechterungen auslöst und somit insgesamt vielleicht ein Nullsummenspiel darstellt. Denkbar wäre auch, dass die Richtlinien trotz großem Aufwand proportional betrachtet zu wenig Verbesserungen führen. Hierzu ist festzuhalten, dass sich in einzelnen Fällen durchaus die Frage stellt, ob sich das Erzwingen marginaler Verbesserungen mit großem legislativem Aufwand überhaupt lohnt (Falkner et al. 2005: Kapitel 16). Die Zahl dieser Fälle ist im Vergleich zu jenen, wo ein klar sichtbarer Vorteil zumindest für eine Gruppe von Arbeitskräften erreicht wurde, jedoch gering.

35 Was auf nationaler Ebene infolge offener Wirtschaftsgrenzen immer weniger möglich ist, siehe Scharpf/Schmidt (2000).

im Feld der bestehenden Regeln weitere Verbesserungen bringen könnten und daher politisch wünschenswert scheinen. Dies gilt natürlich auch im Hinblick auf die eben vollzogene EU-Erweiterung, empfiehlt sich auf Grundlage der von uns gewonnenen Daten und Einsichten allerdings unbedingt auch schon im geographischen Rahmen der alten EU-15.

2 Zur Forschungsgruppe: Gemeinschaft und Autonomie in der praktischen Europaforschung

Die praktische Erarbeitung dieser Ergebnisse stand ganz im Zeichen von »community and autonomy«. Die wissenschaftliche Beschäftigung mit diesem Spannungsfeld hat am Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung in Köln bereits viel Tradition. Mit einem bahnbrechenden wissenschaftlichen Beitrag unter diesem Titel im *Journal of European Public Policy* stellte der damalige Ko-Direktor dieses Instituts, Fritz Scharpf, im Jahr 1994 die Frage in den Mittelpunkt, ob und wie gewisse neue Regulierungsmodi auf EU-Ebene zwei bis dahin scheinbar unvereinbare Anforderungen zugleich gewährleisten könnten: maximalen Freiraum für nationale Traditionen und Prioritäten einerseits und genügend Verpflichtungsfähigkeit für unumgängliche Steuerungsmaßnahmen der EU andererseits (Scharpf 1994). Gemeinschaft und Autonomie, das ist aber nicht nur in der politikwissenschaftlichen Theorie (und seit Scharpfs Beitrag ganz besonders in der Europaforschung) von höchster Relevanz, sondern zugleich auch in der praktischen Forschungsarbeit an solch einer Fragestellung – jedenfalls in großen kooperativen Projekten oder Projektverbänden.

Beim vorliegenden Buch von Oliver Treib handelt es sich nicht nur um ein wissenschaftliches Produkt, das gemeinsam mit den zwei verwandten Werken von Miriam Hartlapp und Simone Leiber erstmals für den Bereich der Sozialpolitik ganz konkrete Antworten auf Scharpfs Frage gibt. Zugleich ist es greifbares Ergebnis der mehrjährigen Kooperation in einer Forschungsgruppe am Kölner Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung. Im Rahmen der intensiven Zusammenarbeit von vier Wissenschaftlern (Projektleitung plus drei Doktoranden, unterstützt von wissenschaftlichen und administrativen Hilfskräften) wurde von Herbst 1999 bis Herbst 2003 versucht, auch in der Forschungspraxis »community and autonomy« bestmöglich zu verbinden.

Grundlage dafür war ein Design, das zwei Anliegen verknüpft: die gemeinsam durchgeführte empirische Untersuchung aller (damals fünfzehn) EU-Mitgliedstaaten einerseits und die Erarbeitung von drei jeweils speziellen Themenschwerpunkten andererseits. Diese Form von Projektverbund erlaubte nicht nur die Entwicklung von Expertise zu so spannenden Themen wie den Reaktionen nationaler Regierungen auf großen Anpassungsdruck durch EU-Richtlinien, der korporatistischen Zusammenarbeit von staatlichen Akteuren und wirtschaftlichen Interessengruppen in der Implementierung von EU-Sozialrecht sowie der oft mangelhaften Kontrolle der Anwendung des EU-Rechts, sondern zugleich auch die Nutzung der verschiedenen Sprachkenntnisse der einzelnen Mitarbeiter im Rahmen von persönlichen Länderschwerpunkten. Jedes Mitglied des Projektverbundes beforstete mehrere für das eigene Spezialthema jeweils besonders relevante EU-Länder intensiv in der eigenen Arbeit und nahm in die dort durchgeführten empirischen Erhebungen auch Aspekte auf, die für die Spezialfragen der jeweils anderen Doktoranden von Interesse waren.

Auf diese Weise konnte das Team gemeinschaftlich einen Gesamtüberblick über den Implementationsprozess von sechs EU-Richtlinien in allen Mitgliedstaaten gewinnen und die Daten zu einzelnen Ländern vergleichend analysieren. Eine Vollerhebung dieser Art über fünfzehn Länder hinweg ist überaus selten in der ländervergleichenden Politikwissenschaft und insbesondere in der Europaforschung. Dabei ist noch zu betonen, dass es sich keineswegs nur um das Sammeln und Auswerten von vorhandenen statistischen Daten handelte. Vielmehr ging es darum, das Verhalten unterschiedlicher Akteure in praktischen Politikprozessen nachzuzeichnen, was eine aufwändige Bearbeitung mit qualitativen Methoden erforderte.

Einzig die systematische Kooperation mehrerer Forscher versprach daher aufschlussreiche Ergebnisse. Denn eine verbindliche Beantwortung der Frage nach dem Erfolg der Implementation von EU-Recht muss drei Aspekte abdecken. *Ers-tens* sind verschiedene Phasen der Implementierung gleichermaßen bedeutend. Selbstverständlich stellt die »Übersetzung« der Ziele einer EU-Richtlinie in nationales Recht das grundlegende Erfordernis eines Implementationsprozesses dar. Wie oben schon ausgeführt wurde, reicht dies für die erfolgreiche Verwirklichung einer EU-Richtlinie aber keineswegs aus, vielmehr sind auch die Kontrolle und Anwendung vor Ort und die Rechtsdurchsetzungspolitik der Europäischen Kommission im Fall der häufigen Verfehlungen (dies wird in allen drei Arbeiten aufgezeigt) in den Blick zu nehmen.

Wer wissen möchte, ob die EU-Sozialpolitik zu Verbesserungen in den Mitgliedstaaten führt, muss sein Augenmerk *zweitens* auf eine ganze Reihe von Hauptakteuren richten, deren Zusammenwirken erst eine erfolgreiche Rechtspraxis ermöglicht. Die nationalen Regierungen und die darin vertretenen Parteien (Hauptfokus der Studie von Oliver Treib), die nationalen Arbeitgeber- und Gewerkschaftsverbände (besonderer Schwerpunkt in der Arbeit von Simone Leiber) und die nationalen Arbeitsinspektorate sowie die Europäische Kommission (im Zentrum des Buches von Miriam Hartlapp) müssen optimal zusammenwirken, damit das geschriebene Recht der EU auch reale Praxis in den Mitgliedstaaten wird. Anwendungs- und Kontrollmängel oder Blockaden durch Widerstände der Sozialpartner sind ebenso schädlich wie Verspätungen beziehungsweise Blockaden, die auf Nachlässigkeit oder Widerwillen der nationalen Regierungen zurückzuführen sind.

Drittens ist die Europäische Union ein sehr vielfältiger politischer Raum. Eine aussagekräftige Beurteilung der Frage, ob und unter welchen Bedingungen EU-Recht überhaupt Fortschritte oder auch Rückschläge bringt, bedarf daher der Analyse sämtlicher Mitgliedstaaten. Ein Fehlen von positiven Effekten oder gar das Absenken von Standards in einem Land kann nicht durch höhere Standards anderswo einfach wettgemacht werden. Auch gilt es, differierende Ausgangsbedingungen in unterschiedlichen Arbeitsrechtssystemen in der Folgenabschätzung zu berücksichtigen. Schließlich ist darauf Rücksicht zu nehmen, dass unterschiedliche Länder charakteristische Muster von Anpassung und Widerstand aufweisen können. Wir haben daher auch der sozialwissenschaftlichen Forschung nur schwer zugängliche Mitgliedstaaten wie Griechenland, Italien, Spanien und Portugal nicht ausgespart. Wer sich für ein einzelnes Land und die dortigen Effekte der EU-Sozialpolitik besonders interessiert, kann jeweils einem Autor dieser Buchreihe besondere Beachtung schenken: Oliver Treib für Deutschland, Großbritannien, Irland und die Niederlande; Miriam Hartlapp für Belgien, Griechenland, Frankreich, Spanien und Portugal; sowie Simone Leiber für Dänemark, Finnland, Italien, Luxemburg, Österreich und Schweden.

Durch das beschriebene Untersuchungsdesign konnte aus der Summe der einzelnen Arbeiten ein Gesamtbild gewonnen werden, dessen Aussagekraft weit über die sonst üblichen Fallstudien zu wenigen Ländern hinausgeht. Zu jedem Spezialthema werden in den einzelnen Büchern daher schon integral die ergänzenden Ergebnisse aus den anderen Arbeiten sowie ganz generell Einsichten aus der Gesamtgruppe einbezogen.

Abbildung 1 Zusammenarbeit und Spezialisierung der Doktorandengruppe im Projektverbund zur Implementation von sozialpolitischen EU-Richtlinien

Spezialthema 1	Spezialthema 2	Spezialthema 3
Nationale (Nicht-)Umsetzung von EU-Richtlinien (Oliver Treib)	Die Beteiligung der Sozialpartner am Implementationsprozess (Simone Leiber)	Das Problem der Kontrolle und Durchsetzung von EU-Recht (Miriam Hartlapp)
↑	↑	↑
Gemeinsamer Datengrundstock zu allen 15 EU-Mitgliedstaaten		

Alle drei³⁶ genannten »Spezialthemen« sind sowohl auf Ebene der Europafor- schung als auch für die politische Praxis aktuell und von großer Bedeutung.

Die drei Untersuchungen geben also spannende Antworten auf folgende Fra- gen:

- *Welche Faktoren entscheiden über Erfolg oder Misserfolg der nationalen Umsetzung einer EU-Richtlinie?* Oliver Treibs Arbeit argumentiert überzeu- gend, dass die Rolle des »policy misfit«³⁷ in der bisherigen politikwissen- schaftlichen Theorie stark überbewertet wurde. Im engeren Sinne *politische* Gründe für Rechtsverstöße werden demgegenüber vielfach unterschätzt, ins- besondere die parteipolitischen Präferenzen der jeweiligen Regierungen.
- *Welche Rolle spielt sozialpartnerschaftliche Kooperation bei der Umsetzung von EU-Recht in den Mitgliedstaaten?* Simone Leiber zeigt auf, dass gängige Erwartungen der politikwissenschaftlichen Implementationstheorie, die seit langem von einer förderlichen Rolle der Einbeziehung nationaler Sozialpart- ner in die Umsetzung ausgeht, überzogen sind. Zugleich zeigt ihre Analyse eine deutliche Beeinträchtigung der nationalen Kultur von Korporatismus durch das EU-Recht auf, und zwar in jenen Ländern, wo den Sozialpartnern traditionell besonders viel Autonomie in der Gestaltung von arbeitsrechtli- chen Standards gewährt worden war. Infolge der strengen Kriterien des Eu- ropäischen Gerichtshofes für den umfassenden personellen Geltungsbereich europäischer Rechtsakte ist diese Art der Regulierung nicht mehr zulässig, wo es entsprechendes EU-Recht gibt.

36 Ich selbst erarbeitete neben der Projektleitung im Rahmen des Projektverbundes auch eine quantitative und qualitative Längsschnittanalyse zur EU-Sozialpolitik (Falkner et al. 2005: Kapitel 3).

37 Das heißt der Abweichung zwischen alter nationaler und neuer EU-Regel.

- *Wie strikt werden die EU-Sozialstandards auf nationaler wie europäischer Ebene kontrolliert und bei Verstößen verfolgt?* Miriam Hartlapp bietet hier einzigartige Daten, anhand derer erstmals die Selbstdarstellung der Europäischen Kommission in Bezug auf ihre Rolle als »Wächterin des EU-Rechts« objektiv überprüft und bewertet werden kann. Es zeigt sich, dass vielfache Umsetzungs- und Anwendungsprobleme bestehen, dass zugleich aber nicht von einer lückenlosen und systematischen Rechtsverfolgungspolitik durch die Kommission gesprochen werden kann.

Dass die untersuchten sechs EU-Richtlinien sozial- und arbeitsrechtlich bedeutende und teilweise auch brisante Themen umfassen, wird das Lesen des vorliegenden Buches und seiner »Schwesterwerke« besonders spannend machen. Die oben schon kurz analysierte Arbeitszeitrichtlinie, um ein Beispiel herauszugreifen, gehört zu den kostenträchtigsten Akten der EU-Sozialpolitik, da sie sektorübergreifend unter anderem eine maximale Höchstarbeitszeit von 48 Wochenstunden (inklusive Überstunden) festsetzt. Viele Millionen Arbeitskräfte, die Gewerkschaften sowie die Arbeitgeber sind unmittelbar betroffen. Andere Richtlinien wie etwa jene zum Schutz von jugendlichen, schwangeren oder atypischen Arbeitskräften betreffen zwar jeweils nur wenige Menschen ganz unmittelbar. Sie legen aber in ihrem jeweiligen Bereich wichtige EU-weite Grundrechte und Mindeststandards fest, die in manchen Ländern wie gezeigt signifikante Änderungen und/oder starke Kontroversen hervorriefen.

Literatur

- Breit, Ernst (Hrsg.), 1988: *Europäischer Binnenmarkt: Wirtschafts- oder Sozialraum?* Bonn: Europa Union Verlag.
- Brok, Elmar, 1988: *Soziale Aspekte des europäischen Binnenmarkts*. Europa als Auftrag, Bd. 9. Brüssel: Europäisches Parlament.
- Däubler, Wolfgang, 1988: *Europäischer Binnenmarkt und Gewerkschaftspolitik*. In: *Gewerkschaftliche Monatshefte* 39(8), 459–467.
- Däubler, Wolfgang (Hrsg.), 1989: *Sozialstaat EG? Die andere Dimension des Binnenmarktes*. Gütersloh: Bertelsmann-Stiftung.
- Deppe, Frank/Klaus-Peter Weiner (Hrsg.), 1991: *Binnenmarkt '92 – Zur Entwicklung der Arbeitsbeziehungen in Europa*. Hamburg: VSA-Verlag.
- Deubner, Christian (Hrsg.), 1990: *Europäische Einigung und soziale Frage – Möglichkeiten europäischer Sozialpolitik*. Frankfurt: Campus.

- Falkner, Gerda/Oliver Treib/Miriam Hartlapp/Simone Leiber, 2005: *Complying with Europe? Theory and Practice of Minimum Harmonisation and Soft Law in the Multilevel System*. Cambridge: Cambridge University Press, im Erscheinen.
- Keller, Berndt, 1997: *Europäische Arbeits- und Sozialpolitik*. München: Oldenbourg.
- Kowalsky, Wolfgang, 1999: *Europäische Sozialpolitik*. Opladen: Leske+Budrich.
- Leibfried, Stephan/Paul Pierson (Hrsg.), 1998: *Standort Europa: Sozialpolitik zwischen Nationalstaat und europäischer Integration*. Frankfurt a.M.: Suhrkamp.
- Lichtenberg, Hagen (Hrsg.), 1984: *Sozialpolitik in der EG*. Baden-Baden: Nomos.
- Rieger, Elmar / Stephan Leibfried, 2001: *Grundlagen der Globalisierung. Perspektiven des Wohlfahrtsstaates*. Frankfurt a.M.: Suhrkamp.
- Scharpf, Fritz W., 1994: Community and Autonomy: Multi-level Policy-making in the European Union. In: *Journal of European Public Policy* 1(2), 219–239.
- Scharpf, Fritz W./Vivien A. Schmidt (Hrsg.), 2000: *Welfare and Work in the Open Economy*. Bd. 1: *From Vulnerability to Competitiveness*. Oxford: Oxford University Press.
- Schmähl, Winfried / Herbert Rische (Hrsg.), 1997: *Europäische Sozialpolitik*. Baden-Baden: Nomos.
- Schulz, Otto, 1996: *Maastricht und die Grundlagen einer Europäischen Sozialpolitik*. Köln: Heymanns.
- Shaw, Jo (Hrsg.), 2000: *Social Law and Policy in an Evolving European Union*. Oxford: Hart Publishing.
- Streeck, Wolfgang, 1995: Neo-Voluntarism: A New European Social Policy Regime? In: *European Law Journal* 1, 31–59.
- Weiler, Joseph H.H., 1988: The White Paper and the Application of Community Law. In: Roland Bieber/Renaud Dehousse/John Pinder/Joseph H.H. Weiler (Hrsg.), 1992: *One European Market? A Critical Analysis of the Commission's Internal Market Strategy*. Baden-Baden: Nomos, 337–358.

Kapitel 1

Steuerung und Implementation im europäischen Mehrebenensystem: Der Untersuchungsgegenstand

1.1 Umsetzungsdefizite als europäisches Steuerungsproblem

In den letzten Jahren ist viel über die »Problemlösungsfähigkeit« der europäischen Politik diskutiert worden (siehe vor allem Scharpf 1998a, 1999; Grande/Jachtenfuchs 2000). Kann die Europäische Union¹ dazu beitragen, drängende gesellschaftliche Probleme wie die anhaltende Massenarbeitslosigkeit, die Modernisierung der Rentensysteme angesichts der Überalterung der Gesellschaft oder die zunehmende Verknappung natürlicher Ressourcen zu lösen? Oder sollte man seine Hoffnungen diesbezüglich eher auf die verbleibenden Handlungsressourcen des Nationalstaats richten? Die wissenschaftliche Debatte hierüber konzentrierte sich bislang hauptsächlich auf die Frage, ob die verschiedenen Entscheidungsverfahren der Europäischen Union angesichts der zugrunde liegenden Interessenkonstellationen nationaler und supranationaler Akteure in der Lage sind, Entscheidungen zu produzieren, mit denen bestimmte für wichtig gehaltene Ziele *potenziell verwirklicht werden könnten*.

Auffallend ist, dass dem Aspekt der *Implementation* europäischer Regelungen in dieser Diskussion bisher kaum Aufmerksamkeit geschenkt wurde. Dies muss erstaunen, ist es doch für die Beurteilung der politischen Gestaltungsfähigkeit der supranationalen Politik von zentraler Bedeutung, inwiefern die Europäische Union sicherstellen kann, dass die Ziele der rund 2.000 jährlich in Brüssel verabschiedeten verbindlichen Rechtsakte auch tatsächlich in praktische Politik

1 Wenngleich sich die vorliegende Arbeit nur mit Regelungen aus dem Bereich der »ersten Säule« befasst und daher streng genommen der Begriff »Europäische Gemeinschaft« zur Bezeichnung der europäischen Regelungsebene angemessen wäre, verwende ich den Begriff der »Europäischen Union«, weil dieser sich inzwischen im allgemeinen Sprachgebrauch weitgehend durchgesetzt hat.

umgewandelt werden.² Können potenziell problemadäquate europäische Regelungen überhaupt ihre Steuerungswirkung erzielen oder scheitert die Problemlösung an signifikanten Implementationsdefiziten? Diese Frage erscheint umso wichtiger, wenn man bedenkt, dass die Union über keinen eigenen Verwaltungsunterbau zur Durchführung ihrer Rechtsakte verfügt, sondern diesbezüglich größtenteils auf die Kooperation der Mitgliedstaaten angewiesen ist. In dieser Hinsicht ähnelt das europäische Mehrebenensystem sehr viel stärker dem deutschen Modell des Verbundföderalismus, bei dem die Gesetze der oberen Ebene durch die Verwaltungen der unteren Ebene implementiert werden, als dem System des dualen Föderalismus US-amerikanischer Prägung, wo jede Ebene ihre Gesetze durch jeweils eigene Verwaltungsbehörden durchführt (Scharpf 1985: 325).

Im Vergleich zur Durchführung von Bundesgesetzen im deutschen Föderalismus weist die EU jedoch eine wichtige Besonderheit auf, welche die europäische Implementationsstruktur besonders prekär erscheinen lässt: Bei der Implementation von *EU-Richtlinien* ist nicht nur der administrative Vollzug an die Verwaltungen der Mitgliedstaaten delegiert, sondern auch noch ein Teil des Rechtsetzungsprozesses selbst. Das Spezifische an EU-Richtlinien ist, dass sie lediglich Ziele vorgeben, die von den Mitgliedstaaten innerhalb einer bestimmten Frist *in nationales Recht umgesetzt werden müssen*, bevor sie dann von den gesellschaftlichen Adressaten angewendet und von den Verwaltungen vollzogen werden können. Es tritt also ein *zusätzlicher nationaler Rechtsetzungsprozess* zwischen der Verabschiedung der europäischen Regelungen und ihrer praktischen Durchführung in den Mitgliedstaaten. Die Notwendigkeit der Umsetzung fügt der dezentralen Implementationsstruktur der Europäischen Union daher einen weiteren entscheidenden »clearance point« hinzu (Pressman/Wildavsky 1973), an dem die praktische Verwirklichung der in den europäischen Rechtsakten niedergelegten Ziele scheitern kann.

Dass die Umsetzungsphase ein zentrales Einfallstor für Implementationsdefizite innerhalb der EU ist, zeigt sich bereits bei einem groben Blick auf die von der Europäischen Kommission eingeleiteten Verfahren gegen Mitgliedstaaten,

2 Die Zahl von etwa 2.000 verbindlichen Rechtsakten im Jahr haben Page und Dimitrakopoulos für die Mitte der 1990er Jahre errechnet (Page/Dimitrakopoulos 1997). Rechnet man »weichere« Maßnahmen wie Erklärungen des Europäischen Rates, Aktionsprogramme oder Beschlüsse in der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik beziehungsweise der Zusammenarbeit in der Justiz- und Innenpolitik hinzu, so erhöht sich der legislative Output sogar noch um rund ein Drittel (Wessels 1997: 276).

die ihre europarechtlichen Verpflichtungen nicht erfüllt haben. So bezogen sich rund zwei Drittel aller im Jahr 2000 versandten »mit Gründen versehenen Stellungnahmen« und etwa ebenso viele der eingeleiteten Klageerhebungen vor dem Europäischen Gerichtshof (EuGH) auf Fälle fehlender oder mangelhafter Umsetzung von Richtlinien (KOM[2001] 309: Anhang I, Tabelle 2.2). Wenngleich sich in diesen Zahlen unentdeckt gebliebene Verstöße gegen europäisches Recht nicht widerspiegeln (Mendrinou 1996: 2), geben sie doch einen wichtigen Anhaltspunkt dafür, dass ein signifikanter Anteil von Implementationsproblemen innerhalb des europäischen Mehrebenensystems auf die Phase der Umsetzung zurückzuführen ist.

Eine genauere Analyse dieser Phase des Implementationsprozesses verspricht daher wichtige Einsichten über Art und Ausmaß der Rechtsbefolgung innerhalb der EU und damit zugleich über die prinzipielle Steuerungsfähigkeit der supranationalen Politik, die auch von eminenter Bedeutung für die politische Praxis sind. Erst kürzlich hat die Europäische Kommission in ihrem Governance-Weißbuch auf die zentrale Rolle effektiver Rechtsdurchsetzung für die Verbesserung des Regierens in der Europäischen Union hingewiesen (KOM[2001] 428: 24–34). Die rechtliche Übernahme europäischer Vorschriften ist zwar nur ein Teil des Prozesses, durch den europäische Rechtsakte in konkrete Politik in den Mitgliedstaaten umgewandelt werden. Offenbar ist dieser Teil aber besonders problemföellig. Aus diesem Grund steht die Funktionslogik nationaler Umsetzungsprozesse im Mittelpunkt dieser Arbeit: *Inwiefern befolgen die Mitgliedstaaten ihre europarechtlichen Verpflichtungen, indem sie die Vorgaben von EU-Richtlinien rechtzeitig, vollständig und korrekt in nationales Recht überschreiben? Und welche Faktoren tragen zu einer effektiven und pünktlichen Umsetzung bei?*

In der jüngerer Forschung findet sich vielfach das Argument, dass sich die Qualität und Schnelligkeit der nationalen Anpassung an europäische Richtlinien im Wesentlichen auf das Ausmaß der Kompatibilität oder Inkompatibilität zwischen europäischen Anforderungen und vorhandenen nationalen Regelungstraditionen zurückführen lässt: Verlangen die europäischen Vorgaben nur geringfügige Veränderungen der nationalen Arrangements, ist aus dieser Sicht eine unproblematische Implementation zu erwarten. Müssen jedoch umfangreiche Reformen an den bestehenden nationalen Regelungen vorgenommen werden, ist mit Widerständen und Verzögerungen oder mit gravierenden Implementationsmängeln zu rechnen. Aus dieser Perspektive muss die grundsätzliche Steuerungsfähigkeit der EU skeptisch beurteilt werden, da weitreichende Reformen, die mit den vorhandenen nationalen Ausgangsbedingungen im Widerspruch stehen, unweigerlich an

den Beharrungskräften der nationalen Regelungsstrukturen scheitern müssen. Die Auseinandersetzung mit dieser häufig vertretenen »Misfit«-These bildet den theoretischen Schwerpunkt der vorliegenden Arbeit. *Ist die Umsetzung europäischer Richtlinien tatsächlich primär von der Höhe des zu überwindenden Anpassungsbedarfs abhängig? Welche anderen akteurbezogenen oder institutionellen Bedingungen müssen gegebenenfalls zusätzlich in den Blick genommen werden?*

Es muss betont werden, dass sich die hier verfolgte Fragestellung trotz thematischer Berührungspunkte grundlegend von der Perspektive unterscheidet, die in der inzwischen relativ breiten Forschung über die Rückwirkungen der europäischen Integration auf die Mitgliedstaaten eingenommen wird.³ In diesen Beiträgen steht die *Veränderung nationaler Institutionen und Politikmuster* als Folge der »Europäisierung« im Zentrum des Interesses. Mir geht es dagegen um die *Rechtsbefolgung durch die Mitgliedstaaten*, wie sie sich (zumindest teilweise) an der materiellen Qualität und Rechtzeitigkeit der Umsetzung von europäischen Richtlinien ablesen lässt.

Eine Perspektive, die sich für die nationale Rechtsbefolgung interessiert, muss grundsätzlich alle Arten von Regelungen und ihre tatsächliche Implementation in den Blick nehmen. Auch geringfügige Veränderungen, die eine bestimmte Richtlinie in einem Land erfordert, müssen tatsächlich realisiert werden, damit die Richtlinie europaweit als erfüllt gelten kann. Interessiert man sich dagegen für den Beitrag der europäischen Integration an der Veränderung nationaler Politikmuster, so kann eine solche Richtlinie getrost ignoriert werden, weil sie kaum Potenzial hat, die nationalen Regelungstraditionen signifikant zu verändern (Risse/Cowles/Caporaso 2001: 8).⁴ Diese Arbeit interessiert sich also nicht für die Frage, welche Veränderungen europäische Rechtsakte auf der nationalen Ebene tatsächlich herbeigeführt haben. Vielmehr fragt sie danach, welches Steuerungspotenzial der Europäischen Union überhaupt zur Verfügung steht, wenn sie ihre Ziele zumindest in wichtigen Bereichen mit Hilfe von Richtlinien realisieren muss, deren Schicksal in hohem Maße von der rechtzeitigen und korrekten Umsetzung durch die Mitgliedstaaten abhängt. Kann eine so dezentral organisierte

3 Siehe zum Beispiel Goetz (1995), Schmidt (1999, 2001), Börzel/Risse (2000), Cowles/Caporaso/Risse (2001), Héritier et al. (2001), Schmidt (2003).

4 Das schließt natürlich nicht aus, dass es in solchen Fällen dennoch zu weitreichenden nationalen Reformen kommt (Douillet/Lehmkuhl 2001; Héritier/Knill 2001: 288). Diese müssen dann aber primär aus dem nationalen Kontext erklärt werden und lassen sich nur schwer als *Effekte* europäischer Vorgaben interpretieren.

Implementationsstruktur überhaupt dafür sorgen, dass europäische Reformen erfolgreich durchgesetzt werden, oder haben EU-Rechtsakte lediglich den Charakter symbolischer Politik? Und was sind die Voraussetzungen dafür, dass die Mitgliedstaaten ihre europäischen Verpflichtungen auch tatsächlich erfüllen?

1.2 Methodik und Fallauswahl

Zur empirischen Bearbeitung der skizzierten Fragestellung werden vergleichend angelegte qualitative Fallstudien über den europäischen Verhandlungsprozess und die anschließende nationale Umsetzung von sechs arbeitsrechtlichen EU-Richtlinien in vier Mitgliedstaaten der Europäischen Union durchgeführt. Die Auswahl des *EU-Arbeitsrechts* verspricht dabei interessante Erkenntnisse, weil dieser Bereich von der EU-Implementationsforschung bislang noch kaum in den Blick genommen wurde. Deren Schwerpunkt lag zu weiten Teilen auf der Analyse von Richtlinien aus den Bereichen *Binnenmarkt*⁵ und *Umweltpolitik*⁶. Dazu kommen einige Beiträge, welche die politikfeldübergreifenden Daten über die Vertragsverletzungsverfahren der Europäischen Kommission und des Europäischen Gerichtshofs quantitativ auswerten, um daraus Rückschlüsse auf Ursachen von Umsetzungsdefiziten zu gewinnen (Mendrinou 1996; Lampinen/Uusikylä 1998; Börzel 2000b, 2001). Im Arbeitsrecht wurde bisher lediglich der Implementation von Maßnahmen über die Geschlechtergleichstellung (Hoskyns 1996; Duina 1999; Caporaso/Jupille 2001) und der Richtlinie über Europäische Betriebsräte (Buschak 1996; Blanpain 1998; Blanke 1999) größeres Forschungsinteresse entgegengebracht.

Bei den *ausgewählten Rechtsakten* handelt es sich um sechs der wesentlichen arbeitsrechtlichen Richtlinien, die in den 1990er Jahren erlassen wurden. Diese Rechtsakte repräsentieren ein breites Spektrum an Regelungsgegenständen:

5 Vgl. Ciavarini Azzi (1985), Siedentopf/Ziller (1988a, 1988b), Schwarze/Becker/Pollack (1991, 1993a), Schwarze et al. (1990), Daintith (1995).

6 Vgl. Héritier et al. (1994), Jordan (1999), Jordan/Ward/Buller (1998), Haverland (1999, 2000), Börzel (2000c), Knill/Lenschow (2000b), Knill (2001).

- Das Ziel der *Nachweisrichtlinie*⁷ ist es, die Transparenz auf dem Arbeitsmarkt zu fördern. Zu diesem Zweck verleiht sie den Arbeitnehmern das Recht, von ihrem Arbeitgeber einen schriftlichen Nachweis über ihre wesentlichen Arbeitsbedingungen zu erhalten. Arbeitnehmer, die ins Ausland entsandt werden, haben Anspruch auf spezifische Informationen in Bezug auf ihre Tätigkeit im Ausland. Kurzfristig beschäftigte Arbeitnehmer und Teilzeitarbeitnehmer mit weniger als 8 Wochenstunden können von diesen Ansprüchen ausgenommen werden.
- Mit der *Mutterschutzrichtlinie*⁸ soll der Sicherheits- und Gesundheitsschutz von werdenden und stillenden Müttern verbessert werden. Schwangere und stillende Arbeitnehmerinnen dürfen nicht an Arbeitsplätzen beschäftigt werden, die Gesundheitsgefahren für Mutter oder Kind mit sich bringen. Um solche Gefahren zu vermeiden, schreibt die Richtlinie Maßnahmen wie die Versetzung auf einen anderen Arbeitsplatz oder die Gewährung einer bezahlten Freistellung vor. Schwangere Frauen dürfen außerdem nicht zu gesundheitsgefährdender Nachtarbeit verpflichtet werden. Die Richtlinie verbietet darüber hinaus eine Kündigung aus Gründen der Schwangerschaft und verleiht Müttern Anspruch auf 14 Wochen bezahlten Mutterschaftsurlaub.
- Die *Arbeitszeitrichtlinie*⁹ legt tägliche und wöchentliche Höchstarbeitszeiten (inklusive Überstunden) fest und schreibt bestimmte tägliche und wöchentliche Mindestruhezeiten vor. Die wöchentliche Höchstarbeitszeit von 48 Stunden kann innerhalb eines Ausgleichszeitraums von 4 Monaten flexibel gehandhabt werden. Abweichungen von den Arbeitszeit- und Ruhezeitvorschriften können für bestimmte Kategorien von Arbeitnehmern sowie auf der Basis eines Tarifvertrags oder einer Betriebsvereinbarung vorgenommen werden. Die Richtlinie legt außerdem spezifische Schutzvorschriften für Nachtarbeitnehmer fest und gewährt allen erfassten Arbeitnehmern das Recht

7 Richtlinie 91/533/EWG des Rates vom 14. Oktober 1991 über die Pflicht des Arbeitgebers zur Unterrichtung des Arbeitnehmers über die für seinen Arbeitsvertrag oder sein Arbeitsverhältnis geltenden Bedingungen, Amtsblatt EG Nr. L 288 vom 18.10.1991, S. 32.

8 Richtlinie 92/85/EWG des Rates vom 19. Oktober 1992 über die Durchführung von Maßnahmen zur Verbesserung der Sicherheit und des Gesundheitsschutzes von schwangeren Arbeitnehmerinnen, Wöchnerinnen und stillenden Arbeitnehmerinnen am Arbeitsplatz (zehnte Einzelrichtlinie im Sinne des Artikels 16 Abs. 1 der Richtlinie 89/391/EWG), Amtsblatt EG Nr. L 348 vom 28.11.1992, S. 1.

9 Richtlinie 93/104/EG des Rates vom 23. November 1993 über bestimmte Aspekte der Arbeitszeitgestaltung, Amtsblatt EG Nr. L 307 vom 13.12.1993, S. 18.

auf mindestens 4 Wochen bezahlten Jahresurlaub. Ärzte in der Ausbildung, Tätigkeiten auf See und Beschäftigte im Transportwesen sind nicht von der Richtlinie erfasst.

- Die *Jugendarbeitsschutzrichtlinie*¹⁰ enthält ein generelles Kinderarbeitsverbot, das nur in Ausnahmefällen zur Ausführung leichter Tätigkeiten durchbrochen werden darf. Darüber hinaus definiert die Richtlinie bestimmte tägliche und wöchentliche Höchst- und Mindestruhezeiten für alle minderjährigen Beschäftigten und beschränkt die Möglichkeit der Nacharbeit für diese Arbeitnehmer. Für bestimmte Gruppen von Jugendlichen können Abweichungen von den Vorschriften über Arbeits- und Ruhezeiten vorgesehen werden. Kinder und Jugendliche müssen außerdem vor Tätigkeiten geschützt werden, die Gefahren für ihre Sicherheit und Gesundheit implizieren. Zu diesem Zweck muss der Arbeitgeber gegebenenfalls eine kostenlose ärztliche Gesundheitsüberwachung gewährleisten. Bestimmte besonders gefährliche Tätigkeiten dürfen von Minderjährigen überhaupt nicht ausgeführt werden.
- Aufgrund der *Elternurlaubsrichtlinie*¹¹ erhalten weibliche und männliche Beschäftigte das Recht, bei der Geburt oder Adoption eines Kindes zu dessen Betreuung einen (unbezahlten) Elternurlaub von mindestens drei Monaten zu nehmen, nach dessen Beendigung sie an ihren früheren oder an einen gleichwertigen Arbeitsplatz zurückkehren können. Der Anspruch kann von bestimmten Vorbeschäftigungszeiten abhängig gemacht werden. Außerdem muss Arbeitnehmern eine unbezahlte Freistellung gewährt werden, wenn diese wegen dringender familiärer Gründe wie etwa der plötzlichen Erkrankung eines Familienmitglieds nicht zur Arbeit gehen können. Die Richtlinie enthält darüber hinaus einige Empfehlungen hinsichtlich der flexiblen Inanspruchnahme des Elternurlaubs oder bezüglich der Kontinuität von Sozialversicherungsleistungen während des Elternurlaubs.
- Die *Teilzeitarbeitsrichtlinie*¹² legt fest, dass Teilzeitarbeitnehmer hinsichtlich ihrer Beschäftigungsbedingungen nicht schlechter behandelt werden dürfen

10 Richtlinie 94/33/EG des Rates vom 22. Juni 1994 über den Jugendarbeitsschutz, Amtsblatt EG Nr. L 216 vom 20.8.1994, S. 12.

11 Richtlinie 96/34/EG des Rates vom 3. Juni 1996 zu der von UNICE, CEEP und EGB geschlossenen Rahmenvereinbarung über Elternurlaub, Amtsblatt EG Nr. L 145 vom 19.6.1996, S. 4.

12 Richtlinie 97/81/EG des Rates vom 15. Dezember 1997 zu der von UNICE, CEEP and EGB geschlossenen Rahmenvereinbarung über Teilzeitarbeit, Amtsblatt EG Nr. L 14 vom 20.1.1998, S. 9.

als vergleichbare Vollzeit Arbeitnehmer, sofern eine solche Ungleichbehandlung nicht durch »objektive Gründe« gerechtfertigt ist. Es können bestimmte Schwellenwerte (etwa eine bestimmte Betriebszugehörigkeitsdauer) für den Zugang zu bestimmten Beschäftigungsbedingungen festgelegt werden. Darüber hinaus umfasst die Richtlinie einige Empfehlungen über die Nichtdiskriminierung von Teilzeitarbeitnehmern in Bezug auf die gesetzlichen Systeme der sozialen Sicherung sowie über Maßnahmen zur Förderung der Teilzeitarbeit.

Die ausgewählten Richtlinien decken eine erhebliche Bandbreite möglicher EU-Entscheidungsverfahren ab, sodass der Einfluss unterschiedlicher Verabschiedungsmodalitäten auf die Umsetzung kontrolliert werden kann. Die Nachweisrichtlinie war auf Artikel 100 EGV (jetzt Artikel 94) gestützt und musste daher mit Einstimmigkeit im Rat verabschiedet werden. Die Richtlinien über Mutterschutz, Arbeitszeit und Jugendarbeitsschutz basierten dagegen auf Artikel 118a EGV (jetzt Artikel 137) und bedurften daher nur einer qualifizierten Mehrheit. Die Elternurlaubs- und Teilzeitarbeitsrichtlinien schließlich wurden auf der Grundlage des quasi-korporatistischen Maastrichter Sozialprotokoll-Verfahrens zwischen den drei großen europäischen Arbeitgeber- und Gewerkschaftsverbänden ausgehandelt und vom Rat ohne inhaltliche Änderungen paraphiert (zu diesem Verfahren siehe Falkner 1998; Hartenberger 2001).¹³ Diese verschiedenen europäischen Verfahren können in unterschiedlichem Maße und auf unterschiedliche Weise dazu führen, dass bei der Entscheidungsfindung wichtige nationale Interessen übergangen werden (etwa, indem sie im Ministerrat überstimmt werden), was sich dann bei der späteren Umsetzung wiederum als problematisch erweisen kann.

Die *Auswahl der Länder* basiert auf der Überlegung, möglichst viel Varianz bei den theoretisch relevanten Erklärungsvariablen zu erhalten. Da die Überprüfung und konstruktive Ergänzung der Misfit-These im Zentrum dieser Arbeit steht, ist dieses Ziel besonders für die Höhe des Anpassungsbedarfs wichtig. Daher wurden mit Deutschland und den Niederlanden zwei kontinentale Länder ausgewählt, die bereits über ein hohes Niveau an Arbeitsmarktregulierung verfügen, während das System gesetzlicher Arbeitnehmerrechte in den voluntaristisch

13 In Bezug auf den Verlauf der einzelnen Entscheidungsprozesse auf der europäischen Ebene verweise ich auf die jeweiligen Abschnitte in den empirischen Fallstudien (Kapitel 4 bis 7). Dort werden die für das jeweilige Land relevanten Diskussionen auf der EU-Ebene nachgezeichnet.

geprägten Ländern Irland und Großbritannien traditionell eher gering ausgebaut ist. Entsprechend ist zu erwarten, dass die letztgenannten Länder bei der Umsetzung der sechs Richtlinien tendenziell mit einem hohen Maß an erforderlichen Anpassungen konfrontiert sein werden, während für Deutschland und die Niederlande mit eher geringem Anpassungsbedarf zu rechnen ist. Die empirischen Fallstudien bestätigen diesen »Anfangsverdacht« zum Teil, weisen aber auch darauf hin, dass das Ausmaß des Anpassungsbedarfs innerhalb eines Landes von Richtlinie zu Richtlinie erheblich schwanken kann, sodass die exakte Ermittlung des Reformbedarfs einer Richtlinie in einem bestimmten Land nur durch eine detaillierte empirische Analyse möglich ist.

Die ausgewählten Länder variieren aber nicht nur hinsichtlich des Anpassungsbedarfs, sondern auch in Bezug auf eine Reihe weiterer möglicher Einflussfaktoren, deren theoretische Relevanz in Kapitel 2 näher erläutert und deren jeweilige empirische Ausprägung in den vier Ländern in Kapitel 3 ausführlicher dargestellt wird. Auf diese Weise kann der mögliche Einfluss von Faktoren wie der Blockadeanfälligkeit des Gesetzgebungsprozesses, der parteipolitischen Ausrichtung der Regierung, der Einbindung relevanter Interessengruppen in die Entscheidungsfindung, der Organisation des EU-bezogenen Willensbildungs- und Entscheidungsprozesses oder der Ausgestaltung administrativer Umsetzungsüberwachungsmechanismen geprüft werden. Um die in den Länderfallstudien gefundenen Muster zu untermauern, konnte ich darüber hinaus auf empirische Ergebnisse über die Umsetzung der sechs ausgewählten Richtlinien in den übrigen elf Mitgliedstaaten zurückgreifen, die im Rahmen einer Forschungsgruppe am Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung erarbeitet wurden.¹⁴

Als *Datenbasis* für die insgesamt 24 empirischen Fallstudien dieser Arbeit dienen vor allem *halbstandardisierte Experteninterviews* mit Beamten aus den zuständigen Ministerien und Arbeitsaufsichtsbehörden sowie mit Vertretern von Arbeitgeber- und Gewerkschaftsverbänden in den vier ausgewählten Ländern. In

14 Gegenstand dieses von Gerda Falkner geleiteten Projektverbundes über »Neues Regieren und Soziales Europa? Zu Theorie und Praxis von Mindestharmonisierung und Soft Law im europäischen Mehrebenensystem« war die Implementation der sechs erwähnten EU-Richtlinien in allen der damals fünfzehn Mitgliedstaaten. Der Verbund umfasste noch zwei weitere Dissertationsprojekte, in denen jeweils eigene Länderschwerpunkte gesetzt und spezialisierte Fragestellungen verfolgt wurden (Hartlapp 2005; Leiber 2005). Zu den Gesamtergebnissen des Projektverbundes siehe Falkner et al. (2005) sowie die Projekt-Homepage im Internet unter <http://www.mpi-fg-koeln.mpg.de/social-europe>.

diesem Rahmen wurden zwischen September 2000 und März 2001 insgesamt 43 größtenteils mehrstündige Interviews mit wichtigen, an den jeweiligen Umsetzungsprozessen direkt oder indirekt beteiligten Personen durchgeführt. Da den Gesprächspartnern Anonymität zugesichert wurde, werden im Text Interviewcodes als Quellennachweise benutzt. Diese Codes bestehen aus einem Länderkürzel, einer laufenden Nummer und den Zeilennummern der betreffenden Passage (also beispielsweise Interview D5: 221–245).

Daneben wurden verschiedenste *Dokumente* analysiert, insbesondere Gesetzentwürfe und verabschiedete Gesetzestexte, erläuternde Materialien der zuständigen Behörden, Parlamentsprotokolle und Dokumente über parlamentarische Vorgänge (etwa Bundestagsdrucksachen) sowie schriftliche Stellungnahmen von Verbänden. Schließlich habe ich bei der empirischen Analyse auch auf *Presseberichte* zurückgegriffen. Dabei wurden thematische Spezialpublikationen wie der *European Industrial Relations Review (EIRR)* und die Internet-Datenbank *EIROnline*¹⁵ systematisch ausgewertet, die laufend über Entwicklungen im Bereich Sozialpolitik und Arbeitsrecht auf der europäischen Ebene und in den Mitgliedstaaten berichten. Außerdem habe ich mit Hilfe verschiedener CD-ROM-Archive und Datenbanken die Berichterstattung mehrerer Tageszeitungen seit Anfang der 1990er Jahre analysiert.

1.3 Aufbau des Buches

Die Untersuchung ist wie folgt gegliedert: Im nächsten Kapitel stelle ich den theoretischen Analyseansatz dieser Arbeit vor. Dabei kritisiere ich die misfitorientierte Sichtweise in der aktuellen Forschung aus methodischer und theoretischer Perspektive und schlage stattdessen einen breiteren Ansatz vor, der akteurbezogene und institutionelle Faktoren systematisch miteinander in Beziehung setzt (Kapitel 2). Im Anschluss daran werden die politischen Systeme und arbeitsrechtlichen Traditionen der vier ausgewählten Länder vorgestellt (Kapitel 3). Hierbei geht es darum, die zuvor theoretisch erarbeiteten politisch-institutionellen Faktoren mit konkreten Inhalten zu füllen und so für die empirische Analyse nutzbar zu machen.

15 Siehe <http://www.eiro.eurofound.ie>.

Danach folgt der empirische Teil der Arbeit, in dem die Fallstudien über die Umsetzung der ausgewählten Richtlinien in den vier Ländern ausführlich dargestellt werden (Kapitel 4 bis 7). In jeder dieser Fallstudien wird das Verhalten des jeweiligen Landes im europäischen Verhandlungsprozess, der zu bewältigende Anpassungsbedarf und die Art der erfolgten Umsetzung ermittelt. Darüber hinaus setze ich mich jeweils mit der Frage auseinander, inwiefern der Verlauf und das Ergebnis des Umsetzungsprozesses mit Hilfe der Misfit-These zu erklären ist und welche anderen Faktoren gegebenenfalls zusätzlich heranzuziehen sind. Anschließend werden die empirischen Befunde vor dem Hintergrund der aufgeworfenen theoretischen Fragen vergleichend diskutiert (Kapitel 8). Dabei demonstriere ich die begrenzte Erklärungskraft der Misfit-These und unterstreiche stattdessen die zentrale Rolle von politischen Akteuren wie insbesondere Parteien bei der Umsetzung der analysierten Fälle. Abschließend fasse ich die zentralen Ergebnisse der Arbeit noch einmal kurz zusammen, erörtere Möglichkeiten und Grenzen der Übertragbarkeit auf andere Fälle und diskutiere schließlich die Implikationen der Befunde für die Steuerungsfähigkeit der Europäischen Union (Kapitel 9).

Kapitel 2

Die Umsetzung europäischer Richtlinien in theoretischer Perspektive

Welche Faktoren tragen dazu bei, dass europäische Richtlinien rechtzeitig und vollständig in nationales Recht inkorporiert werden, und unter welchen Bedingungen kommt es zu Umsetzungsdefiziten? Bei der Suche nach theoretischen Hinweisen zur Beantwortung dieser Frage stößt man häufig auf eine relativ einfache These, wonach dem Ausmaß der Kompatibilität oder Inkompatibilität zwischen den europäischen Vorgaben und den institutionellen oder materiellen Gegebenheiten überragende Bedeutung bei der jeweiligen nationalen Reaktion auf eine bestimmte Richtlinie zukomme. Im folgenden Abschnitt setze ich mich daher zunächst mit den Arbeiten dieser »Misfit-Schule« innerhalb der jüngeren Forschung zur Implementation von EU-Regelungen auseinander. Dabei argumentiere ich, dass diese Form des Theoretisierens mit den Problemen theoretischer Übergeneralisierung und theoretischer Unterspezifiziertheit konfrontiert ist.

Vor allem aber hat diese auf strukturelle Inkompatibilitäten ausgerichtete Sichtweise die Rolle politischer Akteure bei der Umsetzung europäischer Richtlinien vernachlässigt. Um ihre Bedeutung angemessen erfassen zu können, erarbeite ich daher einen Analyseansatz, der sowohl institutionelle als auch akteurbezogene Faktoren systematisch in den Blick nimmt und zueinander in Beziehung setzt. Dabei nutze ich die Erkenntnisse verschiedener Literaturstränge aus dem Bereich der aktuellen Europäisierungsforschung, der verwaltungswissenschaftlich orientierten Literatur über die Umsetzung europäischer Richtlinien, der theoretischen Literatur über die Qualität supranationaler Entscheidungsprozesse sowie der vergleichenden Politikforschung. Auf dieser Grundlage präsentiere ich dann das theoretische Analyseraster der Arbeit im Überblick und wende mich abschließend der Operationalisierung zentraler Variablen zu.

2.1 Die misfitorientierte Sichtweise in der aktuellen EU-Implementationsforschung

2.1.1 Die Misfit-These: Nationale Anpassungen als Funktion struktureller Inkompatibilitäten

Betrachtet man die vorliegende Forschung zur Implementation von politischen Maßnahmen der EU, so fällt auf, dass eine große Anzahl von Autoren einem einzigen Faktor alleinige oder doch zumindest sehr hohe Erklärungskraft zuschreibt: der Kompatibilität oder Inkompatibilität zwischen den europäischen Vorschriften und den vorhandenen nationalen Strukturen. Das Argument lautet, dass die Höhe des Anpassungsbedarfs, der durch die europäischen Vorgaben auf der nationalen Ebene erzeugt wird, wesentlich darüber entscheidet, ob, wann und in welchem Umfang erforderliche nationale Anpassungen auch tatsächlich erfolgen.

Dieser These liegt die aus dem historischen Institutionalismus abgeleitete theoretische Annahme zugrunde, dass bestehende institutionelle Arrangements im weitesten Sinne über eine erhebliche Beharrungskraft verfügen und daher schwer zu verändern sind (siehe etwa Thelen/Steinmo 1992; Immergut 1998; Thelen 1999; Pierson 2000). Aber worum handelt es sich bei diesen beharrungskräftigen nationalen Arrangements genau? In der Literatur herrscht hierüber keine Einigkeit. Es lassen sich aber drei unterschiedliche Dimensionen herausarbeiten.

Die erste Dimension kann mit Tanja Börzel als *Policy Misfit* oder als materieller Anpassungsbedarf bezeichnet werden (Börzel 2000c). Dieses Konzept beinhaltet drei Unterdimensionen (Börzel 2000a: 226): Erstens geht es um den nationalen »problem solving approach« oder die »Problemlösungsphilosophie« (Héritier et al. 1994: 392), das heißt um grundlegende Auffassungen darüber, wie bestimmte Probleme in einem Politikbereich angegangen werden. Die zweite Dimension besteht aus den vorwiegend gebrauchten »policy instruments«, das heißt aus den verwendeten Regelungstechniken. Als dritte Dimension werden schließlich die existierenden »policy standards« genannt, das heißt die konkreten materiellen Vorschriften.

Im Konzept der *nationalen Verwaltungstraditionen*, das Christoph Knill und Andrea Lenschow in den Mittelpunkt ihrer Analyse rücken, wird Börzels Konzept materieller Regelungstraditionen mit zwei weiteren Dimensionen verknüpft. Zum einen geht es um die *Form der administrativen Interessenvermittlung*, das heißt um die institutionalisierten Beziehungen zwischen staatlichen Akteuren und Interessengruppen. Materielle Regelungstraditionen und Strukturen der Inte-

ressenvermittlung werden unter dem Begriff »administrative Stile« subsumiert. Als dritte Dimension kommen schließlich noch *administrative Strukturen* hinzu, das heißt der Aufbau und die Organisation der in einem Politikfeld tätigen Verwaltungseinheiten. Dabei gehen Knill und Lenschow davon aus, dass die effektive Implementation von EU-Vorschriften besonders schwierig ist, wenn diese dem »Kern« der nationalen Verwaltungstraditionen widersprechen (Knill/Lenschow 2001). Unter diesen besonders schwer veränderbaren Verwaltungstraditionen fassen sie administrative Strukturen und Stile, »welche generelle Aspekte der nationalen Verwaltungs- und Rechtstradition repräsentieren und durch eine starke Einbettung in den makro-institutionellen Kontext des politisch-administrativen und rechtlichen Systems gekennzeichnet sind« (Knill/Lenschow 1999: 609; ähnlich auch Knill 2001: 41–48). Als Beispiel wird etwa die deutsche Tradition der Geheimhaltung verwaltungsinterner Informationen gegenüber gesellschaftlichen Gruppen angeführt, die in fundamentalem Gegensatz zu den Transparenzerfordernissen der EU-Umwelthinformationsrichtlinie stand (Knill 1998).

Francesco Duinas Konzeption schließlich umfasst drei ähnliche Dimensionen. Er fasst materielle Regelungstraditionen und administrative Strukturen unter dem Begriff »policy legacies« zusammen (Duina 1997: 157, 1999: 1–2). Duina fügt dem aber ebenfalls noch eine dritte Dimension hinzu, die in etwa dem von Knill und Lenschow eingebrachten Konzept der Interessenvermittlung entspricht: die *Organisation des Interessengruppensystems*, das heißt »the level of resources, membership and centralization of affected groups« (Duina/Blithe 1999: 498; ähnlich auch Duina 1997: 157, 1999: 2). Auf dieser Ebene könnte Anpassungsbedarf vor allem dadurch entstehen, dass die Implementation einer EU-Richtlinie staatliche Interventionen in einen Bereich erfordern würde, der ansonsten der Regelungsautonomie gesellschaftlicher Gruppen vorbehalten ist (Duina 1999: 44–45).

Ungeachtet der Tatsache, dass die verschiedenen Autoren jeweils etwas andere nationale Strukturen im Auge haben, wenn sie von »Misfit« sprechen, liegt doch all diesen Beiträgen eine Sichtweise zugrunde, die davon ausgeht, dass europäische Regelungen bei der Implementation auf ein (wie auch immer geartetes) fest verwurzelt »System« auf der nationalen Ebene treffen. Passt die europäische Regelung zum vorhandenen nationalen System, ist eine unproblematische Anpassung an die europäischen Vorgaben zu erwarten. Steht die europäische Vorschrift jedoch im Widerspruch zu diesem System, so ist mit erheblichen Verzögerungen, Widerständen und letztlich mit einem Scheitern der Implementation zu rechnen. Am deutlichsten wird diese Perspektive bei Duina und Blithe:

[W]e hypothesize that implementation of common market rules depends primarily on the *fit* between rules *and* the policy legacy and the organization of interest groups in member states. Rules that challenge national policy legacies and the organization of interest groups are not implemented fully and on time; they are normally rejected, typically reaching domestic systems only partially and long after the official deadlines. ... When, on the other hand, rules propose principles consistent with those found in national institutions, implementation is a smooth affair and the common market reaches smoothly and deeply into the nation-state. (Duina/Blithe 1999: 499, Hervorh. im Original)

Aber auch bei Knill und Lenschow tritt die Auffassung grundsätzlicher institutioneller Kompatibilität beziehungsweise Inkompatibilität deutlich zu Tage:

The institutional filter provides us with a sufficient explanation of implementation effectiveness in two general cases. First, *resistance to change* applies to instances with high adaptation pressure and refers to situations where EU policy is contradicting core – that is, highly embedded – elements of administrative arrangements. Under such circumstances, ineffective implementation results are likely as, following neo-institutionalist arguments, well-established institutions and traditions do not easily adapt to exogenous pressures. ... Second, *compliant persistence* follows from low adaptation pressure; EU requirements basically confirm existing national arrangements, requiring no or only negligible adaptations, hence implementation can be expected to be quite effective. (Knill/Lenschow 1998: 610, Hervorh. im Original)

Schließlich messen auch die Beiträge von Tanja Börzel dem Zusammenpassen europäischer Vorschriften und nationaler institutioneller Traditionen große Bedeutung zu:

It is assumed that implementation problems only occur if there is pressure for adaptation. If an EU policy fits the problem solving approach, policy instruments and policy standards adopted at the national level, there is no reason why the public administration should resist implementation. The EU legislation can be easily absorbed into the existing legal and administrative system. Only if the implementation of an EU policy requires considerable legal and administrative changes imposing economic and political costs on the public administration, implementation failure should be expected. (Börzel 2000a: 225)

2.1.2 Punktuelle Modifikationen der Misfit-These

Ausgehend von dieser zunächst rein institutionellen These werden einzelne akteurbasierte Modifikationen an dem Modell struktureller Kompatibilität oder Inkompatibilität vorgenommen. Knill und Lenschow führen zwei Zusatzannahmen ein: In einer Art theoretischem Baukastenmodell wird davon ausgegangen, dass für den Bereich »mittleren« Anpassungsbedarfs eine institutionenbasierte Erklä-

rung nicht mehr ausreiche, sondern weitere, interessen- beziehungsweise akteurbasierte Faktoren herangezogen werden müssen. Diese werden jedoch nicht mehr systematisch ausdifferenziert; es ist lediglich summarisch von einer »supportive actor constellation« die Rede, die in solchen Fällen dann zu »change within a static core« führen könne (Knill/Lenschow 2001: 124 u. 126). Für die beiden Extremfälle »contradiction of the core« und »confirmation of the core« werden hingegen, so die Argumentation, Akteurvariablen nicht benötigt, weil die Unterstützung oder Ablehnung der relevanten Akteure bereits institutionell determiniert sei (Knill/Lenschow 2001: 124; ähnlich auch Knill 2001: 47–49).

Schließlich nehmen Knill und Lenschow auch noch eine zweite Ergänzung ihres ursprünglichen theoretischen Arguments vor, um Fälle erklären zu können, in denen es trotz der vorher behaupteten Beharrungskraft tief verwurzelter institutioneller (in diesem Fall administrativer) Strukturen und Traditionen doch zu Reformen genau an diesen Kernbeständen der nationalen institutionellen Arrangements gekommen ist – was immerhin in 3 der 10 von ihnen untersuchten Implementationsprozessen vorkam. Solche Fälle von »change within a changing core« werden mit einer hohen administrativen Reformfähigkeit erklärt. Im Kern geht es dabei um ein Vetopunkte-Argument: Wo es wenige Vetospieler gibt, die sich gegen grundlegende administrative Reformen wehren könnten, sind auch Reformen am Kernbestand der Verwaltungstraditionen möglich (Knill/Lenschow 2001: 126 u. 136).

Auch Tanja Börzel ergänzt ihr institutionalistisches Argument durch einen akteurbasierten Zusatzfaktor: das Ausmaß der Mobilisierung durch gesellschaftliche Akteure wie insbesondere Interessengruppen. Sie schlägt ein »pull-and-push-model« vor: Die institutionelle Inkompatibilität zwischen europäischen Vorgaben und nationalen Ausgangsbedingungen erzeugt einen (durch das Sanktionspotenzial der Europäischen Kommission unterstützten) Anpassungsdruck auf nationaler Ebene (»push«). Der institutionelle Misfit führt zwar auf Seiten der zuständigen administrativen Akteure zu Widerstand gegen die Implementation, dieser kann jedoch durch entsprechende Mobilisierung gesellschaftlicher Akteure überwunden werden (»pull«; Börzel 2000a, 2000c). Mit dieser Überlegung konkretisiert sie den von Knill und Lenschow eingeführten Faktor einer »supportive actor constellation«. Gleichzeitig dehnt sie den bislang auf Fälle »mittleren« Anpassungsbedarfs begrenzten Anwendungsbereich dieses Faktors aus – also auch bei hohem Anpassungsbedarf darf die Mobilisierung durch gesellschaftliche Akteure nicht vernachlässigt werden.

2.2 Theoretische und methodische Kritik an der misfit-orientierten Perspektive

2.2.1 Wenige Fälle, großer Anspruch: Das Problem theoretischer Übergeneralisierung

Es zeigt sich, dass die konzeptionellen Beiträge der Misfit-Schule innerhalb der jüngeren EU-Implementationsforschung durch eine starke Konzentration auf primär eine Erklärungsvariable gekennzeichnet sind: das Ausmaß der Kompatibilität oder Inkompatibilität zwischen europäischen Regelungen und gegebenen nationalen Traditionen. Diese Fokussierung findet sich im Grunde bei allen genannten Autoren. Am stärksten tritt sie bei Duina zu Tage, aber auch bei den übrigen genannten Beiträgen liegt der Schwerpunkt auf dem Anpassungsbedarf, während andere Faktoren nur als Hilfsmittel benutzt werden, um diejenigen empirisch beobachteten Konstellationen abdecken zu können, die mit der primären Erklärungsvariable nicht zu erfassen sind.

Grundsätzlich ist gegen eine solche »sparsame« Vorgehensweise bei der Erklärung empirischer Sachverhalte nichts einzuwenden, geht es doch eigentlich nur darum, einen gegebenen Ausschnitt der empirisch beobachtbaren Welt mit Hilfe möglichst weniger theoretischer Faktoren so zutreffend wie möglich zu erklären. Wie Fritz Scharpf gezeigt hat, wird eine solche Vorgehensweise jedoch problematisch, sobald auf diese Weise versucht wird, über die Erklärung der jeweils untersuchten Fälle hinaus allgemeine theoretische Aussagen zu formulieren. Scharpf argumentiert, dass es insbesondere in der EU-Forschung eine weit verbreitete Neigung gebe, auf der Grundlage von Fallstudien theoretische Aussagen zu generieren, die genau auf die Erklärung der wenigen untersuchten Fälle passen, aber in einer Sprache formuliert seien, die allgemeine Gültigkeit suggeriere. Solche Aussagen, so Scharpf, leiden jedoch in erheblichem Maße an dem Problem theoretischer »Übergeneralisierung« (siehe Scharpfs Beitrag in Schmidt et al. 1999).

Genau diese Neigung ist es, welche die theoretischen Argumente der Misfit-Schule problematisch erscheinen lässt. Natürlich ist es erstrebenswert, zur Erklärung einzelner untersuchter Fälle möglichst wenige kausal relevante Erklärungsfaktoren heranzuziehen. Eine solche Vorgehensweise allein ist jedoch ungeeignet, um theoretische Aussagen zu formulieren, welche über die zugrunde liegenden Fälle hinaus gültig sein sollen. Denn die Wahrscheinlichkeit, dass eine Faktorenkombination, die auf einen einzigen oder nur sehr wenige Fälle passt, genauso

noch einmal in einem anderen Fall auftritt, ist sehr gering. Einerseits kann es sein, dass manche der identifizierten Faktoren lediglich auf historische Kontingenzen zurückzuführen sind (Scharpf 1997: 28). Andererseits besteht die Möglichkeit, dass in anderen empirischen Kontexten zusätzliche oder alternative Kausalmechanismen greifen, die in den aktuell untersuchten Fällen lediglich nicht zum Vorschein gekommen sind, da die zugrunde liegenden Faktoren in allen betrachteten Fällen in der gleichen Ausprägung vorhanden waren.

In fallorientierten Untersuchungen lässt sich dieses Problem niemals vollständig in den Griff bekommen. Um die Problematik ganz auszuschalten, müsste man *alle* für den jeweils anvisierten Gegenstandsbereich relevanten Fälle untersuchen, was aus forschungspragmatischen Gründen zumeist nicht möglich ist. Wenngleich also im Grunde jede fallstudienbasierte Forschung mit dem Problem der Übergeneralisierung zu kämpfen hat, sofern sie allgemeinere theoretische Aussagen treffen möchte, so kann man doch zumindest zwei Strategien wählen, um mit diesem Problem konstruktiv umzugehen.

Die erste mögliche Strategie besteht in einer *Erhöhung der Fallzahl*: Um allgemeinere theoretische Aussagen über einen bestimmten Gegenstandsbereich zu formulieren, ist es grundsätzlich erstrebenswert, möglichst viele entsprechende Fälle zur Stützung der Aussagen zur Verfügung zu haben. Die Obergrenze der verarbeitbaren Fälle wird dabei nicht nur durch Ressourcen- und Kapazitätsgrenzen der einzelnen Forscher definiert, sondern auch durch das Verhältnis zwischen Tiefe und Breite der Untersuchung. Zwischen beiden Dimensionen besteht freilich ein inverses Verhältnis. Je tiefer eine Studie angelegt ist, desto weniger Fälle können mit der angestrebten Detailliertheit analysiert werden. Und je mehr Fälle untersucht werden, desto weniger tief kann die Analyse der einzelnen Fälle sein. Typischerweise werden in der Forschung nur die beiden Extreme abgedeckt. Am einen Ende des Kontinuums finden sich sehr detaillierte Studien über einzelne oder nur sehr wenige Fälle, auf der anderen gibt es quantitative Untersuchungen mit einer sehr hohen Fallzahl, bei denen dann aber nur noch eine sehr kursorische Analyse der einzelnen betrachteten Fälle möglich ist (Ragin 2000: 23–25). Diese Zweiteilung ist jedoch keineswegs notwendig. Vielmehr gibt es zwischen diesen beiden Extremen einen Bereich mittlerer Breite und mittlerer Tiefe (Ragin 2000: 22). Hier geht es darum, die Fallzahl zwar über das sonst im Bereich qualitativer Fallstudien übliche Maß zu erhöhen, ohne dadurch jedoch die Möglichkeit zu verlieren, die einzelnen Fälle genau genug zu untersuchen, um kausale Mechanismen durch qualitative Methoden des »process-tracing« (McKeow 1999) zu gewinnen.

Zweitens kann theoretische Übergeneralisierung durch die *Formulierung geeigneter »scope conditions«* vermieden werden: Bei der Generalisierung von Erkenntnissen, die sich auf die Untersuchung weniger Fälle stützen, sollten auf jeden Fall bestimmte »scope statements« oder »scope conditions« angegeben werden, die den Anwendungsbereich der theoretischen Aussagen auf ein plausibles Maß eingrenzen (Walker/Cohen 1985; siehe dazu auch Ragin 2000: 61–62). Diese Vorgehensweise allein kann natürlich Übergeneralisierung nicht gänzlich ausschalten. Aber die Diskussion der wahrscheinlichen Grenzen des Gültigkeitsbereichs einer Aussage verringert doch die Gefahr übergeneralisierter theoretischer Argumente durch eine gewisse Selbstdisziplinierung. Denn der Forscher wird dadurch gezwungen, sich darüber klar zu werden, für welchen Ausschnitt der empirischen Realität seine untersuchten Fälle tatsächlich repräsentativ sein können.

Diese Bedingungen sind allerdings in den bislang diskutierten Beiträgen vielfach nicht erfüllt. Duinas »reines« Misfit-Argument stützt sich auf eine empirische Untersuchung der Implementation einer gleichstellungspolitischen und einer umweltpolitischen EU-Richtlinie in jeweils drei verschiedenen Mitgliedstaaten der EU. Die geringe Fallzahl hätte unter methodischen Gesichtspunkten einen eng umgrenzten Geltungsbereich der theoretischen Erkenntnisse nahe gelegt. Stattdessen beansprucht Duinas theoretisches Modell Gültigkeit nicht nur für die Implementation von EU-Richtlinien ganz allgemein (Duina 1997, 1999), sondern sogar für den gesamten Bereich der Implementation von »common market rules«, worunter zusätzlich zur Gesamtheit der EU-Vorschriften auch die Vorschriften anderer regionaler Zusammenschlüsse wie etwa des Mercosur gefasst werden (Duina/Blithe 1999).

Etwas geringer stellt sich das Missverhältnis zwischen Gültigkeitsanspruch der theoretischen Aussagen und empirischer Basis bei Tanja Börzel dar. Da keine expliziten »scope conditions« angegeben werden, muss allerdings angenommen werden, dass ihr sehr allgemein formuliertes »pull-and-push model« immer noch zumindest für die Implementation von EU-Rechtsakten insgesamt erklärungsrelevant sein soll. Empirisch basiert dieses Modell jedoch nur auf Studien über die Implementation von fünf Rechtsakten aus dem Bereich der EU-Umweltpolitik in zwei Ländern, und es lässt sich keine Diskussion der Gründe finden, die eine solche Verallgemeinerung der empirischen Ergebnisse auf andere Bereiche der Politikimplementation innerhalb der EU oder auf andere Länder rechtfertigen könnten.

Die von Knill und Lenschow vorgebrachten theoretischen Aussagen fußen auf Untersuchungen über die Implementation von vier Richtlinien und einer Verordnung aus dem Bereich der EU-Umweltpolitik in drei Ländern. Die Auswahl der Rechtsakte ist dabei fast identisch mit der von Börzel, lediglich die ausgewählten Länder unterscheiden sich.¹ Das passgenaue »Zurechtschneidern« der theoretischen Aussagen auf die untersuchten Fälle bei gleichzeitiger Aufrechterhaltung eines allgemeinen Erklärungsanspruchs wird bei diesen beiden Autoren besonders deutlich. Um die mit dem ursprünglichen Misfit-Argument nicht zusammenpassenden Fälle erklären zu können, führen Knill und Lenschow zwei zusätzliche Erklärungsvariablen ein, mit denen dann die restlichen empirischen Beobachtungen erfasst werden können. Immerhin wird der Geltungsbereich des so gewonnenen »Modells« explizit diskutiert. Dabei unterscheidet Knill zwischen drei »Mechanismen der Europäisierung«:

1. Regelungen, die den Mitgliedstaaten ein explizites »institutionelles Modell« vorgeben, was insbesondere im Bereich der marktkorrigierenden Politik der Fall sei;
2. europäische Maßnahmen, die keine institutionellen Vorgaben enthalten, sondern die Opportunitätsstrukturen zwischen den nationalen Akteuren verändern, was vor allem im Bereich der marktschaffenden Politik zu finden sei;
3. EU-Maßnahmen, die lediglich unverbindliche Empfehlungen enthalten, mit denen die Überzeugungen und Erwartungen der nationalen Akteure indirekt beeinflusst werden sollen (Knill 2001: 213–227; siehe auch Knill/Lehmkuhl 1999).

Das vorgeschlagene theoretische Modell institutioneller Kompatibilität oder Inkompatibilität soll innerhalb dieser drei Mechanismen vor allem für den Bereich marktkorrigierender Maßnahmen gültig sein, weil nur hier die europäischen Vorschriften explizite institutionelle Implikationen beinhalten (Knill 2001: 213–227). Auch wenn diese Begründung im Rahmen der vorgeschlagenen theoretischen Logik nicht unbedingt überzeugend erscheint,² so ist dennoch zu konstatie-

1 Diese Kongruenz kommt durch ein von der Europäischen Kommission gefördertes Forschungsprojekt über den Einfluss nationaler Verwaltungstraditionen auf die Implementation europäischer Umweltpolitik zustande, an dem sowohl Knill und Lenschow als auch Börzel beteiligt waren (siehe Knill/Lenschow 1997).

2 Schon Thomas Risse hat darauf hingewiesen, dass diese Trennung nicht tragfähig ist, weil es auch bei marktschaffender Integration Anpassungsbedarf auf der nationalen Ebene ge-

ren, dass der behauptete Geltungsbereich der Aussagen dadurch immerhin ein Stück weit eingeschränkt wird. Trotzdem beansprucht das auf der Basis von insgesamt 15 Fällen aus dem Bereich der Umweltpolitik erarbeitete theoretische »Baukastenmodell« immer noch Gültigkeit für den gesamten Bereich markt-schaffender europäischer Interventionen. Explizit erwähnt werden neben der Umweltpolitik Regelungsbereiche wie der Verbraucherschutz und Teile des Arbeitsrechts wie etwa der Sicherheits- und Gesundheitsschutz am Arbeitsplatz (Knill 2001: 214). Nicht zuletzt die Ergebnisse der vorliegenden Arbeit werden zeigen, dass der beanspruchte Gültigkeitsbereich zumindest was das Arbeitsrecht angeht zu weit gefasst ist.

In der Summe zeigt sich, dass weite Teile der bisherigen Forschung zur Implementation von EU-Rechtsakten der institutionellen Kompatibilität zwischen europäischen Regelungen und nationalen Traditionen einen sehr hohen Stellenwert zur Erklärung der Implementationsperformanz verschiedener Mitgliedstaaten eingeräumt haben, obwohl in vielen dieser Arbeiten bereits erkennbar ist, dass die empirische Realität komplexer ist, als dass sie sich durch einen einzigen theoretischen Mechanismus abbilden ließe. Daher wurden verschiedene Hilfsvariablen eingeführt, um die »abweichenden« Fälle zu erklären. Diese Form des theoretischen Argumentierens ist jedoch wenig geeignet, um Aussagen zu produzieren, deren Gültigkeitsanspruch über die wenigen untersuchten Fälle hinausreicht.

Vor dem Hintergrund dieses Befundes ist es daher ein Ziel der vorliegenden Arbeit, den begrenzten empirischen Erklärungswert des Misfit-Arguments zu demonstrieren. Dabei gilt es jedoch, die Gefahr zu vermeiden, dem von Scharpf identifizierten »endless cycle of over-generalized propositions and false falsifications« eine weitere theoretisch wenig fruchtbare Schleife hinzuzufügen (Scharpf 2000a: Anm. 3). Darunter versteht er die vor allem in der aktuellen EU-For-

ben kann, der sich nicht grundsätzlich von dem im Bereich marktkorrigierender Interventionen unterscheidet (Risse 1999). Selbst wenn man innerhalb der von Knill vorgeschlagenen Logik bleibt, ist nicht einsichtig, warum institutioneller Misfit nicht auch bei Liberalisierungsmaßnahmen auftreten könnte. Wenn der »administrative Stil« in einem bestimmten Sektor durch strikte staatliche Marktabschottung gekennzeichnet ist und dieses Regulierungsprinzip aufgrund europäischer Liberalisierungsschritte nicht mehr aufrecht zu erhalten ist, dann müsste dies gemäß des von Knill und Lenschow vorgebrachten Modells als institutioneller Misfit klassifiziert werden.

schung vorherrschende Dynamik, übergeneralisierte theoretische Aussagen auf der Grundlage einzelner Fallstudien zu produzieren, die dann von anderen Autoren auf der Grundlage anderer Fallstudien widerlegt und durch andere, ebenso übergeneralisierte theoretische Argumente ersetzt werden, welche dann wiederum von nachfolgenden Fallstudien widerlegt werden können.³

Beispiele für diese Vorgehensweise lassen sich auch in der EU-Implementationsforschung finden. So versucht Markus Haverland, das Misfit-Argument auf der Grundlage einer Studie über die Implementation der EU-Verpackungsmüllrichtlinie in Deutschland, den Niederlanden und Großbritannien zu überprüfen (Haverland 2000). Dabei kommt er zu dem Ergebnis, dass die Implementationsperformanz der drei Länder nicht durch den Anpassungsbedarf erklärt werden könne. Großbritannien, das Land mit dem größten Anpassungsbedarf, implementierte die Richtlinie erfolgreich, während Deutschland die Richtlinie trotz relativ geringer Anpassungserfordernisse verspätet und nicht korrekt implementierte. Zur Erklärung dieser Befunde führt er die Anzahl der im Umsetzungsprozess vorhandenen Vetopunkte in den jeweiligen politischen Systemen an. Das unterschiedliche Abschneiden Großbritanniens und Deutschlands ist also auf die geringe beziehungsweise hohe Zahl von Vetopunkten in den beiden Ländern zurückzuführen. Aus diesem Ergebnis seiner Fallstudien zieht Haverland jedoch die Schlussfolgerung, dass damit das Misfit-Argument ganz generell widerlegt sei und stattdessen die Zahl der Vetopunkte von entscheidender Bedeutung für die Implementation von EU-Rechtsakten sei (Haverland 2000: 100).

Haverlands Ergebnisse sind zwar durchaus geeignet, die alleinige Erklärungskraft des Misfit-Arguments anzuzweifeln. Sie liefern auch Hinweise darauf, dass die Zahl der Vetopunkte ein wichtiger Bestimmungsfaktor für Implementationsergebnisse ist. Die Demonstration, dass dieser Faktor die Implementationsperformanz einer Richtlinie in zwei Ländern erklären kann,⁴ bietet jedoch keine

3 Scharpf spricht von einem »vicious cycle where empirical studies tend to produce overgeneralized hypotheses, only to see them falsely falsified by the next study, which will proudly present its own overgeneralized propositions, and so on« (Scharpfs Beitrag in Schmidt et al. 1999).

4 Genau genommen können mit Hilfe des Vetopunkte-Arguments auch in Haverlands Logik nur die Fälle Deutschland und Großbritannien erklärt werden. Das gute Abschneiden der Niederlande könnte sowohl auf die von Haverland behauptete geringe Zahl von Vetopunkten im niederländischen Entscheidungssystem zurückzuführen sein als auch auf die Tatsache, dass die Verpackungsmüllrichtlinie für die Niederlande nur moderaten Anpassungsbedarf bedeutete. Außerdem ist zu bezweifeln, dass die Niederlande tatsächlich als ein Sys-

theoretisch und methodisch überzeugende Grundlage für die von Haverland gezogene Schlussfolgerung, Vetopunkte *alleine* könnten das unterschiedliche Abschneiden verschiedener Länder bei der Implementation von EU-Rechtsakten *ganz allgemein* erklären.

Die vorliegende Studie unternimmt deshalb zwei Schritte, um diese Kombination aus zweifelhafter einzelfallbasierter Falsifikation und übergeneralisierter induktiver Theorieformulierung zu vermeiden. Erstens werden mehr Fälle analysiert, als dies häufig üblich ist. In vertieften Fallstudien untersuche ich die Umsetzung von 6 arbeitsrechtlichen Richtlinien in 4 Ländern. Darüber hinaus kann ich auf einen groben Überblick über die Umsetzung dieser Richtlinien in den übrigen 11 Mitgliedstaaten zurückgreifen.⁵ Dadurch können Ausblicke auf die Relevanz der gewonnenen Erkenntnisse auch in den übrigen Ländern gegeben werden. Somit ist zumindest für den Bereich des Arbeitsrechts eine sehr breite empirische Basis gesichert.⁶ Da auf diesem Wege aber trotzdem nur ein beschränkter Ausschnitt der empirischen Realität analysiert werden kann, ist der zweite Schritt noch wichtiger als der erste. Er besteht darin, geeignete »scope conditions« zu spezifizieren, die es erlauben könnten, die erarbeiteten Ergebnisse gegebenenfalls mit entsprechenden Modifikationen auf andere empirische Konstellationen zu übertragen.

tem mit wenigen Vetospielern klassifiziert werden kann, zumindest, wenn man mit Tsebelis (1995) und anderen auch parteipolitische Vetospieler mit in die Analyse einbezieht. Aufgrund des Verhältniswahlrechts ist die Partei, welche den Premierminister stellt, in den Niederlanden traditionell auf mindestens einen Koalitionspartner angewiesen. Im Untersuchungszeitraum von Haverlands Studie bestand die niederländische Regierung sogar aus drei Koalitionspartnern mit effektiver Vetomacht (siehe auch Kapitel 3.2).

5 Zum Entstehungszusammenhang dieses Datenbestandes siehe Kapitel 1, Fußnote 14.

6 Mit einer Fallzahl von 24 vertieften Fallstudien liegt die vorliegende Arbeit bereits etwa gleich auf mit dem Florentiner Projekt von Christoph Knill, Andrea Lenschow und Tanja Börzel (siehe Fußnote 1). Durch das zusätzliche Material aus dem Projektverbund konnte ich darüber hinaus prinzipiell auf Informationen zu 66 weiteren Fällen zurückgreifen, wenngleich diese Fälle aus Platzgründen hier nur punktuell zur Erhärtung meiner Befunde erwähnt werden können (für einen Gesamtüberblick siehe Falkner et al. 2005).

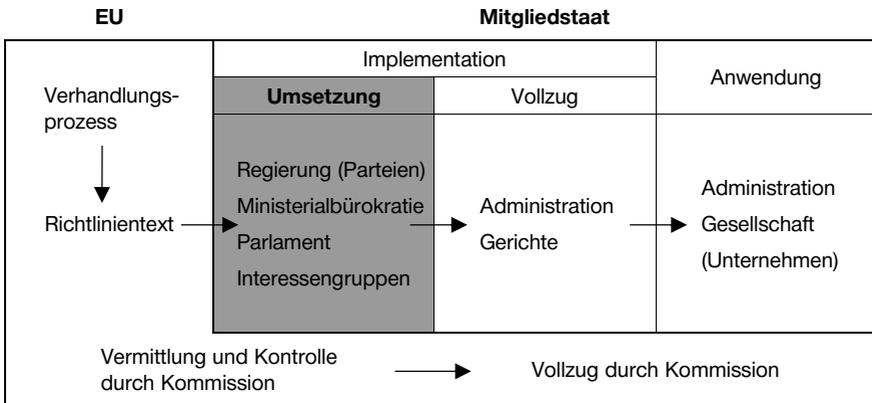
2.2.2 Strukturelle Wirkungen ohne expliziten Akteurbezug: Das Problem theoretischer Unterspezifiziertheit

Die dargestellten theoretischen Aussagen der »Misfit-Schule« sind jedoch nicht nur übergeneralisiert, sondern auch theoretisch unterspezifiziert. Damit ist gemeint, dass die behaupteten Auswirkungen hohen beziehungsweise niedrigen Anpassungsbedarfs auf das Ergebnis europäischer Implementationsprozesse nicht über ein klar erkennbares Akteurmodell vermittelt werden. Es bereitet jedenfalls gewisse Schwierigkeiten, wenn man von einer weniger strukturell determinierten Sichtweise ausgeht und versucht, die Misfit-These auf der Grundlage einer entsprechenden Konstellation von Implementationsakteuren zu reformulieren. Dabei bereitet schon die Identifikation der zentralen Akteure gewisse Probleme. Wer sorgt eigentlich dafür, dass es bei hohem Anpassungsbedarf zu den erwarteten erheblichen Implementationsmängeln und -verzögerungen kommt? Und von welchen Akteuren wird erwartet, dass sie bei geringem Anpassungsbedarf für eine reibungslose und schnelle Anpassung sorgen? Die Beiträge von Knill und Lenschow sowie von Börzel suggerieren in diesem Zusammenhang, dass vor allem *nationale Verwaltungen* im Zentrum der nationalen Anpassungsprozesse stehen. Börzel spricht mehrmals von der »public administration« als derjenigen Instanz, die eine zügige und richtlinienkonforme Anpassung an signifikante Anpassungserfordernisse verhinderte (Börzel 2000a: 224, 225, 2000c: 147). Auch Knill und Lenschow erwähnen mehrfach »administrative resistance« als zentrale Ursache für Verzögerungen und Mängel bei der Implementation europäischer Richtlinien mit hohem Anpassungsbedarf (siehe zum Beispiel Knill/Lenschow 2000a: 261, 2001: 126).

Dieser Fokus auf nationale Verwaltungen lässt sich teilweise damit erklären, dass die genannten Autoren sich nicht nur auf die *Umsetzung* der Richtlinien konzentrieren, sondern auch die nachfolgenden Stufen des Vollzugs und der Anwendung mit in ihre Analysen einbeziehen. Da bei den ausgewählten Richtlinien nicht nur die Kontrolle der Einhaltung der festgelegten Bestimmungen zum größten Teil nationalen Aufsichtsbehörden obliegt, sondern die staatlichen Verwaltungen selbst häufig die eigentlichen Adressaten der Regelungen sind, spielen diese natürlich auf der Ebene der Anwendung und des Vollzugs eine zentrale Rolle.⁷ Es sollte aber darauf hingewiesen werden, dass es sich hierbei in

7 Die Umweltinformationsrichtlinie schreibt beispielsweise vor, dass die staatlichen Um-

Abbildung 2-1 EU-Richtlinien im europäischen Mehrebenensystem



der Regel um untergeordnete Verwaltungsbehörden handelt, und nicht um die Ministerialverwaltung. Eine ganz andere Akteurkonstellation findet man hingegen bei der *Umsetzung* europäischer Richtlinien vor. Dort sind zwar Verwaltungsakteure auch von Bedeutung, allerdings haben wir es hier mit Ministerialverwaltungen zu tun, die mit der Ausarbeitung von Gesetzes- und Verordnungsentwürfen befasst sind. Doch entscheidend für die Verabschiedung dieser Entwürfe sind nicht die Ministerialbeamten selbst, sondern die Regierungen, die darin vertretenen Parteien, wichtige Interessengruppen und gegebenenfalls die nationalen Parlamente (siehe Abbildung 2-1).

Angesichts der Unterschiedlichkeit der involvierten Akteurguppen erscheint es wenig wahrscheinlich, dass sich die drei Phasen Umsetzung, Anwendung und Vollzug unter Rückgriff auf ein gemeinsames theoretisches Erklärungsmodell analysieren lassen.⁸ Wenn man jedoch versucht, die unterschiedliche Performanz

weltbehörden (in Deutschland also etwa die verschiedenen Aufsichtsbehörden der Länder) auf Anfrage eine Reihe umweltbezogener Daten offen legen müssen (Knill 2001: 129). Damit sind diese Verwaltungsbehörden die Adressaten der Richtlinie.

⁸ Die genauere Analyse des nationalen Vollzugs arbeitsrechtlicher EU-Richtlinien bildet einen Schwerpunkt der Dissertation von Miriam Hartlapp. Für den nationalen Vollzug stehen dabei Faktoren wie die Organisation und Ressourcenausstattung von Arbeitsaufsichtsbehörden, die Art, Höhe und Verfügbarkeit von Sanktionen oder die Zugangsmöglichkeiten zum Rechtssystem im Mittelpunkt der Analyse (Hartlapp 2005).

verschiedener Mitgliedstaaten bei der *Umsetzung* unterschiedlicher europäischer Richtlinie zu erklären, dann muss die Rolle der »politischen« Akteure, die für die Umsetzung zuständig sind, sehr viel stärker in den Blick genommen werden, als dies in den misfitorientierten Beiträgen der Forschung bislang der Fall war.

Unter diesen Bedingungen kann die Misfit-These mit spezifischem Fokus auf die Umsetzungsphase und unter Einbeziehung der für diese Phase zentralen Akteure reformuliert werden. Ausgangspunkt bildet die Annahme, dass Regierungen eine zentrale Rolle bei der Gestaltung staatlicher Politik zukommt. Wenn das so ist, dann muss aus einer misfitorientierten Sichtweise angenommen werden, dass die Haltung der Regierung gegenüber der Umsetzung einer bestimmten europäischen Richtlinie von der Höhe des jeweiligen Anpassungsbedarfs determiniert wird. Folglich sollte man folgende Reaktionen der Regierung auf europäische Richtlinien erwarten:

Bei hohem Anpassungsbedarf sollte die zuständige Regierung Widerstand gegen die Umsetzung leisten und es müsste zu Verspätungen oder materiellen Umsetzungsmängeln kommen. Ist das Ausmaß der erforderlichen Anpassungen dagegen gering, so müsste eine unterstützende Haltung der Regierung und daher eine problemlose und rechtzeitige Umsetzung zu beobachten sein.

Eine solche Konzentration auf strukturelle Inkompatibilitäten zwischen europäischen Regelungen und nationalen Ausgangsbedingungen ist jedoch unter theoretischen Gesichtspunkten keineswegs notwendig. Entsprechend den Annahmen des »akteurzentrierten Institutionalismus« müssen vielmehr institutionelle und akteurbezogene Faktoren gleichermaßen in Betracht gezogen werden (Mayntz/Scharpf 1995; Scharpf 2000b). Auf der Basis verschiedener Literaturstränge arbeite ich im folgenden Abschnitt eine Reihe zusätzlicher Einflussfaktoren auf die Umsetzung europäischer Richtlinien heraus.

2.3 Auf der Suche nach weiteren Erklärungsfaktoren

Mehrere Beiträge der Forschung über die Auswirkungen der »Europäisierung« auf die Mitgliedstaaten haben eine Sichtweise vorgeschlagen, die zwar von strukturellen Inkompatibilitäten zwischen europäischen Anforderungen und nationalen Ausgangsbedingungen ausgeht, zusätzlich jedoch verschiedene nationale Kontextfaktoren in den Blick nimmt, die darüber entscheiden, wie die Anpas-

sungserfordernisse auf der nationalen Ebene tatsächlich verarbeitet werden (Börzel/Risse 2000; Héritier 2001b; Risse/Cowles/Caporaso 2001). Wenngleich es in dieser Forschungsrichtung nicht um die Erklärung von rechtzeitiger und vollständiger Implementation geht, sondern um die Auswirkungen der europäischen Integration auf nationale Strukturen und Politikmuster (siehe Kapitel 1), so kann doch die generelle Einsicht dieser Beiträge auch für eine Studie über die Umsetzung von EU-Richtlinien genutzt werden: Es müssen verschiedene nationale Kontextfaktoren in den Blick genommen werden, die zwischen Misfit und tatsächlicher Anpassung vermitteln.

So wertvoll diese Erkenntnis grundsätzlich ist, so wenig hilfreich sind teilweise die vorgeschlagenen »mediating factors«. Das liegt vor allem daran, dass die diskutierten Ansätze für die Erklärung sehr diverser Europäisierungsprozesse relevant sein sollen. Börzel und Risse (2000) schlagen sogar ein einheitliches Analysemodell für Anpassungen im Bereich materieller Politikinhalt, Politikprozesse und politischer Institutionen (»policies«, »politics« und »polity«) vor. Angesichts dessen kann es nicht verwundern, dass die vorgeschlagenen Vermittlungsfaktoren mitunter sehr allgemein gehalten sind und daher wenig direkten analytischen Nutzen für konkrete empirische Analysen mit sich bringen. Ohne weitere Spezifikationen ist es jedenfalls nicht unmittelbar klar, wonach man suchen sollte, wenn man weiß, dass Phänomene wie »norm entrepreneurs«, »cooperative informal institutions« oder »supporting formal institutions« eine Rolle spielen (Börzel/Risse 2000; ähnlich auch Risse/Cowles/Caporaso 2001).

2.3.1 Die Rolle von Vetopunkten und der Einfluss von Interessengruppen

Trotzdem haben die unterschiedlichen Studien dieser breiter angelegten Forschungsrichtung über die nationalen Auswirkungen der Europäisierung das Augenmerk auf zwei wichtige Einflussgrößen gerichtet. Viele Autoren haben darauf hingewiesen, dass die Zahl der in einem nationalen politischen System vorhandenen *Vetopunkte* Einfluss darauf hat, ob Anpassungen tendenziell blockiert werden oder nicht. Die Wahrscheinlichkeit von Blockaden steigt dabei mit zunehmender Zahl von Vetopunkten (Börzel/Risse 2000: 7; Risse/Cowles/Caporaso 2001: 9; Haverland 2000). Darüber hinaus wurde mehrfach darauf hingewiesen, dass *gesellschaftliche Akteure* Einfluss auf die Anpassungsprozesse ausüben können. Im Gegensatz zu Börzel sowie Knill und Lenschow, die grundsätzlich

von einer positiven Wirkung gesellschaftlicher Akteure auszugehen scheinen (siehe oben), impliziert die offenere Konzeptualisierung von Héritier (2001a: 44), dass die Haltung gesellschaftlicher Interessengruppen gegenüber einer bestimmten Reform davon abhängt, ob die zur Debatte stehenden Schritte ihnen Vor- oder Nachteile einbringen würden. Es ist also durchaus denkbar, dass gesellschaftliche Gruppen nicht nur als unterstützende »pull factors« (Börzel 2000c: 148) im Rahmen einer »supportive actor constellation« (Knill/Lenschow 2001: 124 u. 126) agieren, sondern auch eine »opposing actor constellation« bilden, die erforderliche Anpassungen verhindern oder verzögern kann.

Die jeweilige Rolle von Reformbefürwortern und Reformgegnern hängt schließlich von ihrem relativen Einfluss innerhalb des Entscheidungssystems ab. Dieser Einfluss wird häufig unter dem Begriff »faktische Vetomacht« diskutiert (Héritier 2001a, 2001b). Ich halte es dagegen aus Gründen der analytischen Klarheit für wichtig, den Begriff des Vetospielers auf solche Akteure zu beschränken, die *formelle Vetomacht* im Sinne von Tsebelis (1995: 308) haben. Dazu zählen institutionelle Vetospieler wie etwa der deutsche Bundesrat bei zustimmungspflichtigen Gesetzen, aber auch parteipolitische Vetospieler innerhalb von Koalitionsregierungen. Diese Akteure zeichnen sich dadurch aus, dass ihre Zustimmung unabdingbar ist, damit Entscheidungen getroffen werden können. Der *faktische Einfluss von Interessengruppen* sollte davon jedoch unterschieden werden, es sei denn, ihre Zustimmung wäre wirklich formell notwendig, damit ein bestimmter Vorschlag verabschiedet werden kann. Wenn die Rolle von Interessengruppen aber nur von ihrem faktischen Einfluss auf Regierungsparteien oder andere Vetospieler abhängt, dann können Entscheidungen prinzipiell auch gegen ihren Willen getroffen werden.

2.3.2 Die Bedeutung von Parteien

Neben Interessengruppen und ihren Präferenzen kann aber auch die *parteipolitische Ausrichtung der Regierung* einen erheblichen Einfluss auf die Umsetzung von EU-Richtlinien haben. Was innerhalb der vergleichenden Politikforschung schon lange unter dem Begriff »Parteiendifferenzthese« oder »Parties-do-matter-These« diskutiert wird (Castles 1982; Schmidt 1996b, 1996c, 2000: 378–389), nämlich der Einfluss von unterschiedlichen Regierungsparteien und ihren verschiedenen Programmen und Wählerklientelen auf die Gestaltung staatlicher Politik, ist bislang noch überhaupt nicht ins Blickfeld der Forschung über die

Implementation von EU-Richtlinien geraten. Es spricht jedoch wenig dafür, dass Reformen, die auf der europäischen Ebene beschlossen wurden und auf der nationalen Ebene umgesetzt werden müssen, *per se* parteipolitisch neutral sind und ihre politische Verarbeitung daher, anders als viele andere nationale Themen (insbesondere im Bereich der Wirtschafts- und Sozialpolitik), nicht von den unterschiedlichen Präferenzen christdemokratischer, wirtschaftsliberaler oder sozialdemokratischer Parteien beeinflusst sind. Daher erscheint es durchaus angeraten, den potenziellen Effekt unterschiedlicher parteipolitischer Regierungskonstellationen bei der Analyse von Umsetzungsprozessen systematisch zu untersuchen.

2.3.3 Die Rolle effizienter Verwaltungsverfahren und klarer Vorgaben

Neben solchen eher »politischen« Einflussgrößen können jedoch auch administrative und verfahrenstechnische Faktoren eine Rolle bei der Umsetzung von Richtlinien spielen. Darauf hat insbesondere die verwaltungswissenschaftlich ausgerichtete Forschung über die Umsetzung europäischer Richtlinien hingewiesen, der die ersten systematischen Untersuchungen über die Implementation von europäischen Vorschriften überhaupt zu verdanken ist.⁹ Beiträge mit ähnlicher theoretischer Herangehensweise finden sich aber auch noch in jüngerer Zeit (Demmke 1994; Pappas 1995; Van den Bossche 1996; Ciavarini Azzi 2000). In diesen Studien erscheint die Implementation von EU-Maßnahmen im Grunde als ein unpolitischer, bürokratischer Prozess, dessen Erfolg von einer möglichst schnellen, effizienten und reibungslosen Verarbeitung der Vorgaben durch die nationalen Verwaltungen abhängt.

Als Voraussetzung für eine rechtzeitige und korrekte Umsetzung wird immer wieder auf die *Klarheit, Verständlichkeit und Kohärenz der europäischen Vorschriften* verwiesen, denn vage Formulierungen in europäischen Rechtsakten können zu fehlerhaften Interpretationen und dadurch zu Umsetzungsmängeln führen.¹⁰ Ein weiterer Faktor, auf den die verwaltungswissenschaftlich orientierte Forschung hingewiesen hat, ist die nötige *administrative Effizienz*, die erforderlich sei, um europäische Vorschriften rechtzeitig und korrekt umsetzen zu

9 Vgl. Ciavarini Azzi (1985), Siedentopf/Ziller (1988a, 1988b), Schwarze et al. (1990), Schwarze/Becker/Pollack (1991, 1993a, 1993b).

10 Vgl. Weiler (1988: 354–355), Schwarze/Becker/Pollack (1993b: 94), Van den Bossche (1996: 383), Demmke (1998: 94), Ciavarini Azzi (2000: 52).

können. Wenn die zuständigen nationalen Ministerien nicht über angemessene finanzielle und personelle Ressourcen und über die nötige sachliche oder juristische Expertise verfügen, kann dies zu Umsetzungsproblemen führen.¹¹ Auch *administrative Koordinationsprobleme* können Verzögerungen verursachen, etwa wenn mehrere Ministerien für die Umsetzung zuständig sind und deren Arbeit schlecht aufeinander abgestimmt ist.¹²

Probleme aufgrund mangelhafter Koordination zwischen Verwaltungseinheiten oder unklaren Zuständigkeiten lassen sich allerdings durch *administrative Verfahren zur Sicherstellung rechtzeitiger Umsetzung* vermindern. Zu diesem Zweck gibt es inzwischen in fast allen Ländern verschiedene (und unterschiedlich effektive) Mechanismen, die dafür sorgen sollen, dass die europäischen Pflichten im Rahmen der Umsetzung von Richtlinien eingehalten werden. Häufig existiert beispielsweise eine dem Außenministerium oder Regierungschef unterstellte Abteilung, welche die einzelnen Fachressorts an die Einhaltung von Umsetzungsfristen erinnert. Je nach inneradministrativer Stellung und organisatorischer Ausstattung kann die Effektivität dieser Instanzen jedoch erheblich variieren (Rasmussen 1988: 96–99; Pappas 1995; Szukala 2002).

Schließlich hat die verwaltungswissenschaftliche Forschung deutlich gemacht, dass auch die *Verfahrenseffizienz* eine wichtige Rolle bei der rechtzeitigen Erfüllung europäischer Verpflichtungen haben kann. Die Beteiligung der Parlamente im Rahmen der mitunter sehr komplizierten und langwierigen Gesetzgebungsverfahren stellt dabei häufig eine Ursache für Verzögerungen dar. Ein sehr viel effizienteres Instrument ist dagegen die Umsetzung durch delegierte Gesetzgebung, bei der die Parlamente entweder gar nicht oder nur im Rahmen von gestrafften Verfahren beteiligt werden (Schwarze/Becker/Pollack 1993b: 71–72; Van den Bossche 1996: 380–381; Ciavarini Azzi 2000: 59).

Wie bereits weiter oben im Zusammenhang mit der Misfit-These gezeigt wurde, greift eine solche Verengung auf eine effiziente Organisation und Koordination der zuständigen *Verwaltungseinheiten* für die Umsetzung europäischer Richtlinien zu kurz, weil hier nicht nur Verwaltungseinheiten beteiligt sind, sondern auch »politische« Akteure wie Parteien und Interessengruppen. Dennoch sollten die Erkenntnisse dieser Forschung als Hinweis genutzt werden, dass bei

11 Siehe etwa Laffan/Manning/Kelly (1988: 392–393), Bichler (1995: 372), Siedentopf (1997: 118).

12 Vgl. Mény (1988: 297), Schwarze/Becker/Pollack (1993b: 94), Van den Bossche (1996: 382), Ciavarini Azzi (2000: 57–58).

der Umsetzung von Richtlinien neben »politischen« Variablen *auch* administrative und verfahrenstechnische Faktoren eine Rolle spielen können. In der jüngeren, auf institutionelle Inkompatibilitäten abzielenden Forschung scheint diese Erkenntnis jedenfalls kaum mehr präsent zu sein.

2.3.4 Der Einfluss der nationalen Entscheidungsvorbereitung

Neben den bereits genannten Argumenten bezüglich möglichst effizienter administrativer Verfahren hat die verwaltungswissenschaftlich orientierte Forschung noch auf einen weiteren wichtigen Faktor zur Sicherstellung effektiver Umsetzung hingewiesen: das *Ausmaß der Interesseneinbeziehung im Rahmen der nationalen Entscheidungsvorbereitung*. Die Überlegung dahinter ist, dass es zu Umsetzungsproblemen kommen kann, wenn Akteure, die bei der Umsetzung eine wichtige Rolle spielen, ihre Positionen nicht bereits im Zuge der EU-Verhandlungen einbringen konnten.¹³

Während das Argument einer möglichst engen Verzahnung zwischen Entscheidungsvorbereitung und -umsetzung vor allem auf eine möglichst umfassende Interesseneinbeziehung abzielt, haben verschiedene Autoren vorgeschlagen, den Blickwinkel zu erweitern und auch den Aspekt effektiver Information zu beachten. Dabei gilt es sicherzustellen, dass die für die Umsetzung verantwortlichen Akteure möglichst akkurate und vollständige Informationen über die Entscheidungsprozesse haben, um die Bestimmungen in den umzusetzenden Rechtsakten richtig interpretieren zu können. Infolge dessen wird die praktische Empfehlung ausgesprochen, dass dieselben Beamten, die an den EU-Verhandlungen beteiligt waren, auch für die Umsetzung zuständig sein sollen (Laffan/Manning/Kelly 1988: 394–395; Schwarze/Becker/Pollack 1993b: 76–77; Siedentopf 1997: 118). Ist dies nicht möglich, so sollte es zumindest einen engen Informationsaustausch zwischen den verschiedenen Akteuren geben (Bursens/Helsen 2000: 29).

13 Vgl. Ciavarini Azzi (1988: 196–198, 2000: 59–60), Kooiman/Yntema/Lintsen (1988: 601–602), Pag/Wessels (1988: 172–173), Rasmussen (1988: 111–113), Weiler (1988: 349–350), Schwarze/Becker/Pollack (1993b: 82–83), Van den Bossche (1996: 377–378).

2.3.5 Die Bedeutung der nationalen Interessenvertretung im europäischen Entscheidungsprozess

Der Erfolg des eben dargelegten Vorschlags, Umsetzungsprobleme durch eine umfassende Einbindung aller relevanten Interessen in die nationale Entscheidungsvorbereitung zu verhindern, ist davon abhängig, dass die nationale Regierung ihre so gebildete Position in den europäischen Verhandlungen auch effektiv durchsetzen kann. Unter welchen Bedingungen mit einer solchen effektiven Interessenvertretung der nationalen Regierungen zu rechnen ist, darüber gehen die Meinungen innerhalb der EU-Forschung jedoch weit auseinander.

Gemäß den Annahmen des Intergouvernementalismus sind europäische Entscheidungsprozesse als Verhandlungen zwischen nationalen Regierungen zu verstehen, die als egoistisch-rationale Akteure mit feststehenden Präferenzen und vollständigem Wissen über die Folgen der verhandelten Materien betrachtet werden (Scharpf 1985, 1999: 70–80; Moravcsik 1993, 1998: Kapitel 1). Unter diesen Umständen kann es zur Verabschiedung von Maßnahmen, die den Interessen einer Regierung widersprechen, nur kommen, wenn im Ministerrat mit qualifizierter Mehrheit entschieden und die betreffende Regierung dabei überstimmt wurde.¹⁴ Bei einstimmigen Entscheidungen dagegen verfügt jede Regierung über effektive Vetomacht und kann daher alle unliebsamen Regelungen zu Fall bringen.

Folgt man dagegen den Überlegungen historisch-institutionalistischer und konstruktivistischer Ansätze, so sind sehr viel mehr Bedingungen denkbar, unter denen es zu einer Nichtberücksichtigung nationaler Interessen im Entscheidungsprozess kommen kann. Es lassen sich zumindest zwei verschiedene Mechanismen unterscheiden, die bewirken können, dass auch unter Einstimmigkeitserfordernissen Maßnahmen verabschiedet werden, die nicht den vorher definierten nationalen Interessen entsprechen.

Bei den nationalen Beamten, die an den Verhandlungen in den Ratsarbeitsgruppen und im COREPER beteiligt sind, kann es während der Diskussionen zu »agency loss« (Kiewit/McCubbins 1991: 5) in Folge von *Lern- und Sozialisationseffekten* kommen, sodass sie eventuell auch Regelungen zustimmen, die mit den ursprünglich definierten nationalen Interessen nicht mehr vollständig über-

14 Neben den Präferenzen der anderen Regierungen spielt bei Mehrheitsentscheidungen auch die Agenda-setting-Macht der Europäischen Kommission und des Europäischen Parlaments eine wichtige Rolle (siehe insbesondere Tsebelis 1994; Garrett/Tsebelis 1996; Tsebelis/Garrett 2000).

einstimmen.¹⁵ Des Weiteren kann die Komplexität der zu verhandelnden Materie und die Vielzahl der zur Debatte stehenden Einzelpunkte zu *Informationsproblemen* auf Seiten der Verhandlungsteilnehmer führen, sodass sie die Konsequenzen der diskutierten Regelungen nicht vollständig abschätzen können.¹⁶

Aus der Literatur über die unterschiedlichen *organisatorischen Modelle des EU-bezogenen Entscheidungsprozesses* in den verschiedenen Mitgliedstaaten kann abgeleitet werden, dass es möglicherweise nationale Unterschiede hinsichtlich der Wahrscheinlichkeit gibt, dass Informationsprobleme und insbesondere »agency loss« auftreten (Kassim et al. 2001; Kassim/Peters/Wright 2001; Wessels/Maurer/Mittag 2003). Hierbei sollten strikt zentral koordinierte Systeme besser abschneiden als lose gekoppelte und auf Ressortautonomie beruhende Organisationsmodelle.

2.4 Akteure, Institutionen und die Umsetzung europäischer Richtlinien: Das Analyseraster im Überblick

Basierend auf der Grundannahme des akteurzentrierten Institutionalismus, dass für die Erklärung politischer Prozesse nicht nur strukturelle Bedingungen, sondern auch Akteure und ihre Präferenzen eine wichtige Rolle spielen, wurde im vorangegangenen Abschnitt eine Reihe von Faktoren herausgearbeitet, die neben dem Anpassungsbedarf Einfluss auf die Umsetzungsqualität europäischer Richtlinien haben können. Im Folgenden soll nun ein Überblick über das resultierende Analyseraster gegeben werden, indem die einzelnen Faktoren und ihre jeweilige Verknüpfung im Zusammenhang dargestellt werden (siehe Abbildung 2-2)

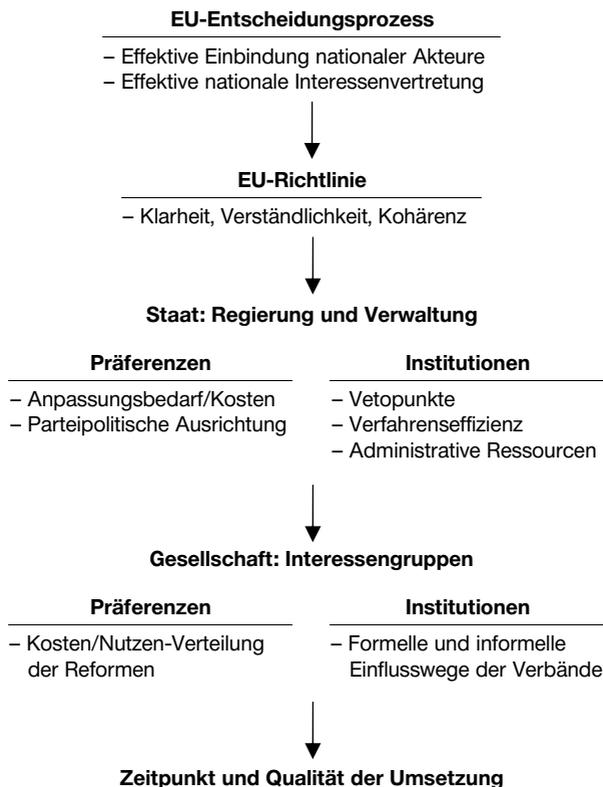
Die Umsetzung europäischer Richtlinien ist Teil eines Politikzyklus, der bereits mit der nationalen Entscheidungsvorbereitung und der europäischen Entscheidungsfindung beginnt. Daher muss man bei einer Analyse von Umsetzungsprozessen bereits vor dem Zustandekommen europäischer Anpassungserfordernisse ansetzen und die Frage stellen, wie es auf der europäischen Ebene überhaupt zu

15 Vgl. Hayes-Renshaw/Wallace (1997), Jørgensen (1997), Lewis (1998, 2000), Christiansen/Jørgensen/Wiener (1999), Joerges/Neyer (1997), Joerges/Vos (1999).

16 Siehe Pierson (1996: 136–139), Eichener (1996: 276–277, 2000: 309–314); siehe auch bereits Weiler (1988: 352).

Entscheidungen kommen kann, die sich hinterher bei der Umsetzung als »unbequem« erweisen können. Dabei spielt die *umfassende Einbeziehung der Interessen wichtiger nationaler Akteure* und die *effektive nationale Interessenvertretung bei den Entscheidungen im Rat* eine wichtige Rolle. Wenn wichtige nationale Akteure nicht in den nationalen Willensbildungsprozess einbezogen werden, so kann dies dazu führen, dass diese bei der Umsetzung Widerstand leisten. Andererseits kann die Regierung, je nach Entscheidungsregel, bei der Beschlussfassung im Rat überstimmt worden sein. Darüber hinaus ist es denkbar, dass »agency loss« oder mangelnde Konsequenzenabschätzung auf Seiten der Verhandlungsführer zu Entscheidungen führen, die nicht mit den vorher definierten nationalen

Abbildung 2-2 Akteure, Institutionen und die Umsetzung europäischer Richtlinien



Interessen im Einklang stehen. Zentrale Variablen sind in diesem Zusammenhang die Entscheidungsregeln auf der europäischen Ebene sowie die Organisation des EU-bezogenen Willensbildungs- und Entscheidungsprozesses in den unterschiedlichen Mitgliedstaaten.

Darüber hinaus muss auch die *rechtstechnische Qualität des resultierenden Richtlinien texts* mit in Betracht gezogen werden. Es ist durchaus denkbar, dass aufgrund einer unklaren oder unverständlichen Formulierung der europäischen Vorschriften der tatsächlich geforderte Reformbedarf offen für unterschiedliche Interpretationen ist. Solche Interpretationsprobleme können zu einer verzögerten oder mangelhaften Umsetzung führen.

Bei der nationalen »Verarbeitung« des erzeugten Anpassungsbedarfs müssen *unterschiedliche Akteure* mit jeweils eigenen Präferenzen in den Blick genommen werden. Von zentraler Bedeutung hierbei sind *staatliche Akteure* (Regierung und Verwaltung) einerseits und *gesellschaftliche Akteure* (Interessengruppen) andererseits. Deren Reaktionen können zum Teil vom zu bewältigenden *Anpassungsbedarf* beeinflusst werden. Bei Interessengruppen ist es jedoch durchaus möglich, dass Reformen am nationalen Regelungssystem, die von einer Richtlinie gefordert werden, als Vorteile wahrgenommen und daher befürwortet werden. Andersherum können bereits geringfügige Kosten zu Widerstand auf Seiten von Verbänden führen, die davon besonders stark betroffen sind. Ebenso ist es aus theoretischen Erwägungen heraus nicht notwendig, Regierungen nur als »Verteidiger« des Status quo zu betrachten. Vielmehr handelt es sich hierbei um Akteure, deren Haltungen gegenüber einer bestimmten Richtlinie auch durch *parteilpolitische Erwägungen und Reformziele* geprägt sein können.

Schließlich sind die *institutionellen Kontexte* zu beachten, in denen die Umsetzungsakteure handeln. Dabei rücken zunächst parteipolitische und institutionelle *Vetospiele* in den Blick, welche die Verabschiedung der Umsetzungsmaßnahmen innerhalb oder außerhalb der Regierung blockieren oder zumindest erheblich verzögern können. Auch die *Rolle von Interessengruppen* bei der Umsetzung von Richtlinien ist davon abhängig, über welche *formellen oder informellen Einflusskanäle* sie innerhalb des jeweiligen Entscheidungsprozesses verfügen. Zu diesen institutionellen Kontextvariablen zählen außerdem *administrative und verfahrenstechnische Faktoren*. Selbst bei unkontroversen Anpassungen kann es zu Verzögerungen oder Umsetzungsmängeln kommen, wenn die zuständige Ministerialbürokratie ineffizient, überlastet oder schlecht koordiniert ist. Solche Probleme könnten durch administrative Überwachungs- und Koordinationsmechanismen vermindert werden. Ebenso kann es zu Überschreitungen der

Umsetzungsfristen kommen, wenn langwierige Gesetzgebungsverfahren durchlaufen werden müssen. Eine schnellere Erfüllung der Vorgaben ist dagegen zu erwarten, wenn per Verordnung umgesetzt werden kann.

Bevor im nächsten Kapitel die nationalen Kontextvariablen, die sich aus diesem Analyseraster ergeben, im Hinblick auf die vier ausgewählten Länder erarbeitet werden, wende ich mich zunächst noch der Operationalisierung zentraler Untersuchungskategorien zu, um auf diese Weise eine intersubjektive Nachvollziehbarkeit meiner Analyse sicherzustellen. Deshalb ist im nächsten Abschnitt zu klären, was genau in dieser Arbeit unter »Anpassungsbedarf« und »rechtzeitiger und korrekter Umsetzung« verstanden wird.

2.5 Zur Operationalisierung zentraler Untersuchungskategorien

Wie weiter oben gezeigt wurde, haben verschiedene Autoren ein unterschiedliches Verständnis davon, was gemeint ist, wenn von Misfit oder Anpassungsbedarf gesprochen wird, der von europäischen Rechtsakten auf der nationalen Ebene erzeugt wird. Es wurden drei Dimensionen herausgearbeitet: Reformen am *materiellen Regelungsbestand* (1.), Anpassungen im Bereich *administrativer Strukturen* (2.) und Veränderungen des *etablierten Interaktionsmusters zwischen staatlichen und gesellschaftlichen Akteuren* (3.). Diese drei Dimensionen werden von manchen Autoren insgesamt unter dem Begriff »institutioneller Anpassungsbedarf« gefasst. Ich halte es jedoch für wichtig, die drei Dimensionen analytisch voneinander getrennt zu halten und auch einzeln zu benennen, um den zugrunde liegenden Institutionenbegriff nicht unnötig auszudehnen. Es muss allerdings noch ein zusätzlicher Aspekt hinzugefügt werden, der mit den anderen Dimensionen zwar teilweise zusammenhängt, aber nicht deckungsgleich ist: gemeint sind die *ökonomischen Kosten* (4.) für den Staat beziehungsweise für private Akteure. Es ist beispielsweise durchaus denkbar, dass eine Reform auf der materiellen Ebene erhebliche Auswirkungen hat, weil sie mit einer etablierten Regelungstradition bricht, aber so gut wie keine ökonomischen Kosten für die Unternehmen impliziert. In einem solchen Fall wäre von Wirtschafts- und Arbeitgeberverbänden weniger Widerstand zu erwarten als bei einer Regelung, die hohe Kosten mit sich bringt. Diese Dimensionen werden nachfolgend im Hinblick auf den konkreten Untersuchungsgegenstand dieser Arbeit operationalisiert.

1. Zur genaueren Klassifizierung des *materiellen Anpassungsbedarfs* mit spezifischem Blick auf arbeitsrechtliche Regelungen ist zu sagen, dass hier sowohl rechtliche Anpassungen als auch ihre praktische Relevanz beurteilt werden. Rechtliche Neuerungen können entweder qualitativ oder graduell sein.¹⁷ Darüber hinaus ist bei der Bewertung erforderlicher rechtlicher Anpassungen auf die Zahl der davon betroffenen Arbeitnehmer zu achten.¹⁸ Es soll aber nicht nur um Veränderungen »auf dem Papier« gehen, sondern gefragt werden, welche Auswirkungen die rechtlich erforderlichen Änderungen in der Praxis haben. So können neue gesetzliche Rechte beispielsweise durch Tarifverträge faktisch in vielen Unternehmen bereits vorher verwirklicht gewesen sein.
2. Veränderungsbedarf im Bereich *administrativer Strukturen* könnten etwa dadurch entstehen, dass zur Überwachung der Einhaltung neu geschaffener Arbeitnehmerrechte neue Verwaltungsbehörden eingerichtet oder bestehende umstrukturiert oder mit mehr Ressourcen versehen werden müssen. Es ist außerdem möglich, dass zur Erfüllung bestimmter Anforderungen in einer Richtlinie die administrativen Zuständigkeitsstrukturen verändert werden müssen.
3. Bei erforderlichen Anpassungen im *Verhältnis zwischen Staat und Verbänden* wäre etwa daran zu denken, dass zur Umsetzung einer EU-Richtlinie die Schaffung staatlicher Gesetze in einem Bereich notwendig wird, der traditionell durch Tarifverträge von den Sozialpartnern autonom geregelt wurde.
4. Im Hinblick auf die *Kostenimplikationen* einer erforderlichen Richtlinien-Umsetzung muss sowohl auf die absolute Höhe der Kosten als auch auf ihre Verteilung geachtet werden. So kann primär der Staat oder primär die Privatwirtschaft betroffen sein, und es muss gegebenenfalls zwischen den gesamtwirtschaftlichen Kosten und denjenigen für bestimmte besonders wichtige Sektoren unterschieden werden.

17 Eine graduelle Anpassung wäre beispielsweise die Verlängerung des gesetzlichen Mindesturlaubsanspruchs von 3 auf 4 Wochen. Qualitativer Anpassungsbedarf besteht, wenn neue Prinzipien in die bestehende Rechtsordnung aufgenommen werden müssen, etwa ein gleichberechtigter Anspruch von Müttern und Vätern auf Elternurlaub in einem Land, in dem der Elternurlaub bislang primär auf die Mutter fokussiert war.

18 So kann sich eine Reform grundsätzlich auf alle oder fast alle Arbeitnehmer beziehen, wie etwa die Festlegung einer bestimmten täglichen Mindestruhezeit in der Arbeitszeitrichtlinie, oder ihr Anwendungsbereich kann von vornherein auf bestimmte Gruppen von Arbeitnehmern wie Jugendliche, Mütter oder Teilzeitarbeitnehmer beschränkt sein.

Ich nehme eine dreigeteilte Kategorisierung der jeweiligen Anpassungserfordernisse in die Stufen »hoch«, »mittel« und »gering« vor. Daneben gibt es natürlich auch noch den Fall, dass überhaupt keine entsprechenden Anpassungen erforderlich sind. Die konkrete Einordnung der jeweiligen empirischen Beobachtungen in diese Kategorien geschieht auf der Basis einer Beurteilung, die in erster Linie auf den von mir in den vier Ländern durchgeführten Interviews beruht. Die mittlere Stufe bezieht sich dabei auf Maßnahmen, deren Auswirkungen bedeutender sind als bloße Detailanpassungen an bestehenden Vorschriften, aber weniger durchschlagend als wirklich grundlegende Umstellungen des vorhandenen Regelungsbestandes.

Zur *Aggregation* zwischen den verschiedenen Dimensionen schlage ich vor, jeweils die höchste Ausprägung der vier Dimensionen als Wert des Gesamtanpassungsbedarfs zu wählen, da die verschiedenen Dimensionen nicht gegeneinander aufgerechnet werden können: Eine wichtige qualitative Neuerung der Standards oder eine grundsätzliche Veränderung der Beziehungen zwischen Staat und Verbänden verliert nichts von ihrer Relevanz, wenn dadurch nur geringe Kosten entstehen.

Neben dem Begriff des Anpassungsbedarfs muss hier auch noch näher spezifiziert werden, was genau unter *rechtzeitiger und vollständiger Umsetzung* verstanden wird. Grundsätzlich wird zur Beurteilung der Rechtzeitigkeit die in den jeweiligen Richtlinien festgelegte *Umsetzungsfrist* herangezogen. Um jedoch Fälle geringfügiger Verspätung von solchen mit ernst zu nehmenden Verzögerungen zu unterscheiden, werden alle Verspätungen, die kürzer als sechs Monate sind, als »weitgehend rechtzeitig« klassifiziert. In Bezug auf die Vollständigkeit wird als grundsätzliches Kriterium die *vollständige materielle Erfüllung der in einer Richtlinie definierten Vorschriften durch allgemein verbindliche nationale Rechtsvorschriften* herangezogen. Da es jedoch häufig vorkommt, dass Richtlinien in mehreren Stufen umgesetzt werden, die teilweise zeitlich weit auseinander liegen, ist es erforderlich, für diese Fälle ein Kriterium zu definieren, mit dessen Hilfe der eigentliche Umsetzungszeitpunkt definiert werden kann. In solchen Fällen wird der Zeitpunkt gewählt, an dem der *wesentliche Teil der Anpassungserfordernisse durch nationale Reformen angegangen wurde* – unabhängig davon, ob inhaltlich korrekt oder nicht.

Kapitel 3

Die politisch-institutionellen Rahmenbedingungen in den vier ausgewählten Ländern

Im vorangegangenen Kapitel wurde auf der Grundlage verschiedener Literaturstränge eine Reihe von politisch-institutionellen Faktoren herausgearbeitet, die einen Einfluss auf die Umsetzung europäischer Richtlinien haben können. Im Folgenden sollen diese Faktoren nun im Hinblick auf die vier ausgewählten Länder und auf den hier untersuchten Politikbereich des Arbeitsrechts mit konkreten Inhalten gefüllt werden, damit sie für die anschließende empirische Analyse genutzt werden können.

Dabei geht es *erstens* um die zentralen politischen Akteure, die bei der Gesetzgebung im Bereich des Arbeitsrechts – und damit auch bei der Umsetzung arbeitsrechtlicher Richtlinien – eine Rolle spielen, sowie um ihre institutionalisierten Interaktionslogiken im Hinblick auf Vetomacht oder faktischen Einfluss im Entscheidungsprozess. *Zweitens* wird die Organisation des EU-bezogenen Entscheidungsprozesses in den jeweiligen Ländern beleuchtet: Wie werden die wichtigsten Umsetzungsakteure in die nationale Willensbildung im Vorfeld von Brüsseler Entscheidungen einbezogen? Inwiefern sind die Entscheidungen der Verhandlungsführer national koordiniert und kontrolliert? Gibt es spezifische administrative Mechanismen zur Sicherstellung rechtzeitiger Umsetzung? Schließlich wird *drittens* der jeweilige Bestand an arbeitsrechtlichen Regelungen kurz dargestellt, um einen groben Anhaltspunkt über den zu erwartenden Anpassungsbedarf der untersuchten Richtlinien in den jeweiligen Ländern zu geben, der in den empirischen Fallstudien allerdings noch im Einzelfall spezifiziert werden muss.

Abschließend stelle ich die unterschiedlichen Ausprägungen der nationalen Kontextvariablen noch einmal im Überblick dar. Dabei wird deutlich, dass die Auswahl der Länder eine hinreichende Varianz hinsichtlich dieser Faktoren gewährleistet, um den Einfluss einzelner Variablen in der empirischen Analyse prüfen zu können.

3.1 Deutschland

3.1.1 Akteure, Einflusswege und Vetopunkte im arbeitsrechtlichen Gesetzgebungsprozess

Wie die übrigen vier Länder hat die Bundesrepublik Deutschland ein parlamentarisches Regierungssystem. Die Bundesregierung ist vom Vertrauen des Bundestages abhängig, das heißt, sie wird getragen von einer sie unterstützenden Mehrheit der Abgeordneten im Parlament. Umgekehrt bedeutet dies, dass der Bundestag kein ausgeprägtes Eigengewicht im Entscheidungsprozess einnimmt, da Vorlagen der Regierung grundsätzlich mit der Unterstützung der Mehrheitsfraktionen rechnen können, denn eine Ablehnung wäre gleichbedeutend mit einer ernsthaften Regierungskrise. Der Bundestag ist daher nicht als eigener Vetospieler zu zählen.

Größere Probleme für die Durchsetzungsfähigkeit der Regierung können sich aus dem föderalen Staatsaufbau ergeben. Die Aufgabenverteilung zwischen der Bundesebene und den sechzehn Bundesländern basiert auf funktionalen Kriterien. So liegt ein Großteil der Gesetzgebungskompetenz beim Bund, während die Länder vornehmlich für den Vollzug von Bundesgesetzen verantwortlich sind. Auch der Bereich des Arbeitsrechts gehört zu den legislativen Zuständigkeiten des Bundes (Art. 74 GG). Die Länder wirken jedoch über den Bundesrat, dessen Mitglieder von den Landesregierungen entsandt werden, an der Bundesgesetzgebung mit. Im Gesetzgebungsverfahren fungiert der Bundesrat, obwohl aufgrund seiner Zusammensetzung eigentlich kein parlamentarisches Organ, wie eine zweite Kammer der Legislative, denn mehr als die Hälfte der Bundesgesetze bedarf der Zustimmung der Länderkammer (Patzelt 1999: 61). Besondere Bedeutung gewinnt der Einfluss des Bundesrates bei gegenläufigen Mehrheiten in beiden Kammern. Besitzt die Opposition eine Mehrheit in der Länderkammer, so kann sie die Vetomacht des Bundesrates nutzen, um Gesetzesentwürfe der Regierung zu Fall zu bringen (Ismayr 1999: 430).

Die Bundesregierung besteht aus dem Bundeskanzler, der vom Bundestag gewählt wird, und den von ihm ernannten Ministern. Die Führungsfähigkeit des formell mit Richtlinienkompetenz ausgestatteten Bundeskanzlers (Art. 65 GG) gegenüber den Ministern wird erheblich dadurch eingeschränkt, dass er in der Regel auf einen Koalitionspartner Rücksicht nehmen muss (Ismayr 1999: 428; Saalfeld 2000: 53). So waren fast alle Regierungen seit 1949 Koalitionsregierungen, typischerweise bestehend aus zwei Parteien. Unter diesen Bedingungen ist

es für eine der beiden Seiten nicht möglich, Entscheidungen gegen den Willen der anderen durchzusetzen, alle Koalitionspartner verfügen über Vetomacht (Tsebelis 1995: 302). Des Weiteren wird die Durchsetzungskraft des Regierungschefs durch eine relativ starke Ausprägung des Ressortprinzips geschwächt (Mayntz/Scharpf 1975; Mény/Knapp 1998: 264), wonach die einzelnen Minister ihre Geschäftsbereiche »selbständig und unter eigener Verantwortung« leiten (Art. 65 GG).

Das deutsche Parteiensystem war lange Zeit ein relativ stabiles Dreiparteiensystem bestehend aus zwei großen Volksparteien (CDU/CSU und SPD) und einer kleineren Partei (FDP). Regierungen wurden entweder unter Führung der sozialdemokratischen SPD oder der christdemokratischen CDU/CSU jeweils gemeinsam mit der (wirtschafts-)liberalen FDP gebildet (Rudizio 2000: 148–151). In den 1980er Jahren entstand mit den Grünen eine weitere kleinere Partei mit vornehmlich ökologischen und gleichstellungspolitischen Anliegen, die sich auf der sozioökonomischen Konfliktdimension links von der SPD einordnen lässt, schwerpunktmäßig aber durch ihre postmaterielle Ausrichtung geprägt ist (Raschke 1993: 48–49; Silvia 1993: 176–179). Dadurch wurde das bestehende Dreiparteiensystem mit der FDP als »Zünglein an der Waage« ersetzt durch ein System von zwei Parteigruppen, wobei die FDP sich zunehmend fest an die CDU/CSU band, während auf der anderen Seite SPD und Grüne immer näher zusammenrückten (Jeffery 1999: 109). Im Zuge der deutschen Einheit konnte sich mit der PDS noch eine weitere linke Partei etablieren. Aufgrund ihrer überwiegenden Verankerung in den neuen Bundesländern kann sie als regionale Milieupartei betrachtet werden (Ismayr 1999: 435; Poguntke 1999: 436).

Im Verlauf der für die vorliegende Untersuchung relevanten 1990er Jahre regierte lange Zeit eine konservativ-liberale Koalition aus CDU/CSU und FDP unter Bundeskanzler Kohl. Nach den Wahlen 1998 gewannen SPD und Grüne die Mehrheit, und es wurde eine rot-grüne Bundesregierung unter Gerhard Schröder gebildet (siehe Übersicht bei Ismayr 1999: 426). Dieser Wechsel von einer Mitte-Rechts- zu einer Mitte-Links-Regierung erlaubt es, den Einfluss unterschiedlicher parteipolitischer Konstellationen auf die Umsetzung der ausgewählten Richtlinien zu prüfen.

Als Zwischenfazit kann festgehalten werden, dass das beschriebene politische System der Bundesrepublik Deutschland nach Meinung vieler Experten sehr blockadeanfällig ist und daher zu politischem Immobilismus neigt (siehe etwa Katzenstein 1987; Scharpf 1989; Schmidt 1996a). Diese hohe Blockadeanfälligkeit ist bereits früh auf die Inkompatibilität zwischen den Konsenserfordernissen der

bundesstaatlichen Ordnung, insbesondere der starken Rolle des Bundesrates, und der konfliktorientierten Interaktionslogik des Parteienwettbewerbs zurückgeführt worden (Lehmbruch 1976). Gemäß der gängigen Auffassung ist das bundesdeutsche politische System also durch eine hohe Anzahl institutionell verankerter Vetopunkte gekennzeichnet. Um Blockaden zu vermeiden, wäre unter diesen Umständen ein konkordanzdemokratischer Politikstil des Ausgleichs zwischen widerstreitenden politischen Lagern erforderlich. Stattdessen herrscht aber aufgrund der Parteienkonkurrenz ein konfliktorientierter Interaktionsstil vor (Scharpf 1989; Czada 2000: 21).

Betrachtet man sich einzelne Politikbereiche, so bedarf dieses allgemeine Bild jedoch der Korrektur. Der im Mittelpunkt dieser Untersuchung stehende Bereich des Arbeitsrechts ist dadurch gekennzeichnet, dass gesetzliche Regelungen zumeist *nicht* der Zustimmungspflicht des Bundesrates unterliegen. Eine Zustimmungspflicht kann sich höchstens in Einzelfällen ergeben, wenn arbeitsrechtliche Gesetzentwürfe Vorschriften über die Art und Weise des Vollzugs durch die Landesbehörden beinhalten. Weitere vetomächtige Akteure, die immer wieder als Kennzeichen des bundesdeutschen Systems genannt werden, wie etwa die Bundesbank, spielen hier ebenfalls keine Rolle. Was an institutionell verankerten politischen Gestaltungshürden übrig bleibt, ist im Wesentlichen die Notwendigkeit der Einigung zwischen den Koalitionsparteien innerhalb der Regierung und die durch hohe Ressortautonomie geschützte, relativ starke Stellung der Minister gegenüber dem Regierungschef. Die Ressortautonomie erscheint allerdings nur dann als wirkliches Reformhindernis, wenn Querschnittsfragen behandelt werden müssen, die eine positive Koordination zwischen den Ministerien erfordern. Solange es um rein sektorale Fragen geht, ist ihre Bedeutung eher nachrangig – zumindest im Vergleich zu den parteipolitisch verankerten Konsenserfordernissen zwischen den Regierungsparteien.¹

Die Einbindung von Arbeitgeberverbänden und Gewerkschaften in den politischen Entscheidungsprozess ist zumindest für den Bereich arbeitsrechtlicher Regelungen vergleichsweise wenig formalisiert und institutionalisiert. Nach dem Scheitern der »Konzertierten Aktion« in den 1970er Jahren gab es lange Zeit keine formalisierten Foren für tripartistische Konsultationen oder gar Verhand-

1 Da es in den untersuchten Fällen kaum um ressortübergreifende Fragen geht, betrachte ich die Ressortautonomie hier nicht als relevantes Reformhindernis im Sinne des Vetospieler-Ansatzes.

lungen zu Fragen der Wirtschafts- und Sozialpolitik (Jacobi/Keller/Müller-Jentsch 1999: 207). Zwar hat die rot-grüne Regierung Schröder 1998 mit dem »Bündnis für Arbeit« wieder einen Ort geschaffen, an dem sich Arbeitgeber, Gewerkschaften und Regierungsvertreter regelmäßig über Maßnahmen der Wirtschaftspolitik austauschten. Dieser Versuch der dreiseitigen Konzertierung scheiterte jedoch insbesondere am Unwillen der Gewerkschaften, für das Projekt eines Umbaus des deutschen Wohlfahrtsstaates politische Mitverantwortung zu übernehmen (Streeck 2003).

Das Scheitern des Bündnisses für Arbeit verdeutlicht zugleich das relativ hohe Konfliktniveau zwischen Arbeitgeber- und Gewerkschaftsverbänden in wirtschaftspolitischen und arbeitsrechtlichen Angelegenheiten. Streeck spricht in diesem Zusammenhang von einer »eigentümlich ungezügelter und ausländische Beobachter oft abstoßende[n] Konfliktrhetorik, derer sich viele Verbandsvertreter (und Politiker) bei uns immer wieder bedienen« (Streeck 1999: Abschnitt II). Bereits die endgültige Auflösung der Konzertierte Aktion 1977 wurde durch Auseinandersetzungen zwischen Arbeitgebern und Gewerkschaften über die von der damaligen Bundesregierung verabschiedete Verschärfung der Mitbestimmungsgesetzgebung ausgelöst (Jacobi/Keller/Müller-Jentsch 1999: 207). Wenngleich sicherlich nicht alle arbeitsrechtlichen Vorschriften so umstritten sind wie die Regelungen zur Betriebsverfassung und Mitbestimmung, weist der Bereich des Arbeitsrechts doch ein erhebliches Maß an Konflikten zwischen Arbeitgebern und Gewerkschaften auf. So sprechen Beamte des Arbeitsministeriums von einer »starken Politisierung« im Bereich des Arbeitsrechts, während etwa Diskussionen über Arbeitsschutzbestimmungen »in wesentlich ruhigeren Gewässern« zu verlaufen scheinen (Interview D6: 706–710).

Die Haupteinflusskanäle von Arbeitgeber- und Gewerkschaftsverbänden auf arbeitsrechtliche Gesetzgebungsverfahren sind Anhörungen oder Gesprächskreise des jeweiligen Bundesministeriums vor Verabschiedung einer Gesetzesvorlage. Zuständig für diesen Bereich ist normalerweise das Bundesarbeitsministerium (seit 2002 das Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit), bei Regelungen mit familienpolitischem Schwerpunkt hat aber das Bundesfamilienministerium die Federführung inne. Im weiteren Verlauf des Verfahrens werden die Verbände vom zuständigen Bundestagsausschuss gegebenenfalls erneut gehört. Insbesondere die Anhörungen der Ministerien werden üblicherweise von den großen Verbänden beider Seiten dominiert (Interviews D5: 514–547, D11: 273–323). Auch informelle Kontakte zu »befreundeten« Ministerien spielen eine nicht zu unterschätzende Rolle. Vor allem das Wirtschaftsressort fungiert traditionell als Vehi-

kel, um den Forderungen der Arbeitgeberseite innerhalb der Regierung Gehör zu verschaffen (Interviews D4, D6). Von Bedeutung sind natürlich auch direkte Kontakte mit politischen Parteien, wobei die Arbeitgeber traditionell ein gutes Verhältnis zur CDU und zur FDP unterhalten (Conradt 1998: 276–278), während die Gewerkschaften enge Kontakte insbesondere zur SPD pflegen, mit der sie durch vielfältige personelle Verflechtungen eng verbunden sind (Compston 1995: 324). Die Gewerkschaften können daneben aber auch den Arbeitnehmerflügel der CDU als Ansatzpunkt zur Durchsetzung ihrer Interessen benutzen (Jacobi/Keller/Müller-Jentsch 1999: 210).

Der wichtigste Verband auf der Arbeitgeberseite ist die Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände (BDA). Die BDA repräsentiert fast alle der sektoral und regional organisierten Arbeitgeberverbände. Die in den Mitgliedsverbänden der BDA zusammengeschlossenen Arbeitgeber decken rund 70 Prozent der Beschäftigten in Deutschland ab (Stand: 1995). Neben der BDA gibt es noch zwei wichtige Wirtschaftsverbände auf Bundesebene: Der Bundesverband der Deutschen Industrie (BDI) sowie der Deutsche Industrie- und Handelskammertag (DIHK) repräsentieren primär die Interessen der deutschen Exportwirtschaft. In Bezug auf sozialpolitische und arbeitsrechtliche Fragen ist jedoch die BDA die primäre Vertretung der deutschen Wirtschaft (Jacobi/Keller/Müller-Jentsch 1999: 205–206).

Das zentrale Sprachrohr der Gewerkschaften ist der Deutsche Gewerkschaftsbund (DGB). Als die Gewerkschaftsbewegung sich nach dem Ende der nationalsozialistischen Herrschaft neu formierte, repräsentierte die Gründung des DGB als »Einheitsgewerkschaftsbund« eine Abkehr von der ideologischen Spaltung der Gewerkschaften während der Weimarer Republik. 1995 waren im DGB über 80 Prozent der Gewerkschaftsmitglieder in Deutschland organisiert; unter seinem Dach sind Arbeiter, Angestellte und Beamte gleichermaßen vertreten (Jacobi/Keller/Müller-Jentsch 1999: 200–201). Im Ganzen betrachtet ist der gewerkschaftliche Organisationsgrad in Deutschland eher gering. 1995 waren 29,1 Prozent aller Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer gewerkschaftlich organisiert (Traxler/Blaschke/Kittel 2001: 82). Neben dem DGB gab es bis vor kurzem noch einen weiteren bedeutenden Gewerkschaftsbund, die Deutsche Angestellten-Gewerkschaft (DAG). Deren Rolle war jedoch gegenüber dem DGB von nachgeordneter Bedeutung, zumal die Mitgliedsgewerkschaften des DGB insgesamt mehr Angestellte repräsentierten als die DAG (Jacobi/Keller/Müller-Jentsch 1999: 200–201). Seit Ende März 2001 ist diese Trennung aber aufgehoben, nachdem sich die DAG mit den vier Angestellten-Gewerkschaften des DGB

zur Vereinigten Dienstleistungsgewerkschaft (ver.di) zusammengeschlossen hat, die nunmehr Mitglied des DGB ist (Scheele 2001).

Es zeigt sich also, dass der institutionell verankerte Einfluss von Arbeitgebern und Gewerkschaften im Bereich des Arbeitsrechts vergleichsweise gering ist. In der Bundesrepublik gibt es keine formellen sozialpartnerschaftlichen Beratungs- und Verhandlungsgremien wie etwa den Sozialökonomischen Rat in den Niederlanden (Visser 1999: 301, siehe auch weiter unten), den belgischen Nationalen Arbeitsrat (Vilrocx/Van Leemput 1992: 374–375) oder gar die bis vor kurzem noch sehr bedeutende Paritätische Kommission in Österreich (Traxler 1999: 246). Zwar bestehen gut ausgebaute informelle Einflusskanäle, aber dennoch hängt der tatsächliche Einfluss von Arbeitgebern und Gewerkschaften auf politische Entscheidungen im Bereich des Arbeitsrechts davon ab, inwiefern sie lobbyistisch Einfluss auf die Regierung nehmen können. Dabei hat das Wort der großen Verbände mit ihrer breiten Mitgliedschaft sicherlich großes Gewicht, und die Verbände verfügen gewiss auch über gut funktionierende Wege, um ihre Meinung kund zu tun, allerdings ist das Ausmaß der Beeinflussung letztlich von den innerparteilichen und koalitionspolitischen Konstellationen innerhalb der Regierungsparteien abhängig.²

3.1.2 Die Organisation des EU-bezogenen Entscheidungsprozesses

Die beschriebenen Eigenschaften des bundesdeutschen politischen Systems wirken sich auch auf die Gestaltung des Politikzyklus zwischen Bonn beziehungsweise Berlin und Brüssel aus. Zunächst ist zu erwähnen, dass die europäische *Entscheidungsvorbereitungs- und Entscheidungsfindungsphase* in der Bundesrepublik, wie in den meisten Mitgliedstaaten, stark von der Exekutive dominiert wird (Rometsch 1996: 76).

2 Aus dem Gesagten wird deutlich, dass Deutschland in der Dimension der Interesseneinbeziehung in die Politikgestaltung auf nationaler Ebene nur als schwach korporatistisches Land bewertet werden kann. Wenn die Bundesrepublik dennoch häufig zur Gruppe der korporatistischen oder sozialpartnerschaftlichen Länder gezählt wird (siehe etwa Crouch 1993; Ebbinghaus/Visser 1997; Ebbinghaus 1998), so ist dies vor allem auf das kohäsiv organisierte Verbändesystem, die durch die Führungsrolle der Metallbranche stark koordinierte und insgesamt relativ konsensorientierte Lohnpolitik sowie auf die stark ausgeprägte Beteiligung der Arbeitnehmer auf betrieblicher Ebene zurückzuführen (siehe etwa Baethge/Wolf 1997; Jacobi/Keller/Müller-Jentsch 1999; Siaroff 1999).

In den letzten Jahren hat sich diese Situation allerdings etwas zugunsten des Bundestages gewandelt. Mit der Ratifikation des Maastrichter Vertrags 1992 wurden die Informationsrechte des Parlaments nicht nur verfassungsrechtlich verankert (Artikel 23 GG), sondern auch deutlich gestärkt. Darüber hinaus wurde 1991 ein »EG-Ausschuss« etabliert, dessen Nachfolge 1994 der mit erweiterten Rechten ausgestattete »Unionsausschuss« übernommen hat. Der Bundestag kann inzwischen verlangen, dass die Verabschiedung eines Gemeinsamen Standpunktes im Rat verschoben wird, wenn die parlamentarische Prüfung des Vorschlags noch nicht abgeschlossen ist (parlamentarischer Prüfungsvorbehalt), und die Bundesregierung ist verpflichtet, Stellungnahmen des Bundestages zu europäischen Vorschlägen zur Grundlage ihrer Verhandlungsposition zu machen. Diese Verpflichtung bedeutet jedoch nicht, dass die Meinung des Bundestages verbindliche Wirkung auf das Abstimmungsverhalten der Exekutive hat. Letztlich kann die Regierung sich also über das Votum des Bundestages hinwegsetzen. Daher ist die Bedeutung des Bundestages zumindest in der alltäglichen europäischen Politikgestaltung insgesamt eher gering. Das liegt sicherlich auch daran, dass die Regierung sich letztlich immer auf die Koalitionsmehrheit im Bundestag berufen kann (Hölscheidt 2001: insbesondere 121–124 und 140; für eine etwas positivere Einschätzung siehe Maurer 2003: 128–131).³ Da der Bundestag auch im Gesetzgebungsprozess von der Regierungsmehrheit dominiert wird, sind aus der relativ schwachen Rolle des Parlaments in der Entscheidungsvorbereitungsphase keine gravierenden Probleme für die Umsetzung zu erwarten.

Was die Exekutive angeht, so setzt sich die relativ starke Autonomie der einzelnen Ressorts auch im EU-bezogenen Entscheidungsprozess fort. Die Verhand-

3 Es ist zu erwähnen, dass der Bundesrat analoge Informationsrechte besitzt, wenn die betreffenden Materien die Zuständigkeiten der Länder tangieren. In Bereichen, bei denen der Bundesrat sonst zustimmungspflichtig wäre, ist sein Votum für die Bundesregierung sogar verbindlich. Bei Fragen, die die ausschließlichen Kompetenzen der Länder betreffen, kann gar ein Vertreter der Landesregierungen als alleiniger Repräsentant der Bundesrepublik an den Ratssitzungen teilnehmen. Daneben unterhalten die Länder eigene Vertretungen in Brüssel und sind auch über den Ausschuss der Regionen an der EU-Rechtsetzung beteiligt (Rometsch 1996: 82–91; Laufer/Münch 1997: 218–241). Diese wichtige Rolle der Länder und des Bundesrates ist jedoch im Zusammenhang mit arbeitsrechtlichen Materien, wie sie im Mittelpunkt dieser Arbeit stehen, von geringem Interesse. Wie bereits weiter oben ausgeführt, gehört das Arbeitsrecht zum allergrößten Teil nicht zu den zustimmungspflichtigen Materien, weshalb der Bundesrat in diesen Fragen keine bedeutende Rolle in der EU-Entscheidungsfindung spielt.

lungen in den Arbeitsgruppen des Rates, im COREPER und auch in den Ratstagen selbst werden fast vollständig von den federführenden Ministerien bestimmt. Eine ressortübergreifende Koordination findet auf dieser Stufe so gut wie nicht statt; in der Regel wird die Haltung der Bundesrepublik gegenüber europäischen Vorschlägen weitgehend vom primär zuständigen Ministerium festgelegt (Maurer 2003: 123–127).

Dennoch gibt es Mechanismen zur Koordination divergierender Positionen innerhalb der Ministerialbürokratie und zwischen den Ressortchefs. Generell teilen sich das Auswärtige Amt und das Finanzministerium (bis 1998: das Wirtschaftsministerium) die Aufgabe der Koordination der deutschen EU-Politik. Ein Richtlinienentwurf der Kommission wird über die Ständige Vertretung in Brüssel an die Europaabteilung des Finanzministeriums gesandt, die dann entscheidet, welches Ministerium federführend mit der Bearbeitung des Dossiers betraut wird (Maurer/Wessels 2001a: 113). Zur Abstimmung zwischen diesem Ressort und anderen Ministerien stehen neben informellen Kontakten mehrere Beamtengremien zur Verfügung, vor allem der wöchentlich tagende »Dienstagsausschuss« zur Vorbereitung der COREPER-Sitzungen oder der etwa monatlich tagende Ausschuss der Europabeauftragten der einzelnen Ministerien. Stärker politisierte Fragen werden vom Ausschuss der Staatssekretäre für Europaangelegenheiten beraten. In seltenen Fällen werden strittige Angelegenheiten auch im Kabinett unter Beteiligung des Bundeskanzlers entschieden (Maurer/Wessels 2000: 310–311). Ein formeller Kabinettsbeschluss zur Festlegung des Abstimmungsverhaltens im Rat ist jedoch, anders als etwa in den Niederlanden (siehe unten), nicht nötig (Derlien 2000: 57). Da die Ressortautonomie insgesamt groß ist, können interministerielle Meinungsverschiedenheiten häufig erst spät ausgeräumt werden, sodass es auf den unteren Ebenen der administrativen Hierarchie durchaus zu einer gewissen »Mehrstimmigkeit« der nationalen Weisungen kommen kann, die dem Ständigen Vertreter in Brüssel mitunter einen nicht unerheblichen Entscheidungsspielraum eröffnet (Maurer/Wessels 2001a: 114 und 123).⁴

Was die Beteiligung von Interessengruppen an der Vorbereitung von Entscheidungen in Brüssel angeht, so sind die Verfahren hier noch weniger formalisiert als bei einem nationalen Gesetzgebungsprozess (Interview D11: 94–136).

4 So sind erst die Entscheidungen des Ausschusses der Europa-Staatssekretäre bindend für die beteiligten Ressorts, während auf den darunter liegenden Ebenen die Letztentscheidungsgewalt über die einzunehmende Position in Brüssel immer noch beim federführenden Ministerium liegt (Maurer 2003: 125–127).

Dennoch gilt zumindest für den Bereich des Arbeitsrechts, dass die großen Sozialpartnerverbände in der Regel informell eingebunden werden, zumindest, wenn die zur Debatte stehende Maßnahme von den Beamten für wichtig genug gehalten wird und nicht nur Detailanpassungen verlangt (Interview D2: 999–1095). Daneben sind Arbeitgeber und Gewerkschaften, entweder über ihre Brüsseler Büros (wie sie etwa der BDI oder die BDA unterhalten) oder über die europäischen Dachverbände UNICE (Union of Industrial and Employers' Confederations of Europe) und EGB (Europäischer Gewerkschaftsbund) an den europäischen Entscheidungsprozessen direkt beteiligt – teilweise obliegt ihnen ja sogar unmittelbar die Aushandlung von Richtlinieninhalten im Rahmen des europäischen Sozialen Dialogs (siehe Kapitel 1). Diese direkten Kanäle in Brüssel werden jedenfalls zur Informationssammlung genutzt, sodass die Verbände zu relevanten Richtlinienentwürfen auch »unbefragt« Stellungnahmen an die Bundesregierung senden und ihre Meinung auf jeden Fall gegenüber den zuständigen Regierungsstellen äußern können. Ein Arbeitgebervertreter sprach von einem »selbstverständlichen und ständigen Gedankenaustausch«, der allerdings nicht notwendigerweise dazu führe, dass die geäußerten Positionen auch berücksichtigt werden (Interview D5: 153–176).

In der Regel behält das Ressort, das für die europäischen Verhandlungen zuständig war, die Federführung in der *Umsetzungsphase* – häufig erarbeitet sogar derselbe Beamte, der schwerpunktmäßig mit den europäischen Verhandlungen betraut war, auch die Umsetzungsmaßnahmen in diesem Ministerium (Maurer 2003: 136). Hier gelten dann die üblichen Rechtsetzungsverfahren, wobei bemerkt werden muss, dass es, anders als etwa in Großbritannien, keine Generalermächtigung der Regierung gibt, zur Erfüllung europäischer Verpflichtungen Verordnungen ohne oder nur mit geringer Parlamentsbeteiligung zu erlassen. Daher ist zur Umsetzung von EU-Recht häufig die Einleitung eines formellen und relativ langwierigen Gesetzgebungsverfahrens nötig; der schnellere Verordnungsweg kann nur genutzt werden, wenn die Bundesregierung bereits durch einen bestehenden Rechtsakt zum Erlass von Verordnungen ermächtigt ist. Verordnungen werden in der Regel auch nur benutzt, um sehr spezifische Details zu regeln, die das Gesetz »überfrachten« würden (Pag/Wessels 1988: 170).

Ein weiteres erwähnenswertes Merkmal des deutschen Umsetzungsverfahrens ist die schwache Ausprägung formalisierter Verfahren zur Sicherung der Einhaltung europarechtlicher Verpflichtungen. Die Europaabteilung des Finanzministeriums (beziehungsweise bis 1998 des Wirtschaftsministeriums) ist für die Notifizierung von Umsetzungsmaßnahmen gegenüber der Kommission verant-

wortlich (Interview D3: 463–467). Dagegen ist das Wirtschaftsministerium (seit 2002 das Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit) nach wie vor für die Überwachung der Umsetzung von EU-Richtlinien zuständig (Szukala 2002). Es unterhält ein computergestütztes System, in dem alle umzusetzenden Richtlinien, das jeweils verantwortliche Ressort und die zugehörigen Umsetzungsfristen verzeichnet sind. Sobald eine Frist verstrichen ist, wird das federführende Ministerium um Stellungnahme gebeten (Streinz/Pechstein 1995: 148). Ähnliche Listen führt auch der Unionsausschuss des Bundestages (Hölscheidt 2001: 123). Die in den meisten Bundesministerien eingerichteten Europaabteilungen sind ebenfalls bemüht, die Einhaltung von Umsetzungsfristen sicherzustellen (Interview D4: 1100–1186). Allerdings fehlt es diesen Instanzen an realer Macht gegenüber in Verzug geratenen Ressorts oder Abteilungen. So hat die Europaabteilung im Wirtschaftsressort keine Weisungsbefugnis gegenüber anderen Ministerien – auch hier begrenzt wieder die Ressortautonomie die Effektivität der Koordinationsbemühungen.

3.1.3 Arbeitsrechtlicher Regelungsbestand

Die Bundesrepublik Deutschland gehört zu den Ländern mit einem *hohen Maß an gesetzlicher Regulierung* auf dem Gebiet des Arbeitsrechts. Der hohe Grad der Verrechtlichung wird von vielen Kommentatoren als eines der Hauptmerkmale des bundesdeutschen Systems industrieller Beziehungen bezeichnet (siehe etwa Jacobi/Keller/Müller-Jentsch 1999: 191; Weiss 1999: 84). Viele Bereiche der individuellen und kollektiven Arbeitsbedingungen sind gesetzlich normiert; der deutsche Arbeitsmarkt kann als stark reguliert bezeichnet werden.

Für den Bereich des kollektiven Arbeitsrechts ist vor allem auf Vorschriften über die Einrichtung von Betriebsräten sowie über die Arbeitnehmermitbestimmung im Aufsichtsrat hinzuweisen. In allen Betrieben mit mindestens fünf Arbeitnehmern muss ein Betriebsrat eingerichtet werden, der über umfassende Informations-, Konsultations- und Mitbestimmungsrechte verfügt. Für den öffentlichen Dienst gelten entsprechende Bestimmungen über Personalräte. Daneben gibt es für Großunternehmen verschiedene Formen der Arbeitnehmervertretung im Aufsichtsrat. Das individuelle Arbeitsrecht zeichnet sich ebenfalls durch ein dichtes Netz gesetzlicher Regelungen aus: »German labour law presents an imposing edifice of extensive protection für the individual employee« (Kohler 1996: 224). So wurden teilweise bereits in den 1920er Jahren, dann aber vor allem

in den Nachkriegsjahrzehnten staatliche Regelungen zu Bereichen wie dem Kündigungsschutz, der täglichen und wöchentlichen Arbeitszeit, dem Jahresurlaub, der Lohnfortzahlung im Krankheitsfall, dem Schutz Jugendlicher bei der Arbeit oder dem Mutterschutz und Erziehungsurlaub geschaffen (für einen detaillierten Überblick über das deutsche Arbeitsrecht siehe Weiss 1995).

Neben der gesetzlichen Ebene existiert auch noch eine Vielzahl von Tarifverträgen, in denen nicht nur Löhne und Arbeitszeiten geregelt werden, sondern auch Vorschriften zu anderen wichtigen Arbeitsbedingungen wie Urlaub oder Kündigungsbestimmungen. 1995 gab es über 43.000 Tarifverträge in Deutschland, von denen rund 80 Prozent aller Arbeitnehmer faktisch betroffen waren (Jacobi/Keller/Müller-Jentsch 1999: 216–217).

Insgesamt lässt sich festhalten, dass der arbeitsrechtliche Gesetzgebungsprozess in Deutschland durch eine mittlere Zahl von (parteipolitisch verankerten) Vetopunkten geprägt ist. Die Einbeziehung von Arbeitgeber- und Gewerkschaftsverbänden ist auf informelle Konsultationen begrenzt. Wenn es also zu Blockaden bei der Umsetzung von arbeitsrechtlichen Richtlinien aufgrund des Widerstands vetomächtiger Akteure kommen sollte, müssten diese ihren Ursprung bei den jeweiligen Koalitionspartnern innerhalb der Regierung haben. Da es in den 1990er Jahren einen Regierungswechsel von einer Mitte-Rechts- zu einer Mitte-Links-Regierung gegeben hat, kann mit Hilfe der deutschen Fallbeispiele gleichzeitig der Einfluss unterschiedlicher parteipolitischer Konstellationen überprüft werden.

Der EU-bezogene Entscheidungsprozess ist innerhalb der Regierung kaum zentral koordiniert und kontrolliert. Er bietet daher relativ viel Raum für »agency loss« auf Seiten der Verhandlungsführer in Brüssel, sodass dort durchaus Entscheidungen unter Zustimmung Deutschlands gefällt werden können, die nicht den Interessen der gesamten Regierung entsprechen. Die Einbeziehung wichtiger sonstiger Akteure in die nationale Willensbildung erscheint dagegen unproblematisch. Insbesondere haben die nationalen Arbeitgeber- und Gewerkschaftsverbände die Möglichkeit, ihre Positionen zu Richtlinienvorschlägen auf informellem Wege einzubringen. Aufgrund der exekutiven Dominanz im nationalen Gesetzgebungsprozess ist nicht mit gravierenden Umsetzungsproblemen als Folge der schwachen Rolle des Bundestages bei der Entscheidungsvorbereitung zu rechnen. Die administrativen und verfahrenstechnischen Rahmenbedingungen bei der Umsetzung von Richtlinien lassen dagegen Verzögerungen bei der Erfüllung europarechtlicher Verpflichtungen erwarten: Die Mechanismen administra-

tiver Umsetzungsüberwachung sind schwach ausgebildet. Darüber hinaus muss zur Umsetzung vorwiegend auf relativ langwierige Gesetzgebung zurückgegriffen werden. Aufgrund des hohen arbeitsrechtlichen Regelungsniveaus in Deutschland ist schließlich damit zu rechnen, dass die sechs ausgewählten Richtlinien für Deutschland tendenziell eher geringen Anpassungsbedarf bedeuten werden.

3.2 Niederlande

3.2.1 Akteure, Einflusswege und Vetopunkte im arbeitsrechtlichen Gesetzgebungsprozess

Auch die Niederlande verfügen über ein parlamentarisches Regierungssystem, in dem die Regierung sich auf eine Mehrheit der Abgeordneten im Parlament stützt. Wie in allen parlamentarischen Systemen ist damit eine grundsätzliche Hegemonie der Regierung gegenüber dem Parlament verbunden. Die exekutive Dominanz ist in den Niederlanden zwar nicht so ausgeprägt wie im britischen Westminster-System, sondern es gibt eine begrenzte Eigenständigkeit der Parlamentarier gegenüber der Regierung. Diese ist vor allem auf die Inkompatibilität zwischen Regierungssamt und Abgeordnetenmandat zurückzuführen, wodurch eine Führungsrolle wichtiger Regierungsmitglieder in der Fraktion verhindert und das Ausmaß der Kontrolle der Fraktion durch die Regierung begrenzt wird (Lepszy 1999: 333–336). Dennoch kann die Regierung sich in der Regel auf ihre parlamentarische Mehrheit verlassen, sodass das Parlament nicht als getrennter Vetospieler zu behandeln ist.

Das niederländische Parlament, die Generalstaaten, besteht aus zwei Kammern, wobei die Zweite Kammer (Tweede Kamer), die sich aus direkt gewählten Abgeordneten zusammensetzt, die mit Abstand wichtigere ist (Lepszy 1999: 340). Die Erste Kammer (Eerste Kamer), informell häufig auch als Senat bezeichnet, verfügt zwar über ein formelles Vetorecht im Gesetzgebungsverfahren, was ihr potenziell eine ähnlich starke Stellung wie dem deutschen Bundesrat verleihen könnte. Allerdings repräsentiert die Erste Kammer nicht die Interessen föderaler Gliedstaaten. Die Senatoren werden zwar von den Parlamenten der Provinzen gewählt, diese haben jedoch keine eigenständigen Gesetzgebungsbefugnisse, sondern stellen eher nachgeordnete Verwaltungseinheiten dar und sind bei

weitem nicht mit den deutschen Bundesländern zu vergleichen – die Niederlande sind kein föderaler Staat. Zudem vertreten die Mitglieder der Ersten Kammer nicht die Interessen »ihrer« jeweiligen Provinz, sie stammen zumeist noch nicht einmal von dort. Einer wirklich eigenständigen Rolle der Ersten Kammer im Gesetzgebungsverfahren steht schließlich entgegen, dass es in der Regel keine unterschiedlichen Mehrheiten in beiden Kammern des niederländischen Parlaments gibt. Seit 1918 herrschen jedenfalls gleiche Mehrheitsverhältnisse. Darüber hinaus verfügt die Erste Kammer nicht über ein Änderungsrecht im Gesetzgebungsprozess, hat also lediglich die Möglichkeit eines obstruktiven Vetos. Da die Senatoren im Gegensatz zu den Abgeordneten der Zweiten Kammer zudem nur über eine indirekte demokratische Legitimationsbasis verfügen, machen sie von ihrem Vetorecht nur sehr zurückhaltend und nur bei besonders wichtigen Gesetzesvorlagen, insbesondere moralisch-ethischen Inhalts, Gebrauch (Berndt 2000).

Der niederländische Ministerpräsident hat eine relativ schwache Stellung innerhalb der Regierung. Ähnlich wie in Deutschland leiten die Minister ihre Ressorts weitgehend selbständig, wobei die Ressortautonomie noch durch das Fehlen einer Richtlinienkompetenz des Ministerpräsidenten nach deutschem Muster verstärkt wird (Lepszy 1999: 337). Für sektoral abgegrenzte Entscheidungen, die keine positive Koordination zwischen verschiedenen Ressorts erfordern, wie sie im Mittelpunkt dieser Arbeit stehen, spielt die Ressortautonomie allerdings eine untergeordnete Rolle. Aus diesem Grund bewerte ich die institutionelle Autonomie der Ressortchefs in den Niederlanden, ähnlich wie im Fall Deutschlands (siehe oben), nicht als relevante Entscheidungshürde im Sinne des Vetopunkte-Ansatzes.

Wichtiger ist dagegen die Rolle parteipolitischer Konsenszwänge innerhalb der Regierung. Niederländische Regierungen basieren in aller Regel auf Koalitionen zwischen mindestens zwei, meist sogar drei oder mehr Parteien. Wie in allen Koalitionsregierungen verfügen dabei alle beteiligten Parteien über Vetomacht bei Entscheidungen der Regierung. Das wirkt sich auch auf die Besetzung der Ministerposten aus. Die Verteilung der Ressorts zwischen den Koalitionsparteien wird in den Koalitionsverhandlungen festgelegt, über die personelle Besetzung der Posten bestimmen die einzelnen Parteien dann autonom. Der Ministerpräsident hat dabei allenfalls Einfluss auf die Besetzung der Ressorts »seiner« Partei. Entsprechendes gilt für Kabinettsumbildungen (King 1994a: 156).

Das Parteiensystem der Niederlande war lange Zeit gekennzeichnet von der vorherrschenden »Versäulung« der Gesellschaft in vier konfessionell und ideologisch voneinander abgetrennte gesellschaftliche Gruppen, bestehend aus Katho-

liken, Protestanten, Sozialisten beziehungsweise Sozialdemokraten und Liberalen. Mit diesen gesellschaftlichen »Säulen«, die das soziale und politische Leben in den Niederlanden über weite Strecken des 20. Jahrhunderts prägten, korrespondierten jeweils zugehörige politische Parteien. Auf der konfessionell-religiösen Achse standen der katholischen KVP (Katholieke Volkspartij) zwei protestantische Parteien, CHU (Christelijk-Historische Unie) und ARP (Anti-revolutionaire Partij) gegenüber. Unter den säkularen Parteien repräsentiert die PvdA (Partij van de Arbeid) die sozialdemokratische Säule, während die VVD (Volkspartij voor Vrijheid en Democratie) das liberale Lager vertrat. Eine zentrale Stellung in diesem System nahmen traditionell die Christdemokraten ein, da sie entweder in Koalition mit den Liberalen oder den Sozialdemokraten regierten (Lepszy 1999: 343–344).

Diese Versäulung der Gesellschaft und die damit einhergehende Notwendigkeit des Ausgleichs zwischen den heterogenen sozialen Gruppen haben dazu geführt, dass die Niederlande zu den Ländern gehörten, auf deren Grundlage das Modell der Konsens-, Proporz- oder Konkordanzdemokratie entwickelt wurde, dessen Kennzeichen ein auf Konsens- und Kompromissuche ausgerichteter, kooperativer Entscheidungsstil ist (Lehmbruch 1967, 1969; Lijphart 1968, 1984).

Seit den 1960er Jahren haben sich jedoch einige Veränderungen am System der niederländischen Konkordanzdemokratie ergeben. Auf der gesellschaftlichen Ebene hat ein Prozess der »Entsäulung« eingesetzt (Meggeneder 1981), in dessen Zuge die Bindekraft der traditionellen sozialen Milieus deutlich nachgelassen hat. So konnte sich die linksliberale D 66 (Demokraten 66) als explizit gegen die Versäulungsstruktur gerichtete Reformpartei etablieren. Außerdem führten die zunehmenden Stimmenverluste vor allem der KVP zu Bestrebungen eines Zusammenschlusses aller drei christdemokratischen Parteien, der schließlich mit der 1980 erfolgten Gründung der CDA (Christen Democratisch Appèl) auch vollzogen wurde (Ten Napel 1999: 172–177).

Am deutlichsten trat der Wandel der traditionellen soziokulturellen Struktur beim Regierungswechsel von 1994 hervor. Die seit 1989 regierende Große Koalition aus CDA und PvdA unter dem christdemokratischen Ministerpräsident Ruud Lubbers musste schwere Verluste hinnehmen, während VVD und vor allem D 66 erhebliche Gewinne verbuchen konnten. Nach der Wahl wurde eine Koalition aus PvdA, VVD und D 66 unter dem Sozialdemokraten Wim Kok gebildet. Diese Regierungsbildung markiert aus zwei Gründen einen historischen Einschnitt in der Geschichte des politischen Systems der Niederlande. Erstens wurde dadurch die fast achtzigjährige Ära christdemokratischer Regierungsbetei-

ligung beendet, und zweitens vereinigte die neue »lila« Koalition zum ersten Mal die bislang ideologisch verfeindeten Sozialdemokraten und Liberalen in einer Regierung. Diese neue Konstellation war aber keineswegs bloß ein temporäres Phänomen, denn die Regierung Kok wurde bei den nächsten Wahlen 1998 erneut bestätigt (Lepszy 1999: 346–349). Die Auswahl der Niederlande für diese Untersuchung ermöglicht es also erneut, den Effekt unterschiedlicher parteipolitischer Konstellationen – in diesem Fall einer Großen Koalition und eines sozialliberalen Bündnisses – auf die Umsetzung der ausgewählten arbeitsrechtlichen Richtlinien zu überprüfen.

Die Auflösung der »Versäulung« zeigt sich ebenfalls in der Struktur des Verbändesystems. Ursprünglich spiegelte sich die Versäulung der Gesellschaft deutlich im Verbändewesen wider. Es gab einen sozialistischen, einen katholischen und einen protestantischen Gewerkschaftsverband. Auf der Arbeitgeberseite existierte ebenfalls jeweils eine katholische und eine protestantische sowie eine religiös nicht gebundene Dachorganisation. Seit den 1970er Jahren hat sich diese Spaltung innerhalb der beiden Lager jedoch deutlich verringert. Auf der Arbeitgeberseite vereinigten sich zunächst die katholischen und protestantischen Verbände zum Nederlands Christelijk Werkgeversverbond (NCW), bevor dieser sich dann 1995 mit dem säkularen Verbond van Nederlandse Ondernemingen (VNO) zum VNO-NCW zusammenschloss. Dieser fusionierte Arbeitgeberverband hat nunmehr die unangefochtene Führungsrolle innerhalb des Unternehmerlagers inne. Daneben existieren lediglich noch zwei kleinere Dachverbände, einer für den Agrarsektor und einer für den Bereich mittelständischer Unternehmen (Visser 1992: 328–334; 1999: 299–300).

Auf der Gewerkschaftsseite war die Konzentration bislang weniger durchgreifend. In den 1970er Jahren näherten sich der katholische und der sozialistische Gewerkschaftsverband einander an. Dieser Prozess war mit der formellen Fusion der beiden Verbände zur Federatie Nederlandse Vakbeweging (FNV) 1982 abgeschlossen. Die FNV ist mit Abstand die bedeutendste Gewerkschaftsorganisation in den Niederlanden. Sie repräsentiert rund 60 Prozent der gewerkschaftlich organisierten Arbeitnehmer. Mit deutlichem Abstand folgt der Christelijk Nationaal Vakverbond (CNV), der primär protestantische Gewerkschaften repräsentiert. Der CNV vertritt knapp 20 Prozent der Gewerkschaftsmitglieder. Daneben gibt es noch einen kleineren Verband, der Angestellte und Führungskräfte repräsentiert (Visser 1999: 297–298). Insgesamt muss jedoch gesagt werden, dass der gewerkschaftliche Organisationsgrad in den Niederlanden eher gering ist: 1995 waren lediglich knapp 26 Prozent aller Arbeitnehmer gewerkschaft-

lich organisiert (Traxler/Blaschke/Kittel 2001: 82). Die ideologischen Distanzen zumindest zwischen FNV und CNV sind relativ gering. Die Ton angehende FNV (Interview NL9: 626–630) gilt als etwas radikaler, während der CNV eine moderatere Position vertritt, insbesondere im Hinblick auf Streiks (Visser 1999: 298).

Die Niederlande verfügen in der Sozial- und Wirtschaftspolitik über eine starke Tradition institutionalisierter korporatistischer Konzertierung zwischen Staat, Arbeitgebern und Gewerkschaften, die ursprünglich vor allem dazu diente, die gesellschaftlich segmentierten Interessen angemessen am politischen Entscheidungsprozess zu beteiligen (Compston 1994: 130–133). Schon vor Ende des Zweiten Weltkriegs gründeten Arbeitgeber und Gewerkschaften die bipartistische »Stiftung der Arbeit« (Stichting van de Arbeid, STAR). Hauptgegenstand der Beratungen innerhalb der STAR ist die Koordination der Lohnpolitik. Neben der Ausarbeitung lohnpolitischer Leitlinien fungiert die Stiftung auch immer wieder als Beratungsorgan der Regierung im Hinblick auf Gesetzesvorhaben im Bereich des Arbeitsrechts. Neben der Stiftung der Arbeit gibt es noch ein weiteres institutionalisiertes Beratungsorgan, den »Sozialökonomischen Rat« (Sociaal-Economische Raad, SER). Der SER ist eine tripartistische Körperschaft, in der Arbeitgeber, Gewerkschaften und von der Regierung ernannte Experten zu gleichen Teilen vertreten sind. Bis 1995 war die Anhörung des SER oder alternativ der STAR zu allen sozial- und wirtschaftspolitischen Gesetzesvorhaben verbindlich vorgeschrieben. Diese Anhörungspflicht, die im Übrigen auch für andere Politikbereiche existierte,⁵ wurde zwar im Zuge der Diskussion um eine stärkere Rolle des Parlaments und eine Beschleunigung der Entscheidungsprozesse abgeschafft, aber bei wichtigen arbeitsrechtlichen und wirtschaftspolitischen Gesetzesvorhaben gilt nach wie vor, dass entweder die Stiftung der Arbeit oder der Sozialökonomische Rat (oder beide) angehört werden, bevor die Regierung einen Gesetzentwurf vorlegt (Interview NL12: 112–215; Visser 1999: 300–301). Auch wenn den Stellungnahmen der STAR und des SER hohes politisches Gewicht im Gesetzgebungsprozess zukommen (Interviews NL2: 299–305, NL9: 409–425), handelt es sich letztlich doch nur um eine (wenn auch stark institutionalisierte) Konsultation und nicht um eine gleichberechtigte Mitentscheidung der Sozialpartner, wie dies etwa in Ländern wie Schweden oder Finnland der Fall ist (Leiber 2005).

5 Für Näheres zum früher existierenden System der obligatorischen Anhörung von beratenden Organen in den Niederlanden siehe Bekkers (1995).

Neben diesen Beratungsorganen gibt es auch noch zweimal im Jahr stattfindende Treffen zwischen den Spitzenvertretern der Arbeitgeber- und Gewerkschaftsverbände und einer Kabinettsabordnung, auf denen alle anstehenden Fragen thematisiert werden können. Die Treffen werden im Vorfeld von Beamten des Arbeitsministeriums und Vertretern der Stiftung der Arbeit vorbereitet (Interview NL3: 181–200). Neben diesen formalisierten Verfahren der Einflussnahme unterhalten sowohl Arbeitgeber als auch Gewerkschaften vielfältige informelle Kontakte sowohl zum Arbeitsministerium als auch zu politischen Parteien und Regierungsvertretern (Visser 1999: 300). Der informelle Einfluss war traditionell am größten zwischen Verbänden und Parteien derselben gesellschaftlichen »Säule«. Diese »natürlichen« Allianzen haben sich seit der Erosion der Versäulung etwas gelockert, zumal die Fusionsdynamik bei Verbänden und Parteien teilweise zu anderen säulenübergreifenden Bündnissen geführt hat. Dennoch unterhält auf der Gewerkschaftsseite die FNV enge Kontakte mit der PvdA, während die Anliegen der Arbeitgeber vor allem bei den Liberalen und der CDA auf offene Ohren treffen (Compston 1994: 132–133; Visser 1992: 333).

3.2.2 Die Organisation des EU-bezogenen Entscheidungsprozesses

Die Festlegung und Vertretung der »nationalen« Position im *europäischen Entscheidungsprozess* ist in den Niederlanden, ähnlich wie anderswo, stark auf die Exekutive fokussiert. Das Parlament hat dabei eine sehr schwache Stellung. Es wird zwar über alle laufenden Verhandlungen informiert, und beide Kammern verfügen auch jeweils über einen Europaausschuss, der sich – zusammen mit den Fachausschüssen – mit den EU-Dossiers befasst, allerdings hat das Votum des Parlaments keinerlei bindende Wirkung für die Regierung (Hoetjes 2003: 326).⁶ Auch hier gilt, was bereits für den deutschen Bundestag festgestellt wurde: Aus der schwachen Rolle des niederländischen Parlaments bei der Vorbereitung von Entscheidungen auf der europäischen Ebene sollten keine negativen Auswirkungen auf die Umsetzung entstehen, da das Parlament auch dort weitgehend von der Regierung dominiert wird.

6 Die Ausnahme bildet der Bereich der Zusammenarbeit in der Innen- und Justizpolitik. Hier hat die Zweite Kammer das Recht, der Regierung verbindliche Mandate zu erteilen (Maurer/Wessels 2001b: 451).

Was Regierung und Verwaltung angeht, so wird der Prozess der EU-bezogenen Entscheidungsfindung, ähnlich wie in Deutschland, vom Prinzip ministerieller Unabhängigkeit dominiert. Das gilt insbesondere für die Haltung in den Ratsarbeitsgruppen, die fast völlig vom jeweils federführenden Ressort bestimmt werden. Wenn die Kommission einen neuen Vorschlag erarbeitet hat, wird dieser von der Ständigen Vertretung in Brüssel an das Außenministerium gesandt. Von dort aus wird es an die interministerielle »Arbeitsgruppe zur Beurteilung neuer Kommissionsvorschläge« (Werkgroep Beoordeling Nieuwe Commissievoorstellen) weitergeleitet, die festlegt, welches Ministerium die Federführung übernimmt. Dort werden dann die potenziellen Folgen der vorgeschlagenen Regelung sowie die in den Ratsarbeitsgruppen einzunehmende Haltung festgelegt. Die Abstimmung mit gegebenenfalls einzubeziehenden anderen Ministerien erfolgt unter der Ägide des federführenden Ressorts (Beyers/Kerremans/Bursens 2001: 60; Soetendorp/Andeweg 2001: 220).

Die Verfahren zur Definition von Verhandlungsmandaten für Sitzungen des COREPER und des Rates dagegen sind sehr viel stärker koordiniert. Die Festlegung der in den Sitzungen des COREPER einzunehmenden Position wird von dem interministeriellen »Instruktionskomitee« unter Vorsitz des Außenministeriums vorgenommen. Die Verhandlungsmandate sind verbindlich – allerdings kann es vorkommen, dass sie relativ vage bleiben, wenn sich die Vertreter im Instruktionskomitee nicht einigen konnten, sodass dem Ständigen Vertreter Interpretationsspielraum eröffnet wird (Soetendorp/Andeweg 2001: 221). Die Verhandlungsmandate für die Ebene der Ratstagungen werden schließlich vom Kabinett festgelegt. Zu diesem Zweck wurde ein Kabinettsausschuss für Europäische Angelegenheiten geschaffen (REIA-EA), in dem alle Minister unter dem Vorsitz des Premierministers zusammenkommen. Als Vorbereitungsgremium für den Kabinettsausschuss dient ein Koordinationskomitee (CoCo), in dem die Leiter der Europaabteilungen der einzelnen Ressorts sowie ein Repräsentant der Ständigen Vertretung sitzen. Für besonders wichtige Fragen existiert noch ein weiteres Vorbereitungsgremium (CoCoHAN), das sich aus den Generaldirektoren der Ministerien, dem Ständigen Vertreter und dem Staatssekretär des Außenministeriums zusammensetzt. Am Ende dieser Kette von Vorbereitungsgremien steht dann schließlich ein formeller Beschluss des Kabinetts darüber, welche Position im Ministerrat eingenommen werden soll (Beyers/Kerremans/Bursens 2001: 62; Soetendorp/Andeweg 2001: 221–222; Hoetjes 2003: 322).

In diese regierungsinterne Positionsbestimmung werden auch die Sozialpartner intensiv miteinbezogen. Wenngleich es zumeist keine formalisierten Einbin-

dungskanäle gibt, haben sowohl Arbeitgeber als auch Gewerkschaften sehr gut ausgebaute informelle Einflusswege. So treffen sich sowohl Vertreter der Arbeitgeberseite wie auch der Gewerkschaften regelmäßig mit Beamten des Arbeitsministeriums. Auf diesen Treffen können auch Haltungen zu Kommissionsvorschlägen ausgetauscht werden, die gerade diskutiert werden (Interview NL11: 59–67). Daneben ist es nicht unüblich, dass die Sozialpartner von den Beamten mit internen Ratsdokumenten aus den europäischen Verhandlungen versorgt werden. Laufende informelle Kontakte, entweder persönlich oder per Telefon, zwischen den Beamten des Arbeitsministeriums und den zuständigen Sachbearbeitern der Arbeitgeber und Gewerkschaften sind gängige Praxis und von Seiten der Beamten durchaus erwünscht (Interviews NL9: 171–193, NL12: 108–123). Auf der politischen Ebene finden schließlich ebenfalls regelmäßig Treffen zwischen Regierungsvertretern und Sozialpartnern statt (siehe oben), auf denen neben anderen Dingen auch Positionen zu EU-Dossiers zur Sprache gebracht werden können (Interview NL11: 67–68).

In seltenen Fällen organisiert das zuständige Ministerium auch formelle Anhörungen zu EU-Richtlinievorschlägen. Diese sind dann an einen breiteren Adressatenkreis gerichtet, sodass zumindest die Gewerkschaften, vermutlich aber auch die Arbeitgeberseite, ihre informellen Kanäle bevorzugen (Interview NL11: 56–66). Bei sehr wichtigen Angelegenheiten werden auch die beiden Sozialpartnerorganisationen SER und STAR eingeschaltet und förmlich um Stellungnahme gebeten. Das passiert jedoch sehr selten, zumal die Erarbeitung einer solchen förmlichen Stellungnahme Zeit braucht, die im Rahmen europäischer Verhandlungen oft nicht zur Verfügung steht. Außerdem ist ein solches Verfahren unflexibel, da die Sozialpartner zu einem Entwurf Stellung nehmen, der häufig bei Vorlage der Stellungnahme bereits durch den Verlauf der Verhandlungen überholt ist (Interview NL2: 247–276).

In der *Umsetzungsphase* behält das Ministerium die Federführung, das auch für die europäischen Verhandlungen zuständig war. Meist ist dort sogar derselbe Beamte für die Ausarbeitung eines Gesetzentwurfes zuständig, der auch die EU-Verhandlungen begleitet hat (Beyers/Kerremans/Bursens 2001: 77). Ähnlich wie in Deutschland gibt es auch in den Niederlanden keine Generalermächtigung für die Regierung, Rechtsverordnungen ohne Beteiligung des Parlaments zu erlassen, wenn dies zur Erfüllung europäischer Verpflichtungen notwendig ist. Daher erfordern viele EU-Richtlinien die Eröffnung eines nationalen Gesetzgebungsverfahrens. Rechtsverordnungen können zur Umsetzung nur genutzt werden, wenn es schon eine vorherige Ermächtigung zur Regelung der betreffenden Ma-

terie in einem bestehenden Rechtsakt gibt. Laut Verfassung müssen die zentralen Rahmenbedingungen der zu regelnden Materie in einem Gesetz festgelegt werden. Nur technische Detailregelungen dürfen in Rechtsverordnungen geregelt werden (Bekkers et al. 1995: 404–405).

Auch in den Niederlanden existieren administrative Verfahren zur Sicherstellung rechtzeitiger Umsetzung von EU-Richtlinien. Zu Beginn der 1990er Jahre wurde über diese Verfahren eine intensive Diskussion geführt, da die Niederlande zu jener Zeit zu den Schlusslichtern im Hinblick auf rechtzeitige und korrekte Implementation von EU-Maßnahmen zählten (Interviews NL5: 1043–1081, NL9: 696–724). Eine Expertenkommission legte einen Bericht vor, in dem vorgeschlagen wurde, das Gesetzgebungsverfahren zu straffen, mehr Gebrauch von delegierter Gesetzgebung zu machen und verpflichtende Anhörungen von Beratungsorganen wie dem SER und anderen, sektoralen Gremien abzuschaffen (Bekkers et al. 1995: 416–421). Bislang scheint es aber in dieser Hinsicht keine großen Reformen gegeben zu haben. So stieß ein Vorschlag der Regierung zur Vereinfachung des Gesetzgebungsverfahrens auf erbitterten Widerstand des Parlaments (Hoetjes 1996: 168). Allerdings wurden die obligatorischen Anhörungen von Beratungsgremien eingeschränkt. Die Pflicht zur Anhörung des SER wurde jedenfalls 1995 abgeschafft (siehe oben).

Daneben gab es jedoch verstärkt Bemühungen, um administrativen »Schlendrian« innerhalb der Ministerialbürokratie zu vermeiden. So verfügt inzwischen jedes Ministerium über eine Europaabteilung, die über die Einhaltung der Umsetzungsfristen wacht (Interview NL4: 779–801; siehe auch Hoetjes 2003: 320). Insgesamt ist das Außenministerium dafür verantwortlich, eine rechtzeitige Umsetzung sicherzustellen und die Kommission über erfolgte Umsetzungsmaßnahmen zu unterrichten. Bei Ablauf der Frist kann es zwar lediglich das zuständige Fachministerium um Stellungnahme bitten (Hoetjes 1996: 164), strittige Fragen können aber schnell auf die Kabinettssebene gebracht und dort unter Einschaltung des Premiers geklärt werden (Szukala 2002). Damit kann gegen einzelne in Verzug geratene Ministerien effektiver durchgegriffen werden als dies etwa in Deutschland der Fall ist. Das Außenministerium erstellt Listen mit den umzusetzenden Richtlinien, den federführenden Ministerien und den einzuhaltenden Fristen. Diese Listen werden regelmäßig an das Parlament geschickt (Interview NL5: 1043–1081; Hoetjes 2003: 320, 326; Maurer 2003: 131–136). Zudem wurde ein interministerieller Ausschuss für Europarecht mit einem Unterausschuss für Implementationsfragen geschaffen, der sich um Koordination bemüht, wenn die Umsetzung von EU-Rechtsakten mehr als ein Ministerium betrifft. Dieser Aus-

schuss tagt unter dem Vorsitz des Justizministeriums und ist auch für die Beziehungen zum EuGH zuständig. Daneben wurde noch eine interministerielle Arbeitsgruppe geschaffen, die alle Notifizierungsverpflichtungen überwacht (Beyers/Kerremans/Bursens 2001: 76).

3.2.3 Arbeitsrechtlicher Regelungsbestand

Ähnlich wie die Bundesrepublik verfügen die Niederlande über ein *dicht ausgebautes Netz arbeitsrechtlicher Gesetzgebung*. Im Bereich des kollektiven Arbeitsrechts gibt es Vorschriften über die Einrichtung von Betriebsräten mit umfassenden Informations-, Konsultations- und Mitbestimmungsrechten. Anders als in Deutschland ist die Einrichtung dieser Arbeitnehmervertretungen jedoch erst für Betriebe mit mindestens 50 Arbeitnehmern verpflichtend (Van der Heijden 1999: 160–161). Das individuelle Arbeitsrecht ist zum größten Teil im Bürgerlichen Gesetzbuch (Burgerlijk Wetboek) zusammengefasst. Es zeichnet sich durch eine Vielzahl von Gesetzen in Bereichen wie dem Kündigungsschutz, der Gleichbehandlung zwischen Männern und Frauen, der Arbeitszeit, dem Mutterschutz und Erziehungsurlaub oder dem Arbeitsschutz aus. Darüber hinaus existiert ein gesetzlich garantierter Mindestlohn.⁷

Neben der gesetzlichen Ebene existiert auch eine große Zahl von Tarifverträgen, in denen Regelungen zu Arbeitsbedingungen festgelegt werden, die über die gesetzlich definierten Mindestnormen hinausgehen. 1993 waren mehr als 700 Tarifverträge in Kraft, die insgesamt über 80 Prozent der Arbeitnehmer abdeckten (Visser 1999: 302).

Bemerkenswert ist, dass es seit den 1980er Jahren Bestrebungen gab, die bestehenden Gesetze zu flexibilisieren und den Arbeitsmarkt bis zu einem gewissen Grad zu deregulieren. In diesem Zusammenhang ist vor allem auf die aktive Unterstützung von Teilzeitarbeit und anderer Formen flexibler Beschäftigungsverhältnisse (befristete Arbeitsverträge, Zeitarbeit) zu verweisen, und zwar sowohl auf gesetzlicher Ebene als auch von Seiten der Sozialpartner. Sehr viel früher als andernorts in Europa wurden zu diesem Zweck nicht nur Hindernisse für flexible Beschäftigungsformen abgebaut, sondern auch gesetzliche Maßnahmen zur

7 Siehe Van der Heijden (1994: 47, 1999: 152); für einen generellen Überblick über das niederländische Arbeitsrecht siehe Rood (1995).

Gleichstellung dieser Art von Beschäftigten getroffen. Entsprechend entfiel ein Großteil der in den letzten Jahren entstandenen Arbeitsplätze auf den Bereich Teilzeit und flexible Beschäftigungsformen (EIRR 291/1998: 24–26, Visser 1999: 296; Hemerijck/Unger/Visser 2000: 225–230).

Zusammenfassend kann festgehalten werden, dass der arbeitsrechtliche Gesetzgebungsprozess, ähnlich wie in Deutschland, durch eine mittlere Zahl von Vetopunkten gekennzeichnet ist, die sich aus den Konsenserfordernissen innerhalb von Koalitionsregierungen ergeben. Die Einbindung der Sozialpartner in den Entscheidungsprozess ist stärker formalisiert und institutionalisiert als in Deutschland, dennoch werden die beiden Seiten von der Regierung nur konsultiert und verfügen nicht über formelle Vetomacht. Die Sozialpartner haben außerdem die Möglichkeit, ihre Haltungen auf informellem Wege in die nationale Willensbildung im Vorfeld von Entscheidungen in Brüssel einzubringen. Das Parlament spielt zwar dabei nur eine geringe Rolle, daraus sollten sich jedoch keine signifikanten Probleme im Umsetzungsprozess ergeben, da das Parlament auch dort kein starkes Eigengewicht gegenüber der Regierung hat. Durch den Regierungswechsel von 1994 von einer Großen Koalition zu einer sozialliberalen Regierung eröffnen die niederländischen Fälle erneut die Möglichkeit, den potenziellen Einfluss bestimmter Parteikonstellationen auf die Umsetzung zu analysieren.

Der EU-bezogene Entscheidungsprozess ist in den Niederlanden stärker zentral gesteuert als in Deutschland und bietet daher weniger Freiräume für die Verhandlungsführer, Beschlüsse zu fassen, die von der nationalen Regierung nicht explizit abegesenet wurden. Was die Sicherstellung rechtzeitiger Umsetzung angeht, stehen die Niederlande ebenfalls besser da als Deutschland: Sie verfügen über ein relativ effektives interministerielles Überwachungssystem, das dem Außenministerium unterstellt ist und notfalls auf die Autorität des Kabinetts zurückgreifen kann. Allerdings ist auch die niederländische Regierung in der Regel darauf angewiesen, europäische Richtlinien auf dem Wege langwieriger Gesetzgebungsverfahren umzusetzen und kann sich nicht auf weitreichende Verordnungsermächtigungen stützen. Schließlich ist das arbeitsrechtliche Regelungsniveau ähnlich hoch wie in Deutschland und lässt daher ebenfalls eher geringe Anpassungserfordernisse durch die hier untersuchten Richtlinien erwarten.

3.3 Großbritannien

3.3.1 Akteure, Einflusswege und Vetopunkte im arbeitsrechtlichen Gesetzgebungsprozess

Das politische System Großbritanniens gilt in vielerlei Hinsicht als Prototyp eines auf unumschränkte Mehrheitsherrschaft abstellenden parlamentarischen Regierungssystems. Dieses majoritäre System ist daher auch als »Westminster-Modell« bekannt (Lijphart 1999: 9). Während traditionell die Doktrin der Parlamentssoveränität das grundlegende Prinzip des britischen Regierungssystems darstellt, kennzeichnet die Regierungspraxis eher die uneingeschränkte Souveränität der auf einer Mehrheit im Parlament basierenden Regierung (Punnett 1994: 184–189). Die exekutive Dominanz über das Parlament speist sich dabei vor allem aus der Macht des Premierministers. Er ist in aller Regel zugleich Parteichef und kann auf diesem Wege disziplinierend auf die Parlamentsfraktion einwirken. Außerdem verfügt der Premierminister über ein erhebliches Patronagepotenzial. So hat er die Entscheidungsgewalt über die Berufung einer ungewöhnlich hohen Zahl von Regierungsmitgliedern. Neben den rund 20 Kabinettsmitgliedern kann er noch mehr als doppelt so viele Posten für Minister außerhalb des Kabinetts besetzen, die entweder mit der Leitung eigener Ministerien betraut werden oder zusätzliche Leitungsfunktionen in anderen Ressorts übernehmen. Darüber hinaus kann der Premierminister noch eine Vielzahl von Ämtern außerhalb der Regierung vergeben. Die Karrieremöglichkeiten der Parlamentarier sind auf diese Weise in hohem Maße von der Gnade des Regierungschefs abhängig (King 1994a: 155–156; Sturm 1999: 225–226).

Auch innerhalb der Regierung hat der Premierminister eine vergleichsweise starke Stellung. Da Regierungen in Großbritannien eigentlich immer Alleinregierungen einer Partei sind und Minderheitenregierungen die absolute Ausnahme darstellen, kann der Premierminister über die (Um-)Besetzung der Ministerposten praktisch alleine und jedenfalls ohne Rücksicht auf Koalitionspartner entscheiden. Diese exklusive Rolle bei der Besetzung der Regierungsposten sichert ihm eine herausgehobene Stellung gegenüber seinen Ministern (King 1994b: 211), obwohl letztlich alle Entscheidungen formell von der Regierung im Kabinett getroffen werden müssen und jeder Minister grundsätzlich für sein Ressort verantwortlich ist (Kavanagh 1991: 382–386). Die Autonomie des Premierministers wird allenfalls dadurch eingeschränkt, dass er gegebenenfalls auf parteiinterne Strömungen Rücksicht nehmen muss (Mény/Knapp 1998: 244–245).

Bei der Struktur des Parlaments weicht das britische System geringfügig vom radikal majoritären Westminster-Modell ab (Lijphart 1999: 18), denn das britische Parlament besteht nicht aus einer, sondern aus zwei Kammern: dem direkt gewählten Unterhaus (House of Commons) und dem Oberhaus (House of Lords), dessen Mitglieder entweder von der Königin auf Vorschlag des Premierministers auf Lebenszeit ernannt werden oder die Peers-Würde aufgrund adliger Herkunft geerbt haben (Shell 1999: 205–208). Die britische zweite Kammer repräsentiert also, anders als in Deutschland, keine föderalen Gebietskörperschaften, denn Großbritannien ist ein Einheitsstaat (Punnett 1994: 176).⁸ Das House of Lords ist im Ganzen gesehen auch wesentlich weniger einflussreich als der deutsche Bundesrat. Im Entscheidungsprozess nimmt es eine im Vergleich zum Unterhaus eindeutig untergeordnete Stellung ein. So verfügen die Lords zwar über ein Veto im Gesetzgebungsverfahren, dieses hat jedoch bloß suspensiven Charakter und kann nach einem Jahr durch ein entsprechendes Votum des House of Commons überstimmt werden (Sturm 1999: 224).

Das Parteiensystem Großbritanniens kann als stabiles Zweiparteiensystem beschrieben werden. Das Mehrheitswahlrecht hat dafür gesorgt, dass sich neben der Conservative Party, häufig auch als Tories bezeichnet, und der Labour Party keine starke dritte politische Kraft etablieren konnte. Zwar gab es in der Nachkriegszeit immer wieder gewisse Erfolge für die Liberalen, die in den 1980er Jahren mit der von der Labour Party abgespaltenen Social Democratic Party zusammenarbeiteten und seit 1988 mit dieser zur Liberal Democratic Party fusioniert sind. Doch trotz der Existenz einer dritten Partei mit gewissen Erfolgen bei den Wählern hat die »Winner-takes-all«-Regel des Wahlsystems für die Verfestigung eines parteipolitischen Duopols gesorgt, der dadurch gekennzeichnet ist, dass sich Labour Party und Konservative in der Führung der Regierungsgeschäfte abwechseln (Webb/Fisher 1999; Wright 2000: 123–126).

Wenn es größere Veränderungen innerhalb des britischen Parteiensystems der Nachkriegszeit gegeben hat, dann fanden diese in der programmatischen Ausrichtung der beiden großen Parteien statt. Als relativ stabil können in dieser

8 In den letzten Jahren hat es zwar Anstrengungen zur Stärkung der regionalen Ebene gegeben (»Devolution«). So erhielten insbesondere Schottland und Wales mehr Autonomie. Dort wurden 1999 erstmals Wahlen zu eigenen parlamentarischen Versammlungen abgehalten, die auch über gewisse eigenständige Kompetenzen verfügen. Der für meine Arbeit interessante Bereich des Arbeitsrechts gehört jedoch nach wie vor zur exklusiven Zuständigkeit der Zentralregierung in London (Jeffery/Palmer 2000).

Hinsicht die Konservativen angesehen werden. Seit dem Amtsantritt Margaret Thatchers als Vorsitzende der Tories haben diese sich zu radikalen Verfechtern des Wirtschaftsliberalismus entwickelt. An dieser programmatischen Ausrichtung hat sich auch unter ihren Nachfolgern wenig geändert (Sturm 1999: 235–236). Anders verhält es sich mit der Labour Party. Diese wurde lange Zeit vom linken Gewerkschaftsflügel dominiert, begann sich aber seit Ende der 1980er Jahre stärker auf die politische Mitte zuzubewegen. Unter Tony Blairs Führung mündete diese Entwicklung schließlich in der programmatischen Neudefinition der Partei als »New Labour«, einer »modernen« sozialdemokratischen Partei, die sich von traditionellen Forderungen des ökonomischen Staatsinterventionismus verabschiedet hat und versucht, sozialen Ausgleich unter grundsätzlicher Akzeptanz einer liberalen Wirtschaftsordnung zu organisieren (Wright 2000: 111–112; Heath/Jowell/Curtice 2001: 101–121). New Labour ist sicherlich wesentlich liberaler ausgerichtet als viele andere sozialdemokratische Parteien auf dem Kontinent und wird inzwischen sogar von manchen rechts von den britischen Liberaldemokraten eingeordnet (Mény/Knapp 1998: 61), dennoch ist die Labour Party auch unter Tony Blair immer noch deutlich weiter links zu verorten als die Konservative Partei.

Die programmatische Neuorientierung hin zum »median voter« dürfte allerdings wesentlich dafür verantwortlich gewesen sein, dass es der Labour Party unter Führung von Tony Blair bei den Wahlen 1997 gelang, die fast zwanzigjährige Herrschaft der Tories, zunächst unter Margaret Thatcher, ab 1990 dann unter John Major, zu durchbrechen (siehe die Übersicht bei Webb/Fisher 1999). Auch aus den Wahlen im Herbst 2001 ging Labour als Siegerin hervor, was der Regierung Blair eine zweite Amtszeit bescherte. In Großbritannien kann also erneut der Einfluss verschiedener Regierungsparteien auf die Umsetzung der arbeitsrechtlichen Richtlinien analysiert werden.

Was die Beziehung zwischen Staat und Verbänden betrifft, so gilt Großbritannien gemeinhin als eines der Länder mit einem pluralistischen System der Interessenvermittlung (siehe etwa Lijphart 1999: 177). Für den Bereich von Tarifverhandlungen ist diese Einschätzung sicherlich zutreffend, denn in kaum einem anderen Land Europas ist das Kollektivverhandlungssystem so dezentralisiert und die Lohnfindung so unkoordiniert und von vielen Einzelinteressen abhängig wie in Großbritannien (siehe etwa Ebbinghaus/Visser 1997). Für die politische Entscheidungsfindung im Bereich Wirtschaftspolitik und Arbeitsrecht muss dieses Bild jedoch nuanciert werden. Dort gibt es sowohl auf der Arbeitgeber- wie auch auf der Gewerkschaftsseite je einen großen, klar dominierenden Verband.

Auf Seiten der Arbeitgeber ist der repräsentativste Verband die Confederation of British Industry (CBI), die rund 250.000 Unternehmen repräsentiert, in denen etwa 40 Prozent aller Arbeitnehmer beschäftigt sind (Terry/Dickens 1991: 55; Burgess 1994). Bei den Gewerkschaften übernimmt die Rolle des wichtigsten und zugleich auch einzigen zentralen Dachverbandes der Trades Union Congress (TUC), der rund 80 Prozent aller Gewerkschaftsmitglieder vertritt (Edwards et al. 1999: 29). Insgesamt ist der gewerkschaftliche Organisationsgrad in Großbritannien allerdings eher gering. 1995 waren nur rund 32 Prozent aller Arbeitnehmer gewerkschaftlich organisiert (Traxler/Blaschke/Kittel 2001: 82).

Im Hinblick auf die Einbeziehung von Arbeitgeber- und Gewerkschaftsverbänden in politische Entscheidungsprozesse stellt die Regierungszeit Margaret Thatchers und ihres Nachfolgers John Major einen tiefen Einschnitt dar. Während der 1960er und 1970er Jahre wurden Arbeitgeber und Gewerkschaften auf verschiedenen Wegen in die Erarbeitung politischer Maßnahmen eingebunden. Sowohl unter Labour- als auch unter Tory-Regierungen wurden mehrere tripartistische Konzertierungsgremien eingerichtet (Hall 1999: 67). Zwischen 1975 und 1979 kam es dann zum so genannten »Social Contract« zwischen der damaligen Labour-Regierung und dem TUC, in dessen Rahmen Lohnzurückhaltung als Gegenleistung für steuerliche und arbeitsrechtliche Konzessionen verabredet wurde. Der Social Contract zerbrach jedoch an der Uneinigkeit des Gewerkschaftslagers, und die darauf folgenden Streiks im öffentlichen Sektor während des »winter of discontent« trugen schließlich wesentlich zum Scheitern der Regierung Callaghan und zur Machtübernahme durch Margaret Thatcher bei (Scharpf 1987: 104–117; Crouch 1993: 241; Edwards et al. 1999: 6–7).

Die folgenden konservativen Regierungen schlugen einen radikal anderen Kurs ein, insbesondere gegenüber den Gewerkschaften. Die meisten der tripartistischen Gremien wurden aufgelöst, und die Einbindung des TUC wurde auf ein Minimum reduziert (Hall 1999: 67). Unter Thatcher und Major kann auf Seiten des TUC von einer »virtual exclusion from the corridors of power« gesprochen werden (Goodman et al. 1998: 38). Auch der Einfluss des CBI war unter Thatcher und Major niedriger als noch während der 1970er Jahre. Dagegen wuchs in dieser Zeit das Gewicht des wirtschaftspolitisch radikaleren Institute of Directors (Burgess 1994: 93; Goodman et al. 1998: 40).

Eine Ausnahme von diesem radikalen Abbau sozialpartnerschaftlicher Institutionen war der unveränderte Fortbestand tripartistischer Strukturen im Bereich Sicherheit und Gesundheitsschutz. Dort wurden mit dem Health and Safety at Work etc. Act 1974 zwei tripartistische Organe eingerichtet, die auch unter That-

cher und Major nicht wieder aufgelöst wurden: Die Health and Safety Commission ist für die Ausarbeitung von Gesetzes- und Verordnungsentwürfen zuständig. Zu diesem Zweck stehen ihr unter anderem die Mitarbeiter der Health and Safety Executive als administrativer Unterbau zur Verfügung. Diese Behörde kümmert sich aber schwerpunktmäßig nicht um die Vorbereitung der Rechtsetzung, sondern um die Kontrolle der Einhaltung der Arbeitsschutzvorschriften (Terry/Dickens 1991: 99–100; HSC 1998).

Seit dem Amtsantritt der Labour-Regierung unter Tony Blair kann von einer erneuten Annäherung zwischen den großen Arbeitgeber- und Gewerkschaftsverbänden und der Regierung gesprochen werden (Hall 1999). Bei Gesetzgebungsverfahren genießen CBI und TUC privilegierte Rechte auf frühzeitige Information und Konsultation, wobei es in der Regel nicht zu dreiseitigen Gesprächen kommt (Interview GB2: 177–234, 483–503; Interview GB5: 217–248). Vor allem aber der Einfluss des vormals völlig marginalisierten TUC ist unter der Blair-Regierung wieder deutlich gestiegen (Interview GB2: 407–415), wengleich die direkten Einwirkungsmöglichkeiten der Gewerkschaften über den früher sehr starken Gewerkschaftsflügel innerhalb der Labour Party seit Mitte der 1980er Jahre erheblich reduziert wurden (Goodman et al. 1998: 40).

3.3.2 Die Organisation des EU-bezogenen Entscheidungsprozesses

Im Hinblick auf die Organisation des innerstaatlichen Willensbildungsprozesses sowie der anschließenden Interessenvertretung in den *europäischen Entscheidungsgremien* gilt Großbritannien geradezu als Paradebeispiel für ein effektiv organisiertes, zentralisiertes System (Wessels/Rometsch 1996: 332). Mit Blick auf seine hohe Zuverlässigkeit und sein gutes Funktionieren haben Armstrong und Bulmer (Armstrong/Bulmer 2003: 392) dieses System mit einer »Rolls Royce machinery« verglichen.

Wie in den meisten Mitgliedstaaten ist die Führung von europäischen Verhandlungen und die Erarbeitung nationaler Verhandlungspositionen das primäre Geschäft der Exekutive. Dennoch verfügen beide Häuser des Parlaments über umfassende Informations- und Prüfungsrechte und können per Resolution einen Prüfungsvorbehalt einlegen, das heißt, die Regierung darf einem Kommissionsvorschlag nicht zustimmen, bevor die parlamentarischen Beratungen darüber noch nicht beendet sind (Carter 2001: 402). In beiden Häusern gibt es einen Europausschuss, der sich mit EU-Dokumenten befasst. Im Unterhaus ist dies das

European Scrutiny Committee (bis 1998: European Legislation Committee), neben dem es auch noch eine Reihe fachlich ausgerichteter European Standing Committees gibt. Das House of Lords verfügt mit dem Select Committee on the European Union ebenfalls über einen Ausschuss für Europaangelegenheiten. Dieser wird durch mehrere Unterausschüsse mit politikbereichsspezifischer Ausrichtung unterstützt (Carter 2001: 403–406).

Obwohl insbesondere die sehr ausführlichen und mit großem Sachverstand verfassten Berichte des Select Committee on the European Union hohes Ansehen auch außerhalb Großbritanniens genießen (Rasmussen 2001: 159), muss gesagt werden, dass der reale Einfluss des Parlaments auf die europäischen Entscheidungen der Regierung insgesamt eher gering ist (Kassim 2000: 42). So haben die Voten der beiden Häuser keine bindende Wirkung auf die im Rat einzunehmenden Positionen der Regierungsvertreter (Maurer/Wessels 2001b: 451). Im Übrigen sorgt bereits die generell sehr stark ausgeprägte exekutive Dominanz über das Parlament (siehe oben) dafür, dass der Regierung keine ernst zu nehmenden parlamentarischen Hürden in den Weg gestellt werden (Drewry 1995: 468; Kassim 2000: 45).

Entscheidend ist also die Positionsbestimmung innerhalb von Regierung und Verwaltung sowie die Vertretung der definierten Positionen durch Regierungsvertreter und Verwaltungsbeamte. Das kennzeichnende Grundprinzip dieses Prozesses ist möglichst frühzeitige und umfassende zentrale Koordinierung. Entscheidende Bedeutung kommt dabei dem Cabinet Office European Secretariat zu, das für die interministerielle Abstimmung in EU-Angelegenheiten zuständig ist. Daneben spielt auch das Außenministerium (Foreign and Commonwealth Office) eine gewisse Koordinationsrolle. Ihm untersteht formell die Ständige Vertretung in Brüssel, und daher ist das Außenministerium auch für die Kommunikation mit der Brüsseler Vertretung zuständig (Armstrong/Bulmer 1996: 270). Aber die politisch entscheidende Rolle spielt das Europasekretariat des Cabinet Office. Das Sekretariat erhält von der Ständigen Vertretung in Brüssel alle relevanten Informationen über neue oder geplante Kommissionsvorschläge und weist die Dossiers den entsprechenden federführenden Ressorts zu. Des Weiteren sorgt es dafür, dass weitere betroffene Ministerien konsultiert werden und die entsprechenden Dokumente erhalten (Kassim 2000: 34–35). Es ist wichtig zu bemerken, dass das Europasekretariat nicht erst ins Spiel kommt, wenn interministerielle Konflikte auftreten. Vielmehr zielt es von vornherein auf die Erarbeitung einer abgestimmten Position ab (Armstrong/Bulmer 1996: 270). Das Europasekretariat unterhält sehr gute Kontakte zum Amt des Premierministers, und der

Leiter des Sekretariats gilt als wichtigster Berater des Premierministers in Fragen der Europäischen Union (Kassim 2000: 37; Armstrong/Bulmer 2003: 395).

Zur Koordination der nationalen Position existiert eine Reihe interministerieller Ausschüsse, die im Allgemeinen unter ihren Abkürzungen bekannt sind: EQ(O) für die Ebene der einfachen Beamten, EQ(O*) für die Ebene der höheren Beamten und (E)DOP für die Ministerebene. In den ersten beiden führt das Europasekretariat des Cabinet Office den Vorsitz, während die Sitzungen des E(DOP) vom Außenminister geleitet werden. Politisch besonders wichtige oder umstrittene Fragen werden auch direkt im Kabinett beraten. Die in diesen Ausschüssen festgelegten Verhandlungsmandate müssen von den jeweiligen Verhandlungsführern in Brüssel beachtet werden. Sowohl einfache Beamte in den Arbeitsgruppen als auch der Ständige Vertreter und sein Stellvertreter im COREPER sowie die Minister in den Ratstagungen sind daran gebunden. Dabei muss beachtet werden, dass diese Mandate offenbar sehr detailliert sind und wenig Interpretationsspielraum eröffnen. Sie enthalten Maximalziele und Rückfallpositionen, falls die Maximalposition nicht durchsetzbar ist. Sobald Unsicherheit über die einzunehmende Position herrscht, etwa wenn die Verhandlungen einen unerwarteten Verlauf nehmen, so ist es gängige Praxis, einen Prüfungsvorbehalt einzulegen und weitere Instruktionen aus London einzuholen (Kassim 2000: 34–37, 2001 62–64; Armstrong/Bulmer 2003: 396–399). Es gibt sogar eine Anweisung, die besagt, dass nach jeder Sitzung im Rahmen der Brüsseler Verhandlungsmaschinerie, an der britische Vertreter beteiligt sind, innerhalb von 24 Stunden ein Bericht sowie alle relevanten Dokumente an das Außenministerium und an alle betroffenen Ministerien geschickt werden müssen. Dadurch werden Abweichungen von der beschlossenen Linie sofort sichtbar (Kassim 2000: 41).

Bemerkenswert ist, dass alle Kommissionsvorschläge so früh wie möglich im Hinblick auf ihre Folgen für die bestehende britische Regelungsstruktur sowie vor allem auf ihre potenziellen Kosten geprüft werden. Alle europäischen Legislativvorschläge müssen umgehend an die parlamentarischen Ausschüsse für Angelegenheiten der Europäischen Union weitergeleitet werden. Spätestens zehn Tage nach Erhalt des Dokuments hat das zuständige Ministerium ein vom Minister unterzeichnetes »Regulatory Impact Assessment« abzuliefern, in dem die wesentlichen Inhalte des Vorschlags, die geplante Haltung zu diesem Vorschlag, die möglichen rechtlichen Folgen für Großbritannien sowie die potenziellen Kosten dargelegt werden. Wenn sich im Laufe der Verhandlungen Veränderungen an dem Vorschlag ergeben, muss dieses Regulatory Impact Assessment entsprechend angepasst werden (Interview GB7: 331–355; Cabinet Office 1998: 8–10,

20; Carter 2001: 407). Auf diese Weise entsteht ein sehr frühzeitiger Zwang, sich die potenziellen Folgen europäischer Initiativen klar vor Augen zu führen und negative Auswirkungen gegebenenfalls abzuwenden.

In dieses ausgeklügelte System der nationalen Positionsbestimmung und Interessenvertretung werden auch die Meinungen wichtiger Interessengruppen einbezogen. Allerdings gibt es hierfür keine formalisierten Verfahren (Interview GB3: 602–623). Für den Bereich arbeitsrechtlicher Regelungen gilt jedoch, dass sowohl Arbeitgeber als auch Gewerkschaften über informelle Kanäle verfügen, um ihre Position einzubringen. Es finden regelmäßige Treffen zwischen Beamten des für Arbeitsrecht zuständigen Department of Trade and Industry (DTI) und Arbeitgebern beziehungsweise Gewerkschaften statt, auf denen unter anderem auch über EU-Vorschläge gesprochen wird (Interview GB5: 88–124). Daneben gibt es in der Regel auch informelle Konsultationen beider Seiten zu entsprechenden Richtlinienvorschlägen (Interviews GB3: 602–623, GB4: 82–91). Was den tatsächlichen Einfluss auf die Regierungsposition angeht, so zeigte sich die befragte Vertreterin des CBI insgesamt zufrieden (Interview GB5: 88–124). Beim TUC muss zwischen der Tory- und der Labour-Regierung unterschieden werden. Obwohl die Gewerkschaften selbst unter Thatcher und Major zu arbeitsrechtlichen Fragen konsultiert wurden (Interview GB2: 96–100), hatte ihre Meinung faktisch keinerlei Einfluss auf die Regierungsposition (siehe bereits weiter oben). Unter der neuen Labour-Regierung hat sich diese Situation deutlich verbessert, sodass inzwischen auch auf Seiten der Gewerkschaften im Großen und Ganzen Zufriedenheit mit dem Ausmaß ihres Einflusses herrscht – zumindest verglichen mit der Regierungszeit der Konservativen (Interview GB2: 100–104).

An dieser Stelle ist darauf hinzuweisen, dass sowohl CBI als auch TUC über ihre eigenen Büros in Brüssel sowie über die europäischen Dachorganisationen UNICE und EGB über eigene Informations- und Einflusskanäle auf der europäischen Ebene verfügen, sodass sie in jedem Fall bereits über laufende Projekte informiert sind und sich ihrerseits an die Ministerialbürokratie wenden können, um dort ihre Anliegen vorzubringen. Der direkte Einfluss auf der europäischen Ebene war insbesondere für den TUC während der Amtszeit von Thatcher und Major von großer Bedeutung, denn er war die einzige Möglichkeit, die nationale Ausschlossenheit zu umgehen und gegebenenfalls dazu beizutragen, dass europäische Vorschriften verabschiedet wurden, die dann in Großbritannien umgesetzt werden mussten (Interview GB6: 122–124).

Ähnlich wie in anderen Ländern behält das Ministerium, das für die europäische Verhandlungsführung zuständig war, auch die Federführung in der *Umset-*

zungsphase (Drewry 1995: 457). Bemerkenswert ist, dass in Großbritannien in ungewöhnlich hohem Maße Gebrauch von delegierter Gesetzgebung in Form von Rechtsverordnungen (Statutory Instruments) zur Umsetzung von EU-Recht gemacht wird. Der im Zuge des EG-Beitritts erlassene European Communities Act 1972 enthält eine Generalermächtigung der Regierung zum Erlass von Rechtsverordnungen, wenn dies zur Erfüllung europäischer Verpflichtungen notwendig ist. Auf dieser Basis werden viele EU-Richtlinien umgesetzt (Drewry 1995: 455–457; Armstrong/Bulmer 1996: 274). Darüber hinaus ist die Delegation von Rechtsetzungskompetenzen an die Regierung auch sonst weit verbreitet, so dass häufig Ermächtigungen auch aus anderen Gesetzen genutzt werden können (Punnett 1994: 362–367; Wright 2000: 227–229). Diese Rechtsverordnungen müssen zwar dem Parlament vorgelegt werden und können von diesem auch abgelehnt werden. Von daher besteht also kein grundsätzlicher Unterschied zu Gesetzen. Angesichts der klaren Mehrheiten und der allgemeinen Dominanz der Regierung über das Parlament ist die Zustimmung des Parlaments an sich ohnehin kaum problematisch. Der entscheidende Unterschied zwischen Gesetzen und Statutory Instruments besteht jedoch darin, dass das Verfahren zum Erlass von Rechtsverordnungen sehr viel schneller ist als ein normales Gesetzgebungsverfahren (Interview GB7: 356–371; für Details siehe House of Commons 2003).

Ähnlich wie in der Entscheidungsvorbereitungsphase gibt es auch für die Einhaltung der Umsetzungsverpflichtungen eine zentrale Überwachung und Steuerung durch das Europasekretariat des Cabinet Office (Cabinet Office 1998: 28). Diese Überwachung führt dazu, dass die einzelnen Ministerien sehr genau darauf achten, ihre europäischen Verpflichtungen einzuhalten oder, sofern dies nicht möglich ist, aktiv mit der Kommission in Verbindung zu treten, um die Eröffnung von Vertragsverletzungsverfahren zu vermeiden (Interview GB7: 738–753). Denn sobald ein solches Verfahren eröffnet wird, befasst sich ein interministerieller Ausschuss für Rechtsfragen (EQO[L]) unter dem Vorsitz des obersten Rechtsberaters der Regierung (Cabinet Office Legal Adviser) mit der Angelegenheit und der Fall wird innerhalb der Regierung publik (Kassim 2000: 35; Armstrong/Bulmer 2003: 397), was offenbar unangenehm genug ist, um die Beamten dazu zu bewegen, Umsetzungsfristen nach Möglichkeit einzuhalten: »We are policed very tightly, so if there are any infractions, the knowledge goes around the whole of other departments and it is handled as a serious business« (Interview GB7: 721–723).

3.3.3 Arbeitsrechtlicher Regelungsbestand

Das britische Arbeitsrechtssystem ist geprägt von einer Tradition des Voluntarismus, bei dem der Staat sich gesetzlicher Interventionen im Bereich der Arbeitsbeziehungen enthält und die Regelung des Arbeitsverhältnisses stattdessen den Kollektivvertragsparteien überlässt. Am deutlichsten kommt diese Tradition freiwilliger tariflicher Regulierung dadurch zum Ausdruck, dass bis heute Tarifverträge in Großbritannien nicht vor staatlichen Gerichten einklagbar sind. Sie sind noch nicht einmal für die jeweiligen Vertragsparteien bindend, sondern haben den Charakter von »gentlemen's agreements« (Ebbinghaus/Visser 1997: 360). Daher war die Zahl der allgemein verbindlichen gesetzlichen Vorschriften in diesem Bereich traditionell ungewöhnlich gering. Der Staat beschränkte sich darauf, gesetzliche Regelungen für Arbeitnehmer zu erlassen, die normalerweise nicht oder nur unzureichend von Tarifverträgen erfasst sind, wie etwa Frauen und Kinder (Edwards et al. 1999: 4–5).

In den 1960er und 1970er Jahren nahm das Ausmaß staatlicher Intervention jedoch zu. So wurden im Bereich des individuellen Arbeitsrechts Gesetze zur schriftlichen Information über arbeitsvertragliche Bedingungen, zum Kündigungsschutz, zum Mutterschaftsurlaub und zum Sicherheits- und Gesundheitsschutz verabschiedet. Aber auch im kollektiven Arbeitsrecht wurden einige gesetzliche Vorschriften erlassen, etwa zur formellen Anerkennung von Gewerkschaften oder zur Ausdehnung von Tarifverträgen auf nicht organisierte Arbeitnehmer. Hinzu kamen einige gesetzliche Regelungen, die aufgrund von europäischen Rechtsvorschriften erlassen wurden, zum Beispiel zur Frauengleichbehandlung oder zu Arbeitnehmerrechten bei Massenentlassungen (Heppe/Fredman 1992: 48–49).

Mit dem Amtsantritt von Margaret Thatcher setzte eine Phase der Deregulierung und des Abbaus gewerkschaftlicher Rechte ein. Entsprechend der wirtschaftsliberalen Ideologie wurden vorhandene Arbeitnehmerrechte teilweise komplett abgebaut, wie etwa im Bereich der Arbeitszeitregulierung für Jugendliche oder der Anerkennung von Gewerkschaften. Parallel schränkte man den Geltungsbereich von arbeitsrechtlichen Vorschriften ein, wie beispielsweise beim Kündigungsschutz. Gleichzeitig erließ die Regierung ein ganzes Bündel neuer gesetzlicher Regelungen, das zum Ziel hatte, die Macht der Gewerkschaften zu brechen. So wurden Maßnahmen zur Erschwerung von Arbeitskämpfen ergriffen. Gleichzeitig schuf die Regierung strikte Vorschriften über die innergewerkschaftliche Organisation, die vor allem zum Ziel hatte, die Verbindungen zwi-

schen Gewerkschaftsmitgliedern und ihrer Führung zu lockern. Schließlich versuchte man, die Mitgliederbasis der Gewerkschaften zu verringern, etwa durch das Verbot von »closed shops«, bei denen die Beschäftigung in einem Betrieb an die Mitgliedschaft in einer Gewerkschaft gekoppelt war (Hepple/Fredman 1992: 50–52; Edwards et al. 1999: 13–15; Rhodes 2000: 45–47).

Das britische System der Arbeitsbeziehungen kann zwar spätestens nach diesen massiven Eingriffen in die Organisations- und Handlungsfähigkeit der Gewerkschaften *de facto* nicht mehr im eigentlichen Sinne als voluntaristisch bezeichnet werden (Terry/Dickens 1991: 6), wohl aber als ein System, das in einem zumindest für europäische Verhältnisse ungewöhnlich geringen Maße gesetzlich verbürgte *Arbeitnehmerrechte* garantiert. Dieser Mangel an gesetzlichen Arbeitnehmerrechten wird jedoch, anders als etwa in Dänemark (Scheuer 1999), auch nicht durch ein stark ausgebautes System von Tarifverträgen ausgeglichen. Wie bereits weiter oben erwähnt, haben Tarifverträge keine gerichtlich einklagbare Rechtskraft. Darüber hinaus hat der Anteil der Arbeitnehmer, die überhaupt von Tarifverträgen erfasst sind, in den letzten Jahrzehnten kontinuierlich abgenommen. 1996 waren die Arbeitsbedingungen von weniger als 40 Prozent aller Arbeitnehmer durch einen Tarifvertrag geregelt (Traxler/Blaschke/Kittel 2001: 196). Die überwiegende Mehrzahl der britischen Tarifverträge wird mittlerweile auf Unternehmens- oder Betriebsebene abgeschlossen (Edwards et al. 1999: 20).⁹ Dazu kommt noch, dass Tarifverträge in Großbritannien traditionell vor allem Lohn- und Arbeitszeitfragen regeln und nur selten andere Arbeitsbedingungen betreffen (Hepple/Fredman 1992: 248).

Insgesamt spricht das niedrige Ausgangsniveau arbeitsrechtlicher Regulierung dafür, dass die ausgewählten arbeitsrechtlichen Richtlinien in Großbritannien ein hohes Maß an Reformen erforderlich machen werden. Aufgrund seines institutionellen Aufbaus sollte das britische Westminster-System dagegen in der Lage sein, eine sehr schnelle und effiziente Umsetzung der Richtlinien zu gewährleisten. Im Rechtsetzungsverfahren stehen der Regierung keinerlei Vetospieler gegenüber – insbesondere muss die Regierungspartei auf keine Koalitionspartner Rücksicht nehmen. Bei arbeitsrechtlichen Gesetzesvorhaben und auch bei der

9 Noch in den 1960er und 1970er Jahren waren Branchentarifverträge die Regel. Seither kann jedoch von einem »collapse of branch-level agreements« gesprochen werden (Crouch 1993: 205–268, Zitat auf S. 240).

Erarbeitung nationaler Positionen zu EU-Richtlinien werden die Arbeitgeber- und Gewerkschaftsverbände zwar informell konsultiert, verfügen aber bei Weitem nicht über effektive Vetomacht. Ihr relativer Einfluss richtet sich in erster Linie nach der politischen Ausrichtung der Regierung. In dieser Hinsicht gab es 1997 einen grundlegenden Richtungswechsel von einer wirtschaftsliberalen zu einer sozialdemokratischen Regierung, sodass auch hier wieder der Effekt verschiedener Parteien untersucht werden kann.

Der EU-bezogene Entscheidungsprozess ist in Großbritannien sehr stark zentral koordiniert und kontrolliert und bietet daher wenig Raum für »ungewollte« europäische Entscheidungen als Folge von »agency loss«. Das Parlament spielt im EU-bezogenen Willensbildungsprozess nur eine nachgeordnete Rolle. Angesichts der starken Dominanz der Regierung über das Parlament im nationalen Gesetzgebungsprozess sind deswegen allerdings keine Probleme bei der Umsetzung zu erwarten. Darüber hinaus existiert ein sehr gut ausgebautes und mit der Autorität des Premierministers ausgestattetes Überwachungssystem zur Einhaltung von Umsetzungsverpflichtungen. Die britische Regierung kann sich außerdem häufig auf breite Verordnungsermächtigungen stützen, sodass ihr das langwierige Gesetzgebungsverfahren zur Umsetzung von Richtlinien »erspart« bleibt.

3.4 Irland

3.4.1 Akteure, Einflusswege und Vetopunkte im arbeitsrechtlichen Gesetzgebungsprozess

Das parlamentarische Regierungssystem Irlands orientiert sich in erheblichem Maße am britischen Westminster-Modell. Das lässt sich auf den historischen Entstehungszusammenhang des irischen Staates zurückführen. Als 1922 nach blutigem Unabhängigkeitskampf der Irische Freistaat ausgerufen wurde, setzte dies einen Schlusspunkt unter mehrere Jahrhunderte britischer Vorherrschaft in Irland. Dieses historische Erbe wirkte in den neu geschaffenen politischen Institutionen fort (Chubb 1992: 3–7).

So ist das irische politische System ebenso wie das britische durch eine starke exekutive Dominanz gekennzeichnet. Und auch in Irland lässt sich die starke Stellung der Regierung gegenüber dem Parlament nicht nur mit der grundsätzlichen Logik eines parlamentarischen Regierungssystems erklären, sondern auch mit der herausgehobenen Position des Premierministers (Taoiseach; siehe King

1994a: 152). Seine Funktion als Parteichef, die grundsätzlich mit dem Amt des Premierministers verbunden ist, kann er nutzen, um auf die Abgeordneten seiner Partei Einfluss zu nehmen. Zu diesem Zweck steht ihm ein Staatsminister im Department of the Taoiseach zur Verfügung, der zugleich Chief Whip (»Chefeinpeitscher«) der Regierung im Parlament ist.

Dazu kommt noch das nicht unerhebliche Machtpotenzial, das aus den weitgehenden Befugnissen des Premierministers zur Ernennung von Ministern und anderen Funktionsträgern resultiert. So obliegt es dem Taoiseach, die Kabinettsmitglieder zu ernennen und bei Bedarf abzuberaufen. Ebenso kann er eine Anzahl von Staatsministern berufen, die den Ministern bei der Leitung der Ministerien zur Seite stehen (Elvert 1999: 262–263). Da diese Funktionsträger aus den Reihen der Parlamentarier ausgewählt werden müssen, sind die Karrierechancen der Abgeordneten in hohem Maße vom Wohlwollen des Premiers abhängig. Darüber hinaus ist der Premierminister befugt, 11 der 60 Mitglieder des Senats zu ernennen, was in der Regel genügt, um der Regierung eine Mehrheit in der zweiten Kammer des Parlaments zu sichern (Elgie 1999: 239). Die Macht des Premierministers innerhalb der Regierung, formell durchaus mit der seines britischen Kollegen vergleichbar, wird in der Praxis jedoch deutlich relativiert, wenn er im Rahmen einer Koalitionsregierung auf die Wünsche anderer Parteien Rücksicht nehmen muss (Chubb 1992: 188). Während Einparteienregierungen traditionell durchaus die Regel darstellten, hat sich der Trend inzwischen zugunsten von Koalitionsregierungen verschoben. So hat es seit Beginn der 1990er Jahre keine einzige Alleinregierung einer Partei mehr gegeben (siehe die Übersicht bei Elvert 1999).

Auch die Struktur des irischen Parlaments (Oireachtas) ähnelt der des britischen Nachbarn. Es besteht aus zwei Häusern, dem Unterhaus (Dáil) und dem Senat (Seanad). Die Abgeordneten des Dáil werden auf der Grundlage des Verhältniswahlrechts direkt vom Volk gewählt. Das Verfahren zur Bestellung der Senatoren ist etwas komplizierter. Wie bereits erwähnt, werden 11 Senatoren vom Premierminister ernannt. Die restlichen 49 Senatoren werden aus verschiedenen Korporationen heraus gewählt (Universitäten, Arbeiterschaft, Industrie und Handel, Landwirtschaft, öffentliche Verwaltung sowie Kultur- und Erziehungswesen; Elvert 1999: 258–259). Der ursprüngliche Gedanke einer Repräsentation bestimmter Berufsgruppen ist inzwischen zugunsten parteipolitischer Erwägungen in den Hintergrund getreten. Die Senatoren repräsentieren also, ähnlich wie ihre Kollegen im Dáil, vor allem ihre jeweiligen Parteien (Chubb 1992: 197–198). Politisch ist der Senat dem Dáil deutlich untergeordnet. Das

zeigt sich einerseits daran, dass die Regierung allein gegenüber dem Unterhaus verantwortlich ist (Elvert 1999: 259). Andererseits hat der Senat im Gesetzgebungsprozess lediglich ein suspensives Veto, das vom Dáil innerhalb von neunzig Tagen mit einfacher Mehrheit überstimmt werden kann (Gallagher 1999: 199–200).

Eine Besonderheit innerhalb des irischen Gesetzgebungsprozesses ist, dass alle Gesetzesvorlagen nach ihrer inhaltlichen Ausarbeitung durch das zuständige Ministerium festgelegt worden sind, von einer zentralen Stelle rechtlich ausformuliert werden, bevor sie dann ans Parlament weitergeleitet werden. Diese zentrale Stelle ist das Office of the Parliamentary Counsel to the Government, das bis vor kurzem noch unter dem Namen Office of the Parliamentary Draftsman firmierte (Gallagher 1995: 304, 308). Dieses Verfahren erhöht zwar vermutlich die rechtliche Qualität der vorgelegten Gesetzestexte, birgt jedoch gleichzeitig die Gefahr von Verzögerungen im Gesetzgebungsverfahren, falls das Office of the Parliamentary Counsel überlastet sein sollte.

In Bezug auf das Parteiensystem unterscheidet sich Irland grundlegend von den übrigen europäischen Ländern, da das irische Parteienspektrum in wesentlich geringerem Maße von der sozioökonomischen Konfliktdimension bestimmt ist. Vielmehr ist das Parteiensystem Irlands auch heute noch von den politischen Auseinandersetzungen geprägt, welche die Gründungsphase des irischen Staates kennzeichneten (Elvert 1999: 268). Nach der Erlangung der Unabhängigkeit 1922 beherrschte die Frage nach dem Verhältnis des neuen irischen Staates zum Vereinigten Königreich die politische Diskussion innerhalb der Unabhängigkeitsbewegung. Konkret ging es um die Haltung zu dem kurz vor der Unabhängigkeitserklärung geschlossenen anglo-irischen Vertrag. Die Befürworter des Vertrags, die sich später zu Fine Gael (»Familie der Iren«) zusammenschlossen, traten für eine moderate Haltung gegenüber der ehemaligen Kolonialmacht ein. Die Gegner des Vertrags hingegen strebten eine schärfere Abgrenzung vom Vereinigten Königreich an. Für sie wurde Fianna Fáil (»Soldaten des Schicksals«) zur politischen Heimat (Mair 1999: 129–133).

Programmatisch sind sowohl Fianna Fáil als auch Fine Gael im bürgerlich-konservativen Lager anzusiedeln, haben jedoch keine ausgeprägte schichtenspezifische Verankerung, sondern verstehen sich als klassenübergreifende »catch-all parties« (Chubb 1992: 96–97). Auf diese beiden Parteien entfielen traditionell zwischen 60 und 80 Prozent der Stimmen, wobei Fianna Fáil seit den 1930er Jahren eine bestimmende Stellung zukommt (Mair 1999; siehe auch die Übersicht bei Coakley 1999a: 367). Beide Parteien stehen der staatlichen Regulierung

des Marktes und der Verwirklichung sozialpolitischer Ziele nicht grundsätzlich ablehnend gegenüber, vertreten also keine ausgeprägt wirtschaftsliberale Linie. In der sozioökonomischen Dimension sind also beide Parteien als gemäßigt konservative Parteien einzustufen (Mair 1999: 129–135).

Die einzige nennenswerte Kraft neben diesen beiden Parteien war lange Zeit die Labour Party. Im Vergleich zu vielen anderen europäischen Ländern ist die Arbeiterpartei Irlands aber relativ schwach, da ihr aufgrund der stark agrarisch geprägten Wirtschaftsstruktur Irlands, die durch die Abtrennung des industriellen Nordens noch forciert wurde, die »natürliche« Anhängerschaft fehlte (Elvert 1999: 269). Seit Ende der 1980er Jahre konnte auf der Linken mit der Workers Party und ihrer Nachfolgerin, der Democratic Left, zeitweilig auch eine kleinere sozialistische Partei neben Labour gewisse Erfolge verbuchen. 1999 fusionierte die Democratic Left jedoch mit der Labour Party (Coakley 1999b: 25). Schließlich etablierte sich ebenfalls Ende der 1980er Jahre mit den Progressive Democrats erstmals eine (wirtschafts-)liberale Partei im irischen Parteienspektrum (Farrell 1999: 38). Auf der sozioökonomischen Dimension stellt sich die Konfiguration des irischen Parteiensystems also folgendermaßen dar: Mit der Labour Party und den Progressive Democrats gibt es zwei kleine Parteien, die sich relativ eindeutig auf der linken beziehungsweise auf der rechten Seite des Spektrums einordnen lassen, während die Mitte durch zwei gemäßigt konservative Parteien ausgefüllt wird.

Insgesamt sind die ideologischen und programmatischen Unterschiede nicht sehr stark ausgeprägt, was sich auch daran zeigt, dass es im Laufe der 1990er Jahre mehrere Regierungswechsel gegeben hat, in deren Verlauf bis auf eine große Koalition zwischen Fianna Fáil und Fine Gael, den beiden ehemaligen Gegnern in der Unabhängigkeitsfrage, Bündnisse unterschiedlichster Konstellation zustande gekommen sind. 1989 ging Fianna Fáil zum ersten Mal überhaupt eine Koalition ein und wählte als Partner die Progressive Democrats. Diese Mitte-Rechts-Regierung wurde 1993 abgelöst von einem Mitte-Links-Bündnis zwischen Fianna Fáil und Labour. 1994 übernahm dann ein Mitte-Links-Bündnis zwischen Fine Gael, Labour und der Democratic Left die Macht, bevor 1997 dann wieder eine Mitte-Rechts-Koalition zwischen Fianna Fáil und den Progressive Democrats eine Minderheitsregierung unter Duldung einiger unabhängiger Abgeordneter bildete (siehe Überblick bei Coakley 1999a: 376). Die Vielzahl dieser Regierungswechsel während des Untersuchungszeitraums macht Irland zu einem interessanten Fall im Hinblick auf die Frage, welchen Einfluss unter-

schiedliche Parteikonstellationen auf die Umsetzung von arbeitsrechtlichen EU-Richtlinien haben.

Hinsichtlich der Beziehung zwischen Staat und Arbeitgeber- sowie Gewerkschaftsverbänden ist festzustellen, dass sich die Bedeutung der seit den 1960er Jahren immer wieder praktizierten tripartistischen Konzertierung in den letzten Jahren deutlich erhöht hat und man Irland, zumindest für den Bereich der Wirtschafts- und Sozialpolitik, inzwischen durchaus als ein Land mit einem korporatistischen System der Interessenvermittlung bezeichnen kann (so etwa O'Donnell/Thomas 1998: 137; Murphy 1999: 275; Prondzynski 1998: 70).

Getragen wird dieses System durch jeweils gut organisierte Verbände auf Arbeitgeber- und Gewerkschaftsseite. Der einzige Gewerkschaftsdachverband auf der zentralen Ebene ist der Irish Congress of Trade Unions (ICTU). Er repräsentiert rund 95 Prozent aller irischen Gewerkschaftsmitglieder (EIRR 256/1995: 29). Der gewerkschaftliche Organisationsgrad ist vergleichsweise hoch. 1995 waren mehr als 46 Prozent aller Arbeitnehmer gewerkschaftlich organisiert (Traxler/Blaschke/Kittel 2001: 82). Auf Seiten der Arbeitgeber ist der wichtigste Dachverband die Irish Business and Employers Confederation (IBEC), die 1993 aus dem Zusammenschluss der Federation of Irish Employers und der Confederation of Irish Industry entstanden ist. IBEC repräsentiert Unternehmen, die rund die Hälfte aller Arbeitnehmer im privaten Sektor (ohne den Landwirtschaftsbereich) beschäftigen (Prondzynski/Richards 1994: 19). Angesichts der relativ großen wirtschaftlichen Bedeutung des Agrarsektors in Irland zählen auch Agrarverbände wie insbesondere die Irish Farming Association und die Irish Creamery and Milk Suppliers Association zu den auf nationaler Ebene anerkannten und in dreiseitige Gespräche eingebundenen Sozialpartnern (O'Donnell/Thomas 1998: 126–128).

Eine der beachtlichsten Entwicklungen im Bereich der Wirtschafts- und Sozialpolitik Irlands ist der Abschluss mehrerer »Sozialer Pakte« (Hassel 2000) zwischen Regierung, Arbeitgebern und Gewerkschaften seit 1987, in denen neben Lohnleitlinien auch wirtschaftspolitische Reformen vereinbart wurden.¹⁰ Solche dreiseitigen Pakte hatte es bereits in den 1960er und vor allem in den 1970er Jahren immer wieder gegeben. Dennoch hat die Serie von korporatistischen Absprachen seit Ende der 1980er Jahre dazu beigetragen, dass die Sozialpartnerschaft

10 Für einen Überblick über Inhalt und Zustandekommen der verschiedenen Abkommen siehe O'Donnell/Thomas (1998), Prondzynski (1999: 66–69), Dobbins (2000).

zunehmend ein fest verankertes Prinzip wirtschafts- und sozialpolitischer Entscheidungsfindung darstellt, das außerdem von allen wichtigen politischen Parteien befürwortet wird (O’Kelly 2000: 351).

Neben diesen regelmäßigen tripartistischen Gesprächen und Abkommen auf nationaler Ebene existieren, ähnlich wie in Großbritannien, dreiseitige Leitungsstrukturen im Bereich Sicherheit und Gesundheitsschutz am Arbeitsplatz. Die durch den Safety, Health and Welfare at Work Act 1989 geschaffene Health and Safety Authority wird von einem Board geleitet, das mit Repräsentanten von Arbeitgebern, Gewerkschaften und der Regierung besetzt ist. Ähnlich wie ihr britisches Pendant ist die Behörde sowohl mit der Erarbeitung von Gesetzes- und Verordnungsvorlagen als auch mit der Kontrolle der Einhaltung arbeitsschutzrechtlicher Bestimmungen befasst (HSA 1998).

Trotz der starken Verankerung der Sozialpartnerschaft gibt es jedoch keine formalisierten Anhörungs- oder gar Mitentscheidungsgremien, die beim Erlass arbeitsrechtlicher Gesetze verbindlich einzubeziehen wären. Daher unterscheidet sich die Einbindung der Sozialpartner bei der normalen Gesetzgebung in Irland prozedural kaum von den in Deutschland oder Großbritannien üblichen Verfahren: Bei der Erarbeitung von wirtschafts- und sozialpolitischen Gesetzesvorlagen werden die beiden großen Arbeitgeber- und Gewerkschaftsverbände informell angehört (Interview IRL4: 436–440). Inwiefern ihre jeweiligen Positionen berücksichtigt werden, hängt aber letztlich von der Entscheidung der Regierung ab.

3.4.2 Die Organisation des EU-bezogenen Entscheidungsprozesses

Die Organisation und Koordination der nationalen Positionsbestimmung und Interessenvertretung in den *europäischen Verhandlungen* ist sehr viel weniger formalisiert als in den meisten anderen Mitgliedstaaten (Laffan 1996: 301). Das ohnehin sehr schwache Parlament spielt auch dabei lediglich eine marginale Rolle. Das Parlament verfügt zwar seit dem Beitritt Irlands zur Europäischen Gemeinschaft über einen Ausschuss für europäische Angelegenheiten, der inzwischen unter dem Namen »Joint Committee on European Affairs« firmiert. Dieser Ausschuss erhält auch regelmäßig Berichte der zuständigen Ministerien über laufende Kommissionsvorschläge. Allerdings fehlen ihm die nötigen Ressourcen, um eine echte Kontrollfunktion ausüben zu können. Außerdem ist das Interesse der Parlamentarier an der Arbeit des Ausschusses auch relativ gering (Laffan 2001: 255–264, 2003: 257–259). Darüber hinaus haben die Stellungnahmen des

irischen Parlaments in Bezug auf europäische Entscheidungsprozesse keine bindende Wirkung auf die Regierung (Interview IRL6: 434–472) – es gehört zu den nationalen Parlamenten »which simply do not have any means for effectively influencing their government’s standpoint in the Council of Ministers« (Maurer/Wessels 2001b: 451). Diese Schwäche des Parlaments im EU-bezogenen Entscheidungsprozess unterscheidet sich jedoch kaum vom schwachen Eigengewicht der Volksvertretung im normalen Rechtsetzungsverfahren. Sie sollte daher nicht zu ernsthaften Problemen bei der Umsetzung führen.

Die Teilnahme von Regierung und Verwaltung an europäischen Entscheidungsprozessen ist stark auf die einzelnen Ministerien fokussiert. Die Zuständigkeiten für bestimmte Dossiers ergeben sich zumeist relativ eindeutig aus dem jeweiligen Regelungsinhalt. Bei Unklarheiten oder Streitigkeiten entscheidet das Department of the Taoiseach über die Kompetenzzuweisung (Gallagher 1995: 306). In der Regel bestimmt das federführende Ministerium in großer Autonomie über die einzunehmende Verhandlungsposition. Das gilt zumindest für den Großteil eher »unpolitischer« Vorschläge. Auf dieser Ebene findet interministerielle Koordination auf informellem Wege unter der Ägide des federführenden Ressorts statt (Laffan 2003: 262).

Politisch bedeutendere, zwischen Ministerien umstrittene oder mehrere Ministerien originär betreffende Fragen, darunter solche mit Kostenimplikationen für den Haushalt und Maßnahmen, für deren spätere Umsetzung Primärgesetzgebung notwendig ist, werden hingegen, ähnlich wie in den Niederlanden, vom Kabinett beraten und entschieden (Laffan 1996: 294). Die zentrale Steuerung des Prozesses ist also höher als etwa in Deutschland. Daneben gibt es einen hochrangigen interministeriellen Ausschuss, der in verschiedenen Zusammensetzungen und unter verschiedenen Bezeichnungen tagt und sich vor allem mit besonders wichtigen strategischen Fragen wie etwa der Vorbereitung von Präsidentschaften oder größeren Reformen wie der Agenda 2000 befasst. Seit 1994 firmiert er unter dem Titel »Ministers and Secretaries Group« (Laffan 2003: 263–264).

Eine gewisse Koordinationsfunktion auf der administrativen Ebene kommt schließlich auch der European Communities Division innerhalb des Außenministeriums zu. Dort werden alle Berichte über Sitzungen von Ratsarbeitsgruppen gesammelt und es wird versucht, eventuelle intersektorale Widersprüche zwischen einzelnen Positionen auszuräumen (Laffan 1996: 296). Darüber hinaus ist das Außenministerium formell für die Kommunikation zwischen den Dubliner Ministerien und der Ständigen Vertretung in Brüssel zuständig. Faktisch laufen die Kontakte jedoch auf direktem Wege, sodass das Außenministerium lediglich

auf dem Laufenden gehalten wird, aber nicht zentral involviert ist (Laffan 2003: 265).

Was die Einbeziehung von Interessengruppen in die Erarbeitung nationaler Positionen angeht, so gilt für den Bereich arbeitsrechtlicher Regelungen, dass es, ähnlich wie in den übrigen drei Mitgliedstaaten, zwar keine formalisierten Einbindungsverfahren gibt (Interviews IRL3: 925–939, IRL6: 455–460), sowohl Arbeitgeber als auch Gewerkschaften jedoch über gut funktionierende informelle Einflusswege verfügen. Wenn ein neuer Richtlinienvorschlag in Brüssel debattiert wird, und auf jeden Fall bei Vorschlägen, die einigermaßen signifikante Veränderungen erforderlich machen würden, ist es gängige Praxis, informelle Kontakte zu Arbeitgebern und Gewerkschaften aufzunehmen und deren Haltung zu erkunden (Interview IRL4: 1543–1549). Außerdem sind die Beamten immer offen für Stellungnahmen, welche die Sozialpartner aus eigener Initiative einbringen: »We would always be open to the social partners approaching us, and if fundamental changes are made, we would always place them in the framework of social partnership« (Interview IRL6: 450–453).

Darüber hinaus finden regelmäßige Gespräche zwischen den für Arbeitsrecht zuständigen Beamten und den Sozialpartnern statt, sodass die Beamten in der Regel sehr gut über die Positionen beider Seiten informiert sind (Interview IRL4: 1549–1551). Außerdem ist zu beachten, dass beide Seiten durch ihre Einbindung in EGB und UNICE auch über direkte Einflusswege auf der europäischen Ebene verfügen. Außerdem unterhält die IBEC ein eigenes Büro in Brüssel (Laffan 1996: 308). Diese direkten Kanäle können wiederum genutzt werden, um Informationen über neue Kommissionsinitiativen zu sammeln und gegebenenfalls selbst die Initiative gegenüber der eigenen Regierung und Verwaltung zu ergreifen.

Nachdem europäische Richtlinien verabschiedet sind, behält das vorher zuständige Ressort die Federführung über die Umsetzung (Laffan 2003: 255–256). Ähnlich wie in Großbritannien enthält das Beitrittsgesetz, der European Communities Act 1972, eine sehr weitreichende Generalermächtigung der Regierung zum Erlass von Rechtsverordnungen zur Erfüllung europäischer Verpflichtungen. Daher werden viele Richtlinien mit Hilfe von solchen Statutory Instruments umgesetzt (Gallagher 1995: 309). Aufgrund des Umfangs der Generalermächtigung wird der Erlass sekundärer Gesetzgebung jedoch vom Europaausschuss des Parlaments überwacht.¹¹ Dieser hat das Recht, innerhalb eines Jahres die Annull-

11 Die Notwendigkeit, der Regierung bei der Erfüllung ihrer delegierten Zuständigkeiten im

lierung einer Rechtsverordnung zu verlangen, wenn er der Meinung ist, diese sei nicht durch die Generalklausel im Beitrittsgesetz gedeckt (Laffan 1996: 303). Das Recht auf Annullierung durch das Parlament innerhalb einer bestimmten Frist gilt auch für alle anderen Statutory Instruments, die auf der Grundlage anderer nationaler Gesetze erlassen werden (Gallagher 1995: 308).

Doch gibt es inzwischen, jedenfalls im Bereich des Arbeitsrechts, die Neigung, aus Gründen der Rechtssicherheit bei grundsätzlichen Neuerungen eher auf Gesetzgebung zurückzugreifen, da eine sehr weitreichende Nutzung der Generalklausel aus dem Gesetz von 1972 zumindest von manchen Experten für verfassungsrechtlich bedenklich gehalten wird und daher möglicherweise angefochten werden könnte (Interviews IRL4: 663–691, IRL6: 484–504). Um Rechtsunsicherheiten zu vermeiden, drängt offenbar auch die Europäische Kommission auf die Umsetzung wichtiger Neuerungen per ordentlichem Gesetz (Interview IRL1: 969–1026).

Schließlich existieren auch in Irland administrative Verfahren, die dafür sorgen sollen, dass die Regierung ihre Umsetzungsverpflichtungen einhält. Grundsätzlich ist jedes Ministerium selbst für die Einhaltung der Umsetzungsfristen zuständig. Dafür gibt es zumeist eine zentrale Stelle innerhalb des Ministeriums, welche die einzelnen Abteilungen kontaktiert, wenn eine Frist abzulaufen droht (Interview IRL4: 1476–1484). Darüber hinaus überwacht die European Communities Division innerhalb des Außenministeriums die Umsetzung von europäischen Richtlinien. Dazu existiert ein interministerieller Ausschuss, in dem die irische Umsetzungsperformanz regelmäßig diskutiert wird (Laffan 1996: 296). Schließlich erhält auch der Europaausschuss des Parlaments regelmäßig Berichte über den aktuellen Umsetzungsstand. Diese ebenfalls vom Außenministerium auf der Basis eines Umlaufverfahrens zwischen den Ministerien erstellten Berichte können gegebenenfalls Anlass zu parlamentarischen Nachfragen bei den zuständigen Ministerien geben (Interview IRL4: 1484–1535; Gallagher 1995: 310).

Rahmen des EG-Beitritts auf die Finger zu schauen, war sogar der eigentliche Grund für die Schaffung des Europaausschusses (Laffan 2001: 258).

3.4.3 Arbeitsrechtlicher Regelungsbestand

Da Irland bis zur Erlangung der Unabhängigkeit 1922 zum Vereinigten Königreich gehörte, ist es nicht verwunderlich, dass das irische Arbeitsrechtssystem wie das des britischen Nachbarn von einer Tradition des Voluntarismus geprägt ist (Prondzynski 1999: 56). Ähnlich wie in Großbritannien hat dies die Herausbildung eines umfassenden arbeitsrechtlichen Regelungskorpus verhindert. Das Tarifverhandlungswesen unterliegt nur wenigen prozeduralen Regeln. So gibt es ein Verfahren zur offiziellen Registrierung von Gewerkschaften und Arbeitgebern, ohne die es in der Regel nicht möglich ist, Tarifverträge abzuschließen (O'Kelly 2000: 345). Allerdings existieren keine rechtlich vorgeschriebenen Schlichtungsverfahren, die Tarifparteien können vielmehr ein Schlichtungsorgan auf freiwilliger Basis anrufen. Diese Aufgabe nahm ursprünglich der tripartistisch zusammengesetzte Labour Court wahr, durch den Industrial Relations Act 1990 wurde diese Funktion jedoch auf die ebenfalls dreiseitig besetzte Labour Relations Commission übertragen (Prondzynski 1999: 62–63). Darüber hinaus sind in Irland, ähnlich wie in Großbritannien, Tarifverträge aus sich heraus nicht rechtsverbindlich, obwohl es häufig vorkommt, dass tariflich vereinbarte Arbeitsbedingungen in Arbeitsverträge aufgenommen werden und dadurch Rechtsverbindlichkeit erlangen (Prondzynski/Richards 1994: 8–9).

Trotz der voluntaristischen Tradition sind vor allem in den 1970er Jahren einige Beschäftigungsbedingungen gesetzlich reguliert worden. Diese umfassen etwa tägliche und wöchentliche Höchstarbeitszeiten, Kündigungsschutz, Mutterschaftsurlaub, Ansprüche auf Jahresurlaub, die Beschäftigung von Kindern und Jugendlichen oder die Information über arbeitsvertragliche Bedingungen. Dennoch werden arbeitsrechtliche Regelungsichte und -niveau von einem der führenden irischen Arbeitsbeziehungsexperten als eher gering eingeschätzt: »The Irish statutory framework of employment rights is, by European standards, relatively underdeveloped« (Prondzynski/Richards 1994: 10).

Dieses geringe Maß an gesetzlicher Intervention im Bereich des Arbeitsrechts wird in Irland nicht oder nur zu einem geringen Maße durch tarifvertraglich fixierte Beschäftigungsbedingungen ausgeglichen. Zwar wird der tarifvertragliche Abdeckungsgrad mit 90 Prozent sehr hoch eingeschätzt (Waddington/Hoffmann 2000: 45), diese Zahl bezieht sich jedoch auf die nationalen Abkommen, die neben Lohnleitlinien kaum definitive Vereinbarungen über konkrete Beschäftigungsbedingungen enthalten und außerdem nicht direkt verbindlich sind, sondern erst noch durch die Tarifparteien auf Branchen- und vor allem Unternehmens-

ebene umgesetzt werden müssen (Prondzynski 1999: 66–69). Inwiefern also Tarifverträge, die auf lokaler Ebene ausgehandelt werden, Vereinbarungen über Beschäftigungsbedingungen enthalten, die über die gesetzlich definierten Mindeststandards hinausgehen, lässt sich auf diese Weise nicht abschätzen. Es gibt allerdings einige Hinweise, welche die Vermutung nahe legen, dass es einen solchen tariflich definierten Schutz von Arbeitnehmerrechten auf breiter Basis nicht gibt. Wie bereits erwähnt, sind Tarifverträge *per se* nicht rechtsverbindlich und betreffen nur die jeweiligen Vertragsparteien, was ihre Bedeutung insgesamt deutlich einschränkt. Außerdem finden Tarifverhandlungen mit Ausnahme der erwähnten nationalen Lohnabkommen vorwiegend dezentral auf Unternehmens- und Betriebsebene statt. Damit hängen die Ergebnisse von der sehr wechselhaften Macht der dort vertretenen Gewerkschaften ab (Geary/Dobbins 1999: 85), was den Abschluss von Abkommen mit hohem Schutzniveau auf breiter Front unwahrscheinlich macht. Schließlich gibt es eine zunehmende Zahl von Unternehmen, insbesondere Niederlassungen amerikanischer Großkonzerne, die sich überhaupt nicht auf Tarifverhandlungen mit Gewerkschaften einlassen (Prondzynski 1999: 70; Geary/Dobbins 1999: 81).

Zusammenfassend kann gesagt werden, dass Irland im Gesetzgebungsverfahren über eine mittlere Zahl von Vetopunkten verfügt, die auf parteipolitische Konsenszwänge innerhalb von Koalitionsregierungen zurückzuführen sind. Während der 1990er Jahre fanden drei Regierungswechsel zwischen Mitte-Links- und Mitte-Rechts-Koalitionen statt, die es auch hier wieder erlauben, mögliche Parteien-Effekte auf die Umsetzung zu prüfen. Ähnlich wie in Deutschland oder Großbritannien verfügen die irischen Arbeitgeber- und Gewerkschaftsverbände nicht über formalisierte Beteiligungsgremien nach niederländischem Muster, sondern werden bei der Gesetzgebung auf informelle Weise konsultiert.

Die Organisation des EU-bezogenen Entscheidungsprozesses ist, ähnlich wie in den Niederlanden, teilweise durch Ressortautonomie und teilweise durch zentrale Steuerung der wichtigen Entscheidungen gekennzeichnet, bietet also weniger Ansatzpunkte für »agency loss« und die daraus möglicherweise resultierenden Probleme mit »ungewollten« Entscheidungen auf der europäischen Ebene als etwa das deutsche System reiner Ressortautonomie. Bei der Erarbeitung nationaler Positionen im Hinblick auf europäische Entscheidungen können die irischen Sozialpartner ihre Haltungen auf informellem Wege einbringen, während das Parlament in dieser Phase kaum Einfluss besitzt. Hieraus sollten sich jedoch, wie in den übrigen Ländern, keine Probleme bei der Umsetzung ergeben, da das

irische Parlament auch im nationalen Entscheidungsprozess weitgehend von der Regierung dominiert wird.

Die administrativen Umsetzungsüberwachungsmechanismen in Irland sind mit der Autorität des Außenministers ausgestattet und nicht lediglich einem Fachressort wie in Deutschland unterstellt. Was die Verfahrenseffizienz bei der Umsetzung angeht, so verfügt die irische Regierung zwar über eine breite parlamentarische Ermächtigung zur Erfüllung europäischer Verpflichtungen auf dem schnellen Verordnungsweg. Aus Gründen der Rechtssicherheit erfolgt die Umsetzung zumindest im Arbeitsrechtsbereich dennoch primär mittels Gesetzgebung. Das arbeitsrechtliche Regelungsniveau schließlich ist in Irland relativ gering, sodass davon auszugehen ist, dass die ausgewählten Richtlinien hier tendenziell hohen Anpassungsbedarf bedeuten werden.

3.5 Die politisch-institutionellen Rahmenbedingungen im Vergleich

In Bezug auf ihre politisch-institutionellen Rahmenbedingungen weisen die vier ausgewählten Länder eine deutliche Varianz auf, die es erlauben müsste, den Einfluss verschiedener nationaler Kontextbedingungen auf die Umsetzung der untersuchten Richtlinien zu ermitteln (siehe Tabelle 3-1).

So haben wir mit Großbritannien ein Entscheidungssystem mit sehr wenigen *Vetopunkten*, während die Blockadeanfälligkeit arbeitsrechtlicher Gesetzgebungsprozesse in den übrigen drei Ländern aufgrund einer jeweils mittleren Zahl von (vor allem parteipolitischen) Vetopunkten höher ist. In allen vier Ländern gab es während der 1990er Jahre mindestens einen wichtigen Regierungswechsel, sodass der Einfluss unterschiedlicher *politischer Parteien* auf die Umsetzung festzustellen sein müsste. Was die *Einbeziehung der Sozialpartner in den Gesetzgebungsprozess* angeht, so verfügen die Niederlande über die am stärksten ausgeprägten und institutionell am festesten verankerten Einbindungsstrukturen. In den übrigen drei Ländern werden Arbeitgeber- und Gewerkschaftsverbände auf informellem Wege in die Entscheidungsfindung einbezogen. Allerdings haben die Sozialpartner in keinem der ausgewählten Länder effektive Vetomacht über arbeitsrechtliche Gesetzgebung oder verfügen über gleichberechtigte Mitentscheidungsbefugnisse. Sie werden zwar angehört, ihr tatsächlicher Einfluss ist aber stark von der jeweiligen Regierungskonstellation abhängig.

Tabelle 3-1 Die politisch-institutionellen Rahmenbedingungen in den vier ausgewählten Ländern im Vergleich

	Deutschland	Niederlande	Großbritannien	Irland
Zahl der Vetopunkte im arbeitsrechtlichen Gesetzgebungsprozess	mittel	mittel	gering	mittel
Zahl der Regierungswechsel in den 1990er Jahren	1	1	1	3
Einbindung der Sozialpartner in arbeitsrechtliche Gesetzgebung	Anhörung	Anhörung	Anhörung	Anhörung
Einbindung der Sozialpartner in EU-Entscheidungsvorbereitung	Anhörung	Anhörung	Anhörung	Anhörung
Rolle des Parlaments bei EU-Entscheidungsvorbereitung	schwach	schwach	schwach	schwach
Koordination und Kontrolle der EU-Entscheidungsvorbereitung	schwach (Ressortautonomie)	mittel (partielle zentrale Steuerung)	stark (umfassende zentrale Steuerung)	mittel (partielle zentrale Steuerung)
Dominantes Umsetzungsinstrument im Arbeitsrechtsbereich	Gesetz	Gesetz	Verordnung	Gesetz
Effektivität der administrativen Umsetzungsüberwachung	gering (Ressortautonomie)	mittel (Außenministerium)	hoch (Regierungschef)	mittel (Außenministerium)
Arbeitsrechtliche Ausgangssituation	hoch reguliert	hoch reguliert	gering reguliert	gering reguliert

Im Rahmen der *nationalen Willensbildung zu anstehenden europäischen Richtlinien*vorschlägen können die Verbände ihre Haltungen auf informellem Wege einbringen und verfügen darüber hinaus noch über eigene europäische Einflusskanäle. Demgegenüber spielen die Parlamente in dieser Phase nur eine geringe Rolle. Aus dieser schwachen Stellung der Volksvertretungen in der europäischen Entscheidungsvorbereitung sollten sich jedoch keine gravierenden Probleme bei der Umsetzung ergeben, da auch der nationale Umsetzungsprozess in den vier Ländern stark von der jeweiligen Regierung dominiert wird.

Bei der *administrativen Steuerung des EU-bezogenen Entscheidungsprozesses* lässt sich wiederum Großbritannien mit seinem sehr stark zentral koordinierten und kontrollierten System von den übrigen drei Ländern unterscheiden, bei denen ganz oder teilweise die Ressortautonomie dominiert. Diese ist sicherlich in Deutschland am stärksten ausgeprägt, während in den Niederlanden und Irland zumindest die wichtigeren Fragen im Kabinett zentral entschieden werden. Die Wahrscheinlichkeit, dass die Verhandlungsführer in Brüssel aufgrund von »agency loss« Beschlüsse fassen, die nicht von der gesamten nationalen Regierung explizit gebilligt wurden, ist damit in Großbritannien am geringsten und in Deutschland am höchsten. Die beiden übrigen Länder sind zwischen diesen beiden Extremen anzusiedeln.

Bezüglich der *Verfahrenseffizienz* bei der Umsetzung von EU-Richtlinien ist zu sagen, dass vor allem der britischen Regierung extensive Ermächtigungen zum Erlass von delegierter Gesetzgebung zur Verfügung stehen, während in den übrigen Ländern zumeist die Einleitung eines formellen (und daher langwierigen) Gesetzgebungsverfahrens nötig ist.

In allen vier Ländern gibt es *Mechanismen zur Umsetzungsüberwachung*, die sicherstellen sollen, dass die Umsetzungsfristen eingehalten werden und dass die Europäische Kommission keine Vertragsverletzungsverfahren einleitet. Dabei folgt Großbritannien dem Modell zentraler Koordination unter der Ägide des Regierungschefs, das als besonders effektiv gilt (Szukala 2002). In den Niederlanden und Irland erfolgt die nationale Überwachung der Umsetzung durch das Außenministerium, wobei insbesondere in den Niederlanden sehr effektive Wege zur Verfügung stehen, strittige Fragen unter Einschaltung des Premierministers auszuräumen. In Deutschland ist die administrative Umsetzungsüberwachung am schwächsten ausgebaut. Hier ist das Wirtschaftsministerium für die Überwachung zuständig. Dessen Aufsichtsfunktion wird jedoch deutlich durch die hohe Ressortautonomie begrenzt.

Schließlich lässt sich die *arbeitsrechtliche Ausgangssituation* in den vier Mitgliedstaaten grob so beschreiben, dass Großbritannien und Irland über ein sehr geringes Niveau arbeitsrechtlicher Schutzvorschriften verfügen, während die Arbeitsmärkte der Niederlande und Deutschlands generell stark reguliert sind. Daher müssten die untersuchten Richtlinien in Großbritannien und Irland tendenziell mehr Anpassungsbedarf hervorrufen als in den beiden kontinentalen Ländern. Da in dieser Arbeit die Misfit-These geprüft werden soll, bildete die Varianz hinsichtlich des zu erwartenden Anpassungsbedarfs das Hauptkriterium für die Auswahl der vier Länder.

Inwiefern diese politisch-institutionellen Rahmenbedingungen tatsächlichen Einfluss auf den Umsetzungsprozess haben, werden die folgenden Kapitel zeigen, in denen die empirischen Fallstudien dargestellt werden. Dabei beginne ich mit der Umsetzung der sechs ausgewählten Richtlinien in Deutschland.

Kapitel 4

Die Umsetzung der Richtlinien in Deutschland

Geht man davon aus, dass die sechs arbeitsrechtlichen Richtlinien in Deutschland aufgrund des relativ hohen bestehenden Regelungsniveaus tendenziell nur geringfügige Anpassungen erforderlich machen, dann müsste man auf der Grundlage der Misfit-These mit einer schnellen und problemlosen Umsetzung dieser Richtlinien rechnen. Ob sich diese Erwartung bestätigt, wird in den folgenden Fallstudien zu prüfen sein. Zu diesem Zweck spezifiziere ich jeweils die tatsächlich im Einzelfall erforderlichen Anpassungen und analysiere den Umsetzungsprozess sowie die dabei erzielten Ergebnisse. Dabei wird sich zeigen, dass es selbst bei geringem Anpassungsbedarf zu Verzögerungen und Umsetzungsmängeln kommen kann, wenn diese Anpassungen auf politischen Widerstand nationaler Akteure, insbesondere von Seiten der Regierungsparteien, treffen oder wenn die Umsetzung mit anderen umstrittenen Materien verknüpft wird.

4.1 Die Nachweisrichtlinie: Verzögerungen durch Koalitionskonflikte

4.1.1 Europäischer Entscheidungsprozess und Anpassungsbedarf

Als die Kommission 1990 den Entwurf der Nachweisrichtlinie vorstellte, reagierte die deutsche Bundesregierung zunächst verhalten, da Vorschriften über die schriftliche Information der Arbeitnehmer über die wesentlichen Bedingungen ihres Arbeitsverhältnisses in Deutschland traditionell den Sozialpartnern überlassen waren, weswegen man der Meinung war, »wir müssen solche bürokratischen Sachen nicht vorschreiben, wenn die Tarifparteien das nicht wollen«. Aus diesem Grund wäre Deutschland »von sich aus nicht auf die Idee gekommen, eine solche Richtlinie einzufordern« (Interview D6: 413–422). Dennoch stimmte die

deutsche Delegation letztlich der Richtlinie zu. Sie tat dies aber nicht aufgrund inhaltlicher Befürwortung, vielmehr war es ihre Absicht, dass die EU auch im Bereich des individuellen Arbeitsrechts Fuß fassen sollte, nachdem zuvor schon einige Maßnahmen zum Arbeitsschutz und auch zum kollektiven Arbeitsrecht verabschiedet worden waren (Interview D6: 457–471).

Mangels allgemein gültiger staatlicher Vorschriften musste in Deutschland zur Umsetzung der Richtlinie ein ganz neues Gesetz geschaffen werden. Ein schriftlicher Nachweis über die wesentlichen Bedingungen des Arbeitsverhältnisses war lediglich für Leiharbeitnehmer, Seeleute und Auszubildende gesetzlich festgelegt. Doch verfügten etwa 80 Prozent aller deutschen Arbeitnehmer aufgrund von Tarifverträgen bereits über vergleichbare oder höherwertige Rechte, zumeist in Form des Anspruchs auf einen schriftlichen Arbeitsvertrag (Interview D6: 56–88). Dennoch bedeutete die Richtlinie für die 20 Prozent der bislang nicht erfassten Arbeitnehmer ein gewisses Mehr an Rechtssicherheit gegenüber ihrem Arbeitgeber. In Bezug auf die ökonomischen Effekte lässt sich sagen, dass die Ausstellung eines schriftlichen Nachweises nur geringe Kosten für die betroffenen Unternehmen bedeutete. Allerdings wurde von Seiten der Arbeitgeber der bürokratische Mehraufwand insbesondere für kleinere Betriebe betont, die vor allem von der Richtlinie betroffen waren (Interviews D5: 856–859, D6: 359–372). Insgesamt kann also gesagt werden, dass die Richtlinie für die Bundesrepublik nur eine Ausdehnung des zuvor schon für viele Arbeitnehmer tarifvertraglich garantierten Rechts auf schriftliche Dokumentation der wesentlichen Bedingungen des Arbeitsverhältnisses auf eine Minderheit tarifvertraglich nicht abgedeckter Arbeitnehmer erforderte. Die Kosten dieser Ausdehnung für die Unternehmen waren gering.

4.1.2 Umsetzungsprozess und Umsetzungsergebnis

Dieses geringe Maß an Veränderungsbedarf reichte aber offenbar aus, um dafür zu sorgen, dass die Richtlinie erst mit mehr als zweijähriger Verspätung umgesetzt wurde. Verantwortlich für diese beträchtliche Verzögerung war ein regierungsinthener Zwist zwischen dem für die Implementation zuständigen Arbeitsministerium und dem Wirtschaftsministerium. Streitpunkt zwischen beiden Ressorts war die Frage, ob man die in der Richtlinie vorgesehene Möglichkeit, Teilzeitarbeitnehmer mit einer wöchentlichen Arbeitszeit von bis zu 8 Stunden vom Anwendungsbereich des Gesetzes auszunehmen, nutzen sollte oder nicht. Das FDP-

geführte Wirtschaftsministerium machte sich die Forderungen der Arbeitgeberverbände nach einer möglichst weitgehenden Reduzierung unnötiger Bürokratie zu Eigen und plädierte vehement für die Nutzung der 8-Stunden-Schwelle. Das Arbeitsministerium unter Norbert Blüm, einem der Exponenten des CDU-Arbeitnehmerflügels, argumentierte hingegen, dass ein solcher Ausschluss von Teilzeitarbeitnehmern, obwohl in der Nachweisrichtlinie ausdrücklich erlaubt, eine indirekte Diskriminierung von Frauen darstellen und daher gegen die einschlägige Rechtsprechung des EuGH verstoßen würde.¹ Daher handle es sich hierbei nur um eine »Scheinausnahme«, die nicht genutzt werden könne (Interview D6: 185–208, 815–820). Nach langwierigen Verhandlungen zwischen den Ressorts konnte dann schließlich doch ein Kompromiss gefunden werden. Zwar wurde die 8-Stunden-Schwelle nicht genutzt, dafür schuf man aber eine neue Geringfügigkeitsschwelle, die alle Arbeitnehmer vom Anwendungsbereich des Gesetzes ausschloss, deren jährliche Arbeitszeit geringer als 400 Stunden war. Diese »etwas eigenartige« Jahresarbeitszeitgrenze diente dazu, »leichter zu verdecken, dass das, was man eigentlich nicht durfte, man doch letztlich getan hat« (Interview D6: 225–226).²

Insgesamt verzögerte dieser Ressortkonflikt die Umsetzung der Richtlinie erheblich. So wurde der Gesetzentwurf der Bundesregierung erst Ende April 1994, fast ein Jahr nach Ablauf der Umsetzungsfrist, ins parlamentarische Verfahren eingebracht (BR-Drucksache 353/94). Die Brisanz der Ressortauseinandersetzung wurde dadurch erhöht, dass sie aufgrund der unterschiedlichen Parteizugehörigkeit der beiden Minister auch ein Konflikt zwischen den beiden Koalitionspartnern war. Als das Nachweisgesetz³ schließlich nach langem Ringen am 28. Juli 1995 in Kraft trat, hatte Deutschland bereits zwei Mahnschreiben der Eu-

1 Nach dieser – sehr plausiblen – Interpretation verstieß also die Nachweisrichtlinie selbst gegen europäisches Gleichbehandlungsrecht – eine Tatsache, auf die der DGB bereits in seiner Stellungnahme an die Bundesregierung zum Richtlinienentwurf der Kommission hingewiesen hatte (DGB 1991).

2 Diese Schwelle wurde 1999 mit der Neuregelung der geringfügigen Beschäftigung durch die rot-grüne Bundesregierung aufgehoben. Seither sind nur noch Arbeitnehmer, die weniger als einen Monat beschäftigt sind, vom Anwendungsbereich des Nachweisgesetzes ausgeschlossen (Interview D6: 226–235; siehe auch Artikel 7 des Gesetzes zur Neuregelung der geringfügigen Beschäftigungsverhältnisse, Bundesgesetzblatt I 1999, S. 388).

3 Gesetz über den Nachweis der für ein Arbeitsverhältnis geltenden wesentlichen Bedingungen, Bundesgesetzblatt I 1995, S. 946.

ropäischen Kommission kassiert und stand kurz davor, wegen Nichtumsetzung der Richtlinie vor dem EuGH verklagt zu werden (Feldgen 1995: 11).

Die Probleme bei der Umsetzung der Nachweisrichtlinie in Deutschland weisen auf die Bedeutung parteipolitischer Auseinandersetzungen hin. Obwohl die Richtlinie im Ganzen gesehen nur moderate Anpassungen erforderte, wurde die Frage der Nutzung einer Ausnahmeklausel, die den ökonomischen Effekt der Richtlinie vermutlich ohnehin nicht wesentlich beeinflusst hätte, vom FDP-geführten Wirtschaftsministerium unter Berufung auf Forderungen der Wirtschaft politisiert. Die langwierigen Auseinandersetzungen zwischen Arbeits- und Wirtschaftsministerium führten dazu, dass die Richtlinie erst mit erheblicher Verzögerung umgesetzt werden konnte.

4.2 Die Mutterschutzrichtlinie: Befruchtung als Umsetzungsproblem

4.2.1 Europäischer Entscheidungsprozess und Anpassungsbedarf

Anders als bei der Nachweisrichtlinie zählte Deutschland zu den Promotoren einer europäischen Maßnahme zum Schutz schwangerer und stillender Arbeitnehmerinnen am Arbeitsplatz. Die Unterstützung der Bundesregierung war vor allem darauf zurückzuführen, dass Deutschland bereits über ein umfassendes Mutterschutzgesetz verfügte, das die wesentlichen Anforderungen der diskutierten Richtlinie weitgehend erfüllte. Außerdem unterstützte Deutschland ganz generell den Aufbau gemeinsamer Mindestnormen im Bereich Arbeitsschutz und Arbeitsbedingungen (Interview D6: 904–910). Letztlich jedenfalls stimmte die Bundesrepublik der Mutterschutzrichtlinie zu (Interview D2: 949–952).

Trotz der weitgehenden Erfüllung der Richtlinie durch das bestehende Mutterschutzgesetz waren nicht unbedeutende Veränderungen an den existierenden Regelungen notwendig. Zunächst erforderte die Richtlinie einige graduelle Anpassungen. So mussten die Vorschriften über den Sicherheits- und Gesundheitsschutz um eine explizite Risikobeurteilung des Arbeitsplatzes für werdende oder stillende Mütter ergänzt werden. Des Weiteren war eine gewisse Ausweitung der Liste von Gefahrstoffen nötig, mit denen schwangere und stillende Frauen nicht arbeiten durften. Daneben mussten einige Detailänderungen hinsichtlich des Kündigungsschutzes und der bezahlten Freistellung für ärztliche Untersuchungen

während der Schwangerschaft vorgenommen werden (BT-Drucksache 13/2763: 6–7). Die Richtlinie machte außerdem eine geringfügige Korrektur der Vorschriften über die Dauer des Mutterschaftsurlaubs notwendig. Grundsätzlich gewährte das deutsche Mutterschutzgesetz, wie von der Richtlinie gefordert, 14 Wochen Mutterschaftsurlaub. Dieser Urlaub war unterteilt in 6 Wochen vor und 8 Wochen nach der Geburt. Durch diese Aufteilung konnte es jedoch vorkommen, dass Frauen mit einer vorzeitigen Entbindung nicht in den Genuss der gesamten 14 Wochen kamen, da bei einer solchen vorzeitigen Geburt die Zeit zwischen dem erwarteten und dem tatsächlichen Geburtstermin nicht den 8 Wochen Urlaub nach der Geburt hinzugefügt wurden, sondern verfielen (Interview D3: 474–522).

Neben diesen graduellen Veränderungen brachte die Richtlinie allerdings auch nicht unbedeutenden qualitativen Anpassungsbedarf für Deutschland mit sich. Der Richtlinie und dem bestehenden deutschen Recht lagen zwei völlig unterschiedliche Ansätze des Schutzes schwangerer Frauen zu Grunde. Das Mutterschutzgesetz verfolgte die Philosophie *genereller Beschäftigungsverbote* zum Schutz werdender und stillender Mütter, während die Mutterschutzrichtlinie von einem *Schutz durch individuelle ärztliche Prüfung* ausging. Hinter diesem Gegensatz verbargen sich auch unterschiedliche Auffassungen über die richtige Balance zwischen der Beteiligung von Frauen am Arbeitsmarkt und dem möglichst effektiven Schutz von werdenden und stillenden Müttern vor Gesundheitsrisiken am Arbeitsplatz.

Konkret relevant wurden diese unterschiedlichen Regelungsphilosophien bei der Frage, wie man werdende und stillende Mütter vor den gesundheitlichen Risiken der Nachtarbeit schützen sollte. Artikel 7 der Richtlinie sah vor, dass schwangere und stillende Frauen *auf der Grundlage eines individuellen ärztlichen Attests* von der Nachtarbeit freizustellen sind. Das deutsche Mutterschutzgesetz hingegen sah ein *generelles Nachtarbeitsverbot für schwangere Arbeitnehmerinnen* vor, von dem nur Arbeitnehmerinnen in der Landwirtschaft, im Hotel- und Gaststättengewerbe und im Bereich künstlerischer Aufführungen teilweise ausgenommen waren (Artikel 8 des Mutterschutzgesetzes). Dieses generelle Verbot war inkompatibel mit der auf individuelle ärztliche Prüfung abstellenden Vorschrift der Richtlinie und bedurfte daher der Revision.

Es kann also festgehalten werden, dass die Richtlinie neben einigen graduellen Veränderungen bestehender Vorschriften auch eine nicht unbedeutende qualitative Revision des generellen Nachtarbeitsverbots für Schwangere zugunsten eines Systems der individuellen ärztlichen Prüfung erforderte. Insgesamt ergab

sich dadurch ein materieller Anpassungsbedarf von mittlerer Höhe. Die unmittelbaren Kosten der notwendigen Reformen sind allerdings eher gering einzuschätzen, da die kostenträchtigen Standards der Richtlinie wie insbesondere der vierzehnwöchige bezahlte Mutterschaftsurlaub, der Urlaub aus Gründen des Gesundheitsschutzes sowie der spezielle Arbeitsschutz für schwangere Frauen und stillende Mütter größtenteils schon verwirklicht waren.

4.2.2 Umsetzungsprozess und Umsetzungsergebnis

Betrachtet man sich nun den Umsetzungsprozess und seine Ergebnisse, so überrascht zunächst die Tatsache, dass selbst die graduellen Anpassungen, die neben der Umstellung des Nachtarbeitsverbots auf ein System individueller Prüfung erforderlich waren, erst mit großer Verzögerung umgesetzt wurden. Die geringfügigen Detailänderungen, die in einem ersten Schritt in Angriff genommen wurden, um die Richtlinie umzusetzen, konnten erst mit mehr als zweieinhalb Jahren Verspätung in Kraft treten, während die Anpassung bezüglich der Dauer des Mutterschaftsurlaubs erst über sieben Jahre nach Ablauf der Umsetzungsfrist verwirklicht wurde. Die Aufhebung des generellen Nachtarbeitsverbots für werdende und stillende Mütter schließlich ist bislang noch nicht einmal ins Auge gefasst worden.

Wie lassen sich diese Befunde erklären? Die erhebliche Verspätung im Hinblick auf die Anpassung der Dauer des Mutterschaftsurlaubs ist mit *mangelndem Wissen um nötige Anpassungen* zu erklären. Als die Beamten des Familienministeriums das Reformgesetz zur Umsetzung der Mutterschutzrichtlinie entwarfen, war ihnen offenbar nicht bewusst, dass die existierende Regelung über die Länge des Mutterschaftsurlaubs in der Praxis zu Situationen führen könnte, in denen manchen Frauen weniger als 14 Wochen Urlaub gewährt wird. Dieser Umstand wurde erst durch zwei Gerichtsverfahren deutlich, in denen Beamtinnen dagegen geklagt hatten, dass ihnen die in der Richtlinie verbürgten Rechte nicht zugestanden worden seien (Interview D3: 474–522). Daraufhin reagierte das Familienministerium und erarbeitete einen entsprechenden Gesetzentwurf, der im Juni 2002 in Kraft trat.⁴

4 Zweites Gesetz zur Änderung des Mutterschutzrechts, Bundesgesetzblatt I 2002, S. 1812.

Das zweieinhalbjährige Überschreiten der Umsetzungsfrist bei der Verabschiedung des ursprünglichen Reformgesetzes und der zugehörigen Verordnung,⁵ mit denen die restlichen graduellen Anpassungen umgesetzt wurden, ist schließlich auf zwei Faktoren zurückzuführen. Erstens verhinderte das Ende der Legislaturperiode 1994, dass das bereits eingeleitete Gesetzgebungsverfahren zur Umsetzung der Richtlinie rechtzeitig vor den Wahlen zu Ende gebracht werden konnte. Daher musste das Gesetz nach Neukonstituierung des Bundestages erneut eingebracht werden. Diese Unterbrechung ist für den Großteil der Verzögerungen verantwortlich (Interview D3: 228–243). Darüber hinaus gab es erhebliche Konflikte über Materien, die gar nichts mit der Richtlinie zu tun hatten, aber zusammen mit der Anpassung an die Mutterschutzrichtlinie gesetzlich geregelt werden sollten.

Die kontroverseste unter diesen zusätzlichen Fragen bezog sich auf die Ausdehnung des vollen schwangerschaftsbezogenen Kündigungsschutzes auf Hausangestellte, die bislang aufgrund des so genannten »Dienstmädchen-Privilegs« von ihrem Arbeitgeber entlassen werden konnten, wenn sie schwanger wurden, dafür dann aber großzügige staatliche Entschädigungen erhielten.⁶ Ein Verband von Hausangestellten forderte vehement die Abschaffung des Dienstmädchen-Privilegs, dagegen wollte die konservativ-liberale Mehrheit im Wirtschaftsausschuss des Bundestages die unternehmerische Entscheidungsfreiheit der Arbeitgeber von Hausangestellten nicht einschränken und ihnen keine zusätzlichen Kosten aufbürden, weswegen der Ausschuss sich für eine Beibehaltung des Dienstmädchen-Privilegs aussprach. Zwar wurde das Privileg letztlich abgeschafft, doch die Diskussionen darüber verzögerten den Gesetzgebungsprozess beträchtlich (Interview D3: 257–322; BT-Drucksache 13/2763: 12).

Eine Gemengelage aus anfänglicher Nichtwahrnehmung von Anpassungsnotwendigkeiten und *politischem Unwillen* der nationalen Beamten, das bestehende System zu reformieren, ist schließlich dafür verantwortlich, dass bislang

5 Gesetz zur Änderung des Mutterschutzrechts, Bundesgesetzblatt I 1996, S. 2110, in Kraft getreten am 1. Januar 1997, und Verordnung zur ergänzenden Umsetzung der EG-Mutterschutzrichtlinie (Mutterschutzrichtlinienverordnung – MuSchRiV), Bundesgesetzblatt I 1997, S. 782, in Kraft getreten am 15. April 1997.

6 Die Reform wäre von der Mutterschutzrichtlinie nicht verlangt gewesen, da Hausangestellte explizit vom Anwendungsbereich ausgenommen sind (Artikel 1, Abs. 2 der Richtlinie). Darauf verwies auch die Bundesregierung in ihrer Begründung zum Gesetzentwurf (BT-Drucksache 13/2763: 6).

noch keine Schritte unternommen wurden, um das generelle Nachtarbeitsverbot für werdende und stillende Mütter durch ein System individueller ärztlicher Atteste zu ersetzen. Bei der ursprünglichen Reform des Mutterschutzgesetzes wurde die Abschaffung des Nachtarbeitsverbots schlicht und einfach ignoriert. Das war aber nicht nur darauf zurückzuführen, dass die deutschen Beamten ihr System für überlegen hielten und es daher beibehalten wollten. Die Vertreter Deutschlands hatten während der europäischen Verhandlungen ganz generell darauf gedrängt, die in Deutschland bekannten generellen Beschäftigungsverbote für schwangere Frauen auch in der Richtlinie festzuschreiben, waren damit aber am Widerstand verschiedener anderer Mitgliedstaaten wie etwa Irland oder den Niederlanden gescheitert (siehe Kapitel 5.2 und 7.2). In diesem Zusammenhang hat es offenbar im Rat eine informelle Zusage der Kommissionsvertreter gegeben, in der diese bestätigten, dass sie das deutsche System eines generellen Nachtarbeitsverbots für schwangere und stillende Arbeitnehmerinnen als adäquate Regelung zur Erfüllung der Richtlinie akzeptieren würden (Interview D3: 203–227, 356–365). Daher war es kein Wunder, dass das Nachtarbeitsverbot zunächst nicht angetastet wurde.

Dennoch verwies die Kommission, als sie 1999 ihren Bericht über die Umsetzung der Mutterschutzrichtlinie vorlegte, auf die Inkompatibilität des deutschen Nachtarbeitsverbots mit der Richtlinie und kündigte an, ein Vertragsverletzungsverfahren gegen Deutschland einzuleiten (KOM[1999] 100: 10). Es spricht einiges dafür, dass dieser Sinneswandel der Kommission mit einem internen Wechsel der Zuständigkeiten für die Mutterschutzrichtlinie vom Referat für Sicherheit und Gesundheitsschutz zum Referat für Gleichbehandlung von Männern und Frauen zu tun hat (Interviews D2: 366–385, EU1: 50–90). Dass das Festhalten am existierenden System nicht nur auf anfängliches Unwissen zurückzuführen ist, sondern auch Unwillen auf Seiten der nationalen Beamten im Spiel ist, zeigen deren Reaktionen auf den Bericht der Kommission. So war aus dem Familienministerium zu hören, dass die Prüfung der Gesundheitsgefahren von Nachtarbeit für werdende und stillende Mütter auf der Basis individueller ärztlicher Atteste ein reiner »Formalismus« sei, der im Endeffekt einen Abbau von Schutzbestimmungen bedeuten würde (Interview D2: 275–326). Während die Ablehnung einer solchen Reform von der konservativ-liberalen Regierung Kohl mitgetragen wurde, gibt es Anzeichen für einen Sinneswandel unter der rot-grünen Bundesregierung. So sprachen sich in einer parlamentarischen Debatte im Frühjahr 2002 vor allem Abgeordnete der Grünen für eine Abschaffung des diskriminierenden Nachtarbeitsverbots aus. Eine Vertreterin des Ministeriums stell-

te daraufhin eine entsprechende Reform des Mutterschutzgesetzes in Aussicht, die bislang allerdings noch nicht angelaufen zu sein scheint (BT-Plenarprotokoll 14/234, 26.4.2002, S. 23366–23369).

Im Ganzen zeigt die Umsetzung der Mutterschutzrichtlinie in Deutschland, dass das Vorliegen unterschiedlicher Problemlösungsphilosophien durchaus zu den von den Anhängern des Misfit-Arguments erwarteten Implementationsproblemen führen kann. So weigerten sich die zuständigen deutschen Beamten bislang, das existierende generelle Nachtarbeitsverbot für schwangere und stillende Frauen durch ein System individueller ärztlicher Prüfung zu ersetzen, wie es von der Mutterschutzrichtlinie gefordert wird. Zugleich demonstriert die Umsetzung der Richtlinie, dass neben der Höhe des Anpassungsbedarfs auch Faktoren wie die Unwissenheit um Reformnotwendigkeiten, die Befrachtung der Umsetzung mit anderen umstrittenen nationalen Reformen und situative Probleme wie das Ende einer Legislaturperiode von Relevanz sind.

4.3 Die Arbeitszeitrichtlinie: Falschumsetzung im Zuge nationaler Deregulierung

4.3.1 Europäischer Entscheidungsprozess und Anpassungsbedarf

Als die europäische Arbeitszeitrichtlinie am 23. November 1993 verabschiedet wurde, erfüllte das existierende deutsche Recht, bestehend aus der noch aus dem Jahr 1938 stammenden Arbeitszeitordnung⁷ und dem Bundesurlaubsgesetz von 1963⁸ die Anforderungen der Richtlinie bereits weitgehend. Neben einer Detailanpassung hinsichtlich der wöchentlichen Ruhezeiten und einer geringfügigen Verkürzung der erlaubten Arbeitszeit für besonders gefährliche oder anstrengende Tätigkeiten bei Nacht musste der Geltungsbereich der gesetzlichen Arbeitszeitvorschriften auf den Agrarsektor ausgedehnt werden. Für Beschäftigte in der Landwirtschaft hatten zuvor keinerlei gesetzliche Arbeitszeitbeschränkungen gegolten (Neumann/Biebl 1991: 53–54). Da auf den Agrarsektor in Deutschland

7 Arbeitszeitordnung vom 30. April 1938, Reichgesetzblatt I 1938, 447.

8 Mindesturlaubsgesetz für Arbeitnehmer (Bundesurlaubsgesetz), Bundesgesetzblatt I 1963, S. 2.

nur etwa 3 Prozent aller Beschäftigten entfallen,⁹ und da die Richtlinie für den Landwirtschaftsbereich sehr weitgehende Ausnahmemöglichkeiten von den ansonsten geltenden Arbeitszeitschriften erlaubte (Artikel 17, Abs. 2 der Arbeitszeitrichtlinie), ist die Bedeutung dieser Ausdehnung des Anwendungsbereichs allerdings als gering einzustufen.

Darüber hinaus brachte die Richtlinie eine Verbesserung des Gesundheitsschutzes für Nachtarbeiter. Artikel 9 der Richtlinie gewährte Nachtarbeitnehmern das Recht auf regelmäßige kostenlose Gesundheitsuntersuchungen, auf deren Grundlage sie verlangen konnten, auf einen Tagesarbeitsplatz umgesetzt zu werden, wenn die Arbeit bei Nacht gesundheitliche Gefährdungen mit sich bringen würde. Für diesen spezifischen Gesundheitsschutz für Nachtarbeiter hatte es in der vorher gültigen Arbeitszeitordnung keine Entsprechung gegeben (Anzinger 1994: 7; Weiss 1997: 347–348). Die Bedeutung dieses verbesserten Gesundheitsschutzes wurde aber dadurch deutlich relativiert, dass nach Schätzungen der Bundesregierung im Jahr 1993 nur 2 Millionen Beschäftigte in Deutschland regelmäßig nachts arbeiteten, was einem Anteil von weniger als 6 Prozent der Gesamtbeschäftigten entspricht.¹⁰ Daher bezifferte die Bundesregierung die durch diese Untersuchungen entstehenden jährlichen Zusatzkosten für die Unternehmen auf lediglich etwa 25 Millionen DM (knapp 13 Millionen Euro, siehe BR-Drucksache 507/93: 66).

Schließlich erforderte die Richtlinie eine Ausdehnung des gesetzlich garantierten Mindesturlaubs von drei auf vier Wochen. Die praktische Auswirkung dieser zunächst recht bedeutend erscheinenden Anhebung von Arbeitnehmerrechten wurde jedoch dadurch erheblich eingeschränkt, dass die meisten Arbeitnehmer durch Tarifverträge bereits einen zumeist deutlich höheren Urlaubsanspruch besaßen. So profitierten lediglich rund 100.000 Arbeitnehmer (oder 0,3 Prozent der Gesamtbeschäftigten), die nicht von Tarifverträgen erfasst waren, von der Anhebung des gesetzlichen Mindesturlaubs (BT-Drucksache 12/6990: 45). Aus diesem Grund entstanden durch die Ausdehnung des gesetzlichen Mindesturlaubs auch nur geringfügige Zusatzkosten für die Wirtschaft. Im Ganzen gesehen war Deutschland also nur mit geringem Anpassungsbedarf konfrontiert.

9 Siehe die von Eurostat ermittelten Zahlen für das Jahr 1995 (Eurostat 1996: Table 033).

10 Als Grundlage für diese Berechnung diente die von Eurostat für 1995 ermittelte Zahl von knapp 36 Millionen Beschäftigten in Deutschland (Eurostat 1996: Table 018).

4.3.2 Umsetzungsprozess und Umsetzungsergebnis

Die Debatte über die Arbeitszeitrichtlinie in Deutschland drehte sich aber nicht um diese geringfügigen Veränderungen, sondern wurde von ganz anderen Fragen bestimmt. Jedenfalls waren die eben erwähnten Reformfordernisse kaum zum Gegenstand der Diskussionen im Bundestag oder in der Öffentlichkeit gemacht worden, als das Arbeitszeitrechtsgesetz,¹¹ mit dem diese Punkte rechtzeitig und weitgehend korrekt¹² umgesetzt wurden, am 1. Juli 1994 in Kraft trat.

Entscheidend für ein Verständnis der deutschen Reaktion auf die Richtlinie ist, dass sich die europäischen Arbeitszeitverhandlungen mit einer vorher begonnenen, grundlegenden Reform des bestehenden Arbeitszeitrechts in Deutschland überschneiden. Bereits in den 1980er Jahren hatte es mehrere Anläufe der konservativ-liberalen Bundesregierung gegeben, die relativ starren und darüber hinaus mit nationalsozialistischem Jargon durchsetzten Vorschriften der Arbeitszeitordnung von 1938 grundlegend zu reformieren. Diese Reformversuche zielten auf eine deutliche Flexibilisierung der bestehenden Regelungen und insbesondere auf eine Lockerung des Sonntagsarbeitsverbots ab. Nicht zuletzt deshalb scheiterten die Reformversuche wiederholt am Widerstand der Kirchen und des gewerkschaftsnahen Arbeitnehmerflügels innerhalb der CDU (Zohlnhöfer 2001: 129–136).

1992 wurde dann ein erneuter Anlauf unternommen, der zeitlich parallel zu den Arbeitszeitverhandlungen auf der europäischen Ebene verlief (Anzinger 1994: 5). Im Rahmen der nationalen Reform bestand der wichtigste Hebel zur Flexibilisierung der gesetzlichen Arbeitszeitbestimmungen neben einer höchst umstrittenen Aufweichung des Sonntagsarbeitsverbots¹³ vor allem in einer *erheblichen Ausdehnung der Referenzperiode für die Berechnung der durchschnittlichen wöchentlichen Arbeitszeit*. Während nach der Arbeitszeitordnung eine

11 Gesetz zur Vereinheitlichung und Flexibilisierung des Arbeitszeitrechts (Arbeitszeitrechtsgesetz – ArbZRG), Bundesgesetzblatt I 1994, S. 1170.

12 Von den oben erwähnten Reformfordernissen wurde lediglich die leichte Reduzierung der erlaubten täglichen Arbeitszeit von Nachtarbeitern, »deren Arbeit mit besonderen Gefahren oder einer erheblichen körperlichen oder geistigen Anspannung verbunden ist« (Artikel 8 der Richtlinie), nicht korrekt umgesetzt. Auf diesen geringfügigen Verstoß hat jüngst auch die Europäische Kommission in ihrem Umsetzungsbericht hingewiesen (KOM [2000] 787: 23).

13 Interview D8: 332–346; Frankfurter Allgemeine Zeitung, 13.7.1993: 11, 18.2.1994: 16; BT-Drucksache 12/6990: 41–42.

Überschreitung der erlaubten wöchentlichen Höchstarbeitszeit (inklusive Überstunden) von 48 Stunden innerhalb der darauf folgenden Woche ausgeglichen werden musste, drängten vor allem das FDP-geführte Wirtschaftsministerium unter Günter Rexrodt auf möglichst lange Referenzperioden, die es den Unternehmen ermöglichen würden, in Stoßzeiten weit über die normalerweise erlaubte wöchentliche Höchstarbeitszeit von 48 Stunden hinauszugehen, sofern diese Arbeitszeitspitzen innerhalb eines bestimmten Zeitraums wieder ausgeglichen würden (Frankfurter Allgemeine Zeitung, 15.6.1993: 15, 13.7.1993: 11).

Unterstützt wurde Rexrodt dabei von den Arbeitgeberverbänden (Interview D5: 799–805; siehe auch EIRR 235/1993: 7), während SPD und Gewerkschaften strikt gegen eine solche Flexibilisierung waren.¹⁴ Die SPD-Fraktion im Bundestag hatte sogar einen eigenen Gesetzentwurf zur Reform des Arbeitszeitrechts mit sehr viel strikteren Standards eingebracht. Dieser hatte jedoch angesichts der parlamentarischen Mehrheitsverhältnisse keine Chance auf Verabschiedung (BT-Drucksache 12/5282). Da der Bundesrat nicht zustimmungspflichtig war (Anzinger 1994: 5), konnte die SPD auch über die Länderkammer keinen entscheidenden Einfluss auf das Gesetzgebungsverfahren nehmen.

Aufgrund der nationalen Flexibilisierungspläne trat die Bundesregierung während der europäischen Verhandlungen über die Richtlinie im Ministerrat für die Festlegung eines Ausgleichszeitraums von 12 Monaten ein. Dagegen wandten sich eine Reihe von anderen Mitgliedstaaten, allen voran die französische Regierung, die ursprünglich eine Referenzperiode von 2 Monaten vorgeschlagen hatte und lediglich zu einer Erhöhung auf 4 Monate bereit war (Financial Times, 26.10.1991: 5, Arbeit und Recht 1993). Der deutsch-französische Dissens verzögerte die Verabschiedung der Richtlinie erheblich. So konnte man sich auf einen Gemeinsamen Standpunkt erst ein Jahr nach der Ministerratssitzung einigen, auf der die wichtigsten inhaltlichen Einwände der britischen Regierung durch eine Reihe weitreichender Ausnahmeregelungen ausgeräumt worden waren (EIRR 235/1993: 15–18; siehe auch Kapitel 6.3).

Der gefundene Kompromiss konnte kaum verdecken, dass die Bundesregierung mit ihren Plänen zur Verlängerung des Ausgleichszeitraums letztlich gescheitert war. Der Gemeinsame Standpunkt und die später verabschiedete Richtlinie sahen eine grundsätzliche Referenzperiode von nur 4 Monaten vor. Der ein-

14 Vgl. Engelen-Kefer (1992: 162–163), Arbeit und Recht (1994), Frankfurter Allgemeine Zeitung, 30.4.1994: 12.

zige deutsche Erfolg war, dass dieser Bezugszeitraum in bestimmten Sektoren auf sechs Monate und per Tarifvertrag auch auf 12 Monate verlängert werden konnte (Artikel 17 der Richtlinie). Auf der Basis dieses Kompromisses stimmte die Bundesregierung der Richtlinie letztlich zu (EIRR 239/1993: 2), weil unter den Bedingungen von Mehrheitsentscheidungen im Rat, wie sie in diesem Fall vorlagen, nicht mehr herauszuholen war.

Die Niederlage in Brüssel brachte die deutsche Regierung in die unangenehme Lage, den bislang in ihrem Gesetzentwurf vorgesehenen Ausgleichszeitraum von 6 Monaten auf 4 Monate reduzieren zu müssen. Darauf wies auch der Parlamentarische Staatssekretär im Arbeitsministerium, Horst Günther, in einem Zeitschriftenbeitrag über den Gemeinsamen Standpunkt hin:

In § 3 EArbZRG [Entwurf eines Arbeitszeitrechtsgesetzes] ist ein Ausgleichszeitraum von sechs Monaten vorgesehen. Hier sind in Abhängigkeit von den weiteren Beratungen des EG-Richtlinienvorschlags Anpassungen erforderlich. (Günther 1993: 20)

Da die weiteren Beratungen des Richtlinienvorschlags jedoch keine Veränderungen mehr brachten, hätte die vorgesehene Flexibilisierung der wöchentlichen Arbeitszeiten wieder ein Stück weit zurückgenommen werden müssen. Dafür wäre auch noch genügend Zeit gewesen, denn als die Arbeitszeitrichtlinie am 23. November 1993 im Ministerrat verabschiedet wurde, befand sich der deutsche Gesetzentwurf immer noch in den parlamentarischen Beratungen. Der federführende Ausschuss für Arbeit und Sozialordnung legte seinen Bericht erst Anfang März 1994 vor (BT-Drucksache 12/6990), und die endgültige Verabschiedung des Arbeitszeitrechtsgesetzes erfolgte erst am 29. April 1994 (Anzinger 1994: 5).

Anstatt diese Zeit aber zu nutzen, um den diskutierten Gesetzentwurf in Einklang mit geltendem europäischem Recht zu bringen, hielt die konservativ-liberale Koalition an den vorgesehenen 6 Monaten Ausgleichszeitraum fest. Auch in einem weiteren Punkt geht die verabschiedete Regelung über den erlaubten Rahmen der Richtlinie hinaus. So wird den Sozialpartnern die Möglichkeit eingeräumt, per Tarifvertrag oder Betriebsvereinbarung längere Ausgleichszeiträume *ohne eine gesetzlich definierte Obergrenze* vereinbaren zu können (Paragraf 7 des Arbeitszeitgesetzes).¹⁵ Auf diese erheblichen Verstöße gegen die Arbeitszeitrichtlinie hat jüngst auch der Bericht der Europäischen Kommission über die Umsetzung der Richtlinie hingewiesen (KOM[2000] 787: 18). Bislang wurden

15 Die Richtlinie definiert für solche Abweichungen eine Obergrenze von maximal 12 Monaten (Artikel 17 der Arbeitszeitrichtlinie).

jedoch noch keine rechtlichen Schritte gegen Deutschland eingeleitet. Diese Verstöße erscheinen umso gravierender, wenn man bedenkt, dass die Vorschriften der Arbeitszeitordnung von 1938 in Bezug auf die wöchentlichen Arbeitszeiten im Einklang mit der Richtlinie gewesen wären – sie sahen eine wöchentliche Höchstarbeitszeit von 48 Stunden und einen maximalen Ausgleichszeitraum von 2 Wochen vor (Anzinger 1994: 6). Auf diese Weise haben die Flexibilisierungsbestrebungen der Bundesregierung Verstöße gegen europäisches Recht erzeugt, die ohne Reform gar nicht entstanden wären.

Alles in allem demonstriert die deutsche Reaktion auf die Arbeitszeitrichtlinie die wichtige Rolle parteipolitisch motivierter Reformbestrebungen bei der Umsetzung von arbeitsrechtlichen EU-Richtlinien. In diesem Fall war der konservativ-liberalen Bundesregierung die vor allem von der FDP vorangetriebene erhebliche Flexibilisierung der Wochenarbeitszeiten sogar wichtiger als die Einhaltung europäischer Vorschriften. Nachdem die Bundesregierung in der europäischen Arena mit ihren Versuchen gescheitert war, die Arbeitszeitrichtlinie mit ihren eigenen, weitgehenden Flexibilisierungsplänen in Einklang zu bringen, weigerte sie sich, die neuen europäischen Rahmenbedingungen auf der nationalen Ebene anzuerkennen. Sie hielt vielmehr an ihren eigenen Reformvorhaben fest, auch wenn diese gegen europäisches Recht verstießen. Zwar wurden die durch die Richtlinie geforderten und zum Teil nicht unerheblichen Anpassungen weitgehend umgesetzt, im Zuge der nationalen Reform flexibilisierte die Bundesregierung jedoch gleichzeitig das zuvor bestehende Arbeitszeitrecht in erheblichem Maße und schuf dadurch neue Verstöße gegen europarechtliche Vorschriften.

4.4 Die Jugendarbeitsschutzrichtlinie: Verspätete Anpassung als Folge von Sozialabbau

4.4.1 Europäischer Entscheidungsprozess und Anpassungsbedarf

Die deutsche Bundesregierung hatte keine Einwände gegen den von der Kommission im März 1992 vorgelegten Richtlinienvorschlag über den Jugendarbeitsschutz (KOM[1991] 543). Das deutsche Jugendarbeitsschutzgesetz¹⁶ erfüllte die

16 Gesetz zum Schutze der arbeitenden Jugend (Jugendarbeitsschutzgesetz – JarbSchG) vom 12.4.1976, Bundesgesetzblatt I 1976, S. 965, geändert durch das Erste Gesetz zur Ände-

Bestimmungen des Vorschlags schon zum größten Teil. Daher gab es für Deutschland keinen Grund, während der europäischen Verhandlungen gegen die Richtlinie zu opponieren. Die schließlich verabschiedete Richtlinie erforderte lediglich geringe Detailanpassungen an den existierenden Vorschriften (Interviews D5: 795–797, D7: 43–62).

Die wichtigste dieser Detailveränderungen war eine leichte Reduktion der täglichen und wöchentlichen Arbeitszeiten bei ausnahmsweise zulässiger Arbeit von Kindern. Bislang war eine Beschäftigung von Kindern zum Teil bis zu 3 Stunden täglich an bis zu 7 Tagen die Woche möglich (Paragraf 5 des Jugendarbeitsschutzgesetzes). Die Richtlinie erlaubte Kindern jedoch grundsätzlich nur eine maximale tägliche Arbeitszeit von 2 Stunden an höchstens 5 Tagen der Woche (Artikel 8 der Richtlinie). Die bestehende Ausnahme für Arbeit von Kindern in landwirtschaftlichen Familienbetrieben konnte dagegen aufrechterhalten werden (Artikel 2 der Richtlinie, siehe auch Schlüter 1997: 18).

Darüber hinaus mussten gewisse Änderungen an den Vorschriften zum Schutz der Sicherheit und der Gesundheit minderjähriger Beschäftigter am Arbeitsplatz vorgenommen werden. So forderte die Richtlinie eine explizite rechtliche Verankerung der vorher implizierten Verpflichtung des Arbeitgebers, vor Beginn der Beschäftigung und bei wesentlichen Änderungen der Arbeitsbedingungen eine Beurteilung der mit der Beschäftigung verbundenen Gefahren für Jugendliche vorzunehmen (Artikel 6 der Richtlinie und Paragraf 29 des Jugendarbeitsschutzgesetzes). Außerdem bedurfte es einer Ergänzung der bereits sehr umfassenden Liste der Gefahrstoffe, mit denen Jugendliche nicht arbeiten dürfen, um bestimmte biologische Arbeitsstoffe (Schlüter 1997: 18). Der Anpassungsbedarf war also insgesamt relativ gering.

4.4.2 Umsetzungsprozess und Umsetzungsergebnis

Angesichts dieses geringen Maßes an erforderlichen Anpassungen ist es verwunderlich, dass die nötige Gesetzesreform, mit der die erforderlichen Anpassungen korrekt umgesetzt wurden, erst am 24. Februar 1997 verabschiedet werden konnte und am 1. März 1997, rund acht Monate nach Ablauf der Umsetzungsfrist, in

—
rung des Jugendarbeitsschutzgesetzes vom 15.10.1984, Bundesgesetzblatt I 1984, S. 1277.

Kraft trat.¹⁷ Zu erklären ist diese Verzögerung damit, dass die Regierung Kohl den Prozess der Umsetzung der Jugendarbeitsschutzrichtlinie nutzte, um Schutzvorschriften für erwachsene Auszubildende abzubauen. Die Debatten, die diese Maßnahme nach sich zog, waren dafür verantwortlich, dass die eigentlich unproblematischen Anpassungen an die Richtlinie dann doch nur verspätet realisiert werden konnten.

Die umstrittene Regelung diente der Befriedigung von Forderungen des Handwerks nach einer Beseitigung von »Ausbildungshemmnissen«, um dadurch die Schaffung von Ausbildungsplätzen zu fördern. Das Bildungsministerium unter Jürgen Rüttgers nahm diese Forderungen auf und drängte das zuständige Arbeitsministerium dazu, bei der Reform des Jugendarbeitsschutzgesetzes volljährige Auszubildende aus dem besonderen Schutzbereich des Gesetzes herauszunehmen. Bislang mussten sowohl volljährige als auch jugendliche Auszubildende an Berufsschultagen nicht mehr zur Arbeit in ihren Betrieb gehen. Aus dieser Regelung wurden nun volljährige Auszubildende herausgenommen. Diese Reform ermöglichte es den Arbeitgebern, ihre volljährigen Auszubildenden auch an Berufsschultagen noch zur Arbeit im Betrieb heranzuziehen (Interviews D7: 62–112, D12: 26–44). Für diese Gruppe Auszubildender, die zum Zeitpunkt der Reform immerhin fast drei Viertel aller Auszubildenden ausmachten (BR-Drucksache 389/96: 17), stellte diese Maßnahme also eine klare Verschlechterung dar.

Über diese Absenkung von Schutzvorschriften gab es erhebliche Diskussionen während des Gesetzgebungsprozesses. Vor allem die Gewerkschaften protestierten vehement gegen die geplante Reform (Interviews D7: 62–101, D12: 40–44; BT-Drucksache 13/6407: 8–9). Ebenso forderten die SPD und die Grünen, die Gleichbehandlung von jugendlichen und volljährigen Auszubildenden beizubehalten, weil sich die Herausnahme der Volljährigen aus dem Jugendarbeitsschutzgesetz negativ auf deren Leistungen in der Berufsschule auswirken würde (BT-Drucksache 13/6407: 10–11). Trotz dieser Widerstände wurde die Reform schließlich unverändert (wenn auch verspätet) verabschiedet.

Zusammenfassend zeigt sich, dass die Verknüpfung von Umsetzungsmaßnahmen mit spezifischen nationalen Reformvorhaben zu Verzögerungen und Problemen führen kann, die aus den eigentlich notwendigen Anpassungserfordernissen nicht ersichtlich sind. Darüber hinaus wird erneut deutlich, dass insbesondere

17 Zweites Gesetz zur Änderung des Jugendarbeitsschutzgesetzes, Bundesgesetzblatt I 1997, S. 311.

parteilpolitische Motivationen bei der Umsetzung von Arbeitsmarktregulierungen der EU eine Rolle spielen können. Obwohl der eigentliche Anpassungsbedarf der Jugendarbeitsschutzrichtlinie gering war, schaffte es die konservativ-liberale Bundesregierung nicht, diese Detailanpassungen rechtzeitig vorzunehmen, da sie die Umsetzung der Richtlinie mit einer Absenkung von Schutzstandards für volljährige Auszubildende verknüpfte. Die durch diesen Schritt entfachten politischen Auseinandersetzungen verhinderten eine rechtzeitige Umsetzung der wenigen von der Richtlinie geforderten Punkte.

4.5 Die Elternurlaubsrichtlinie: Umsetzung erst nach Regierungswechsel

4.5.1 Europäischer Entscheidungsprozess und Anpassungsbedarf

Als die Rahmenvereinbarung der europäischen Sozialpartner über Elternurlaub am 3. Juni 1996 per Richtlinie des Rates für alle Mitgliedstaaten mit Ausnahme Großbritanniens verbindlich gemacht wurde, existierten in Deutschland bereits sehr großzügige gesetzliche Elternurlaubsregelungen, die teilweise weit über die Mindeststandards der Richtlinie hinausgingen. So gewährte das Bundeserziehungsgeldgesetz¹⁸ Eltern das Recht auf einen dreijährigen Erziehungsurlaub sowie einen zweijährigen Anspruch auf ein staatlich finanziertes Erziehungsgeld von 600 DM (etwa 307 Euro). Trotz dieser sehr weitgehenden Erfüllung der von den europäischen Sozialpartnern vereinbarten Vorschriften widersprach die Richtlinie in einem Punkt dem bislang in Deutschland existierenden Erziehungsurlaubssystem.

Während die Richtlinie ein *individuelles Recht* auf Elternurlaub für Frauen und Männer vorsah, war der Anspruch auf Erziehungsurlaub in Deutschland vom Beschäftigungsstatus des jeweils anderen Elternteils abhängig. So hatte ein Arbeitnehmer keinen Anspruch auf Erziehungsurlaub, sofern »der mit dem Arbeitnehmer in einem Haushalt lebende andere Elternteil nicht erwerbstätig ist« (Paragraf 15, Abs. 2 des Bundeserziehungsgeldgesetzes in der Fassung vom 31.1.

18 Gesetz über die Gewährung von Erziehungsgeld und Erziehungsurlaub (Bunderziehungsgeldgesetz – BErzGG) in der Fassung der Bekanntmachung vom 31. Januar 1994, Bundesgesetzblatt I 1994, S. 180.

1994). Typischerweise betraf diese Regelung Paare, bei denen der Mann erwerbstätig war, während die Frau als Hausfrau zu Hause arbeitete. Die Zahl solcher Paare ist zwar zahlenmäßig nicht zu vernachlässigen,¹⁹ faktisch sind die Auswirkungen der Erweiterung des Elternurlaubsanspruchs auf diese Eltern allerdings nur sehr gering. Denn angesichts der relativ geringen Höhe des Erziehungsgeldes ist es eher unrealistisch, dass Paare, die allein auf das Einkommen des einen erwerbstätigen Elternteils angewiesen sind, gerade auf dieses Einkommen verzichten und stattdessen versuchen, ausschließlich vom Erziehungsgeld zu leben.

Für die geringe praktische Relevanz dieser Änderung spricht auch, dass dieser Punkt weder für den DGB noch für die BDA ein Thema während der europäischen Sozialpartnerverhandlungen darstellte. Diese beschäftigten sich vielmehr mit anderen Fragen. So kämpfte der DGB vor allem für zwei Prinzipien, die im deutschen Recht ebenfalls nicht verankert waren. Zum einen trat er für die verbindliche Festschreibung der Nichtübertragbarkeit des Elternurlaubsanspruchs ein, um Vätern stärkere Anreize zur Inanspruchnahme des Elternurlaubs zu geben (Interview D2: 102–104). Das war jedoch nicht konsensfähig und wurde lediglich als unverbindliche Empfehlung in die Rahmenvereinbarung aufgenommen (Paragraf 2, Abs. 2). Außerdem wollte der DGB das Recht auf eine gleichzeitige Inanspruchnahme des Elternurlaubs durch beide Elternteile durchsetzen. Gegen ein solches Recht auf gleichzeitige Inanspruchnahme des Elternurlaubs wandten sich aber die BDA, da sie zusätzliche Belastungen für ihre Klientel vermeiden wollte, denn wenn beide Elternteile in demselben Betrieb beschäftigt wären, müsste der betreffende Arbeitgeber bei gleichzeitiger Inanspruchnahme des Erziehungsurlaubs nicht nur einen, sondern gleich zwei Arbeitskräfte ersetzen (In-

19 Nach Angaben des Statistischen Bundesamtes lag die Erwerbstätigenquote verheirateter Frauen im Alter zwischen 15 und 65 Jahren im Jahr 2001 bei knapp unter 60 Prozent (Statistisches Bundesamt 2002: 60). Demnach wären etwa 40 Prozent aller Ehepaare als potenziell betroffene Alleinverdienerehepaare zu klassifizieren. Diese Zahl überschätzt aber den tatsächlichen Umfang der Nutznießer, da sie auch Frauen erfasst, die keine Kinder mehr bekommen können oder dies gar nicht wollen. Richtet man den Blick stärker auf jüngere Frauen, wie es eine im Jahr 2000 durchgeführte Umfrage des Instituts für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung tut, so ergibt sich ein wesentlich geringerer Anteil weiblicher Nichterwerbstätiger. Nach dieser Untersuchung gingen nur rund 14 Prozent aller befragten Frauen keiner Erwerbstätigkeit nach (eigene Berechnungen auf Basis der Daten in Beckmann/Kurtz 2001). Mit anderen Worten: Etwa jedes siebte Paar hätte grundsätzlich von der Neuregelung profitieren können.

interviews D5: 384–388, D9: 171–187). In diesem Punkt waren die deutschen Arbeitgeber schließlich erfolgreich, denn die letztlich getroffene Vereinbarung enthielt keine Verpflichtung, den Anspruch der Eltern gleichzeitig zu gewähren (siehe die entsprechenden Erläuterungen der Kommission in Ministerrat 1996).

Die Richtlinie erforderte also eine gleichstellungspolitisch relevante Reform der bestehenden Elternurlaubsregelung, deren Gesamtbedeutung jedoch begrenzt war und die aufgrund ihrer geringen praktischen Bedeutung auch nur geringfügige Kosten mit sich brachte. Insgesamt bewirkte die Richtlinie daher also nur geringen Anpassungsbedarf.

4.5.2 Umsetzungsprozess und Umsetzungsergebnis

Trotz der geringen praktischen Bedeutung der erforderlichen Reform weigerte sich die konservativ-liberale Regierung unter Helmut Kohl, die von ihr selbst Mitte der 1980er Jahre geschaffene Regelung zu ändern. Das lag daran, dass die erforderliche Anpassung der familienpolitischen Konzeption insbesondere des konservativen Koalitionspartners widersprach. Bereits bei der Verabschiedung der Richtlinie gab die Bundesregierung zu Protokoll, dass aus ihrer Sicht »eine Änderung des deutschen Rechts nicht erforderlich und nicht beabsichtigt« sei, da die Richtlinie den Mitgliedstaaten »eine große Flexibilität hinsichtlich der Bedingungen für die Gewährung und die Inanspruchnahme des Elternurlaubs« einräume (Ministerrat 1996: 6). Daher ließ das CDU-geführte Familienministerium die Umsetzung der Richtlinie stillschweigend »versenden«.

Erst unter der 1998 an die Macht gekommenen rot-grünen Bundesregierung wurde dann eine umfassende Reform der Erziehungsurlaubsvorschriften durchgeführt. Schon bald nach Amtsantritt legte die neue SPD-Familienministerin Bergmann einen Gesetzentwurf vor (BR-Drucksache 191/00), der nicht nur, wie von der Elternurlaubsrichtlinie gefordert, den Ausschluss von Paaren mit einem Einkommen beendete, sondern auch wichtige Schritte in Richtung auf eine flexiblere Inanspruchnahme des Elternurlaubs unternahm. Wie vom DGB während der europäischen Verhandlungen gefordert, sollten beide Eltern den Erziehungsurlaub gleichzeitig in Anspruch nehmen können. Außerdem wurde die Teilzeitarbeitsmöglichkeit während des Erziehungsurlaubs von 19 auf 30 Wochenstunden erhöht und Arbeitnehmern ein verbindlicher Rechtsanspruch auf Teilzeitarbeit während des Elternurlaubs gewährt. Speziell dieser Vorschlag knüpfte an eine in der Richtlinie niedergelegte Empfehlung an, Maßnahmen zu ergreifen, damit der

Elternurlaub auch in flexibler Form, etwa durch eine Reduzierung der wöchentlichen Arbeitszeit, in Anspruch genommen werden konnte (Paragraf 2, Abs. 3 der Rahmenvereinbarung über Elternurlaub). Schließlich sollte es Eltern auch ermöglicht werden, den Erziehungsurlaub nicht nur bis zum dritten Geburtstag des Kindes zu nehmen, sondern mit Zustimmung des Arbeitgebers ein Jahr des Urlaubs auch zu einem späteren Zeitpunkt, bis zum achten Geburtstag des Kindes, in Anspruch nehmen zu können. Auch hier wird wieder ein Bezug zur Elternurlaubsrichtlinie deutlich. Diese hatte nämlich empfohlen, Elternurlaub bis zum Alter von 8 Jahren zu gewähren (Paragraf 2, Abs. 1 der Rahmenvereinbarung).

Wenngleich mit expliziten Verweisen auf die Elternurlaubsrichtlinie gespart wurde, standen die Reformen doch in einem klaren Zusammenhang mit der Richtlinie. Dafür spricht nicht nur, dass die damals noch oppositionelle SPD-Fraktion bereits 1996 anlässlich einer Debatte im Bundestag über die Elternurlaubsrichtlinie unter Verweis auf die europäischen Regelungen ähnliche Forderungen erhoben hatte (BT-Drucksache 13/6557), sondern auch, dass sowohl Gewerkschaften (Interview D13: 31–36) als auch Arbeitgebervertreter (Interview D5: 375–422; siehe auch BDA 2000d, 2000e) einen klaren Zusammenhang mit der Richtlinie herstellten.

Insbesondere die Arbeitgeber fühlten sich durch die Art der Umsetzung der Richtlinie durch die rot-grüne Bundesregierung um die aus ihrer Sicht relativ »unschädlichen« Ergebnisse der Brüsseler Verhandlungen betrogen. Hatten sie auf europäischer Ebene noch erfolgreich die Gleichzeitigkeit der Inanspruchnahme des Elternurlaubs verhindert, wurde diese Gleichzeitigkeit nun von der neuen Regierung dennoch verwirklicht (Interview D5: 419–431). Vor allem wandten sie sich aber gegen den Rechtsanspruch auf Teilzeitarbeit, der ja in der Richtlinie nur in sehr weicher und unverbindlicher Form als Empfehlung zur Förderung flexibler Inanspruchnahme des Elternurlaubs angelegt war. Eine solche Maßnahme gehe unnötigerweise »über die Richtlinie hinaus« (Interview D5: 395) und »würde viele Betriebe in unerträglicher Weise belasten« (BDA 2000b: 44). Trotz der erheblichen Proteste aus dem Arbeitgeberlager gegen den Teilzeitananspruch im Erziehungsurlaub wurde die Reform weitgehend unverändert und relativ zügig beschlossen. Das »Dritte Gesetz zur Änderung des Bundeserziehungsgeldgesetzes« wurde am 12. Oktober 2000 verabschiedet und trat am 1. Januar 2001 in Kraft.²⁰

20 Drittes Gesetz zur Änderung des Bundeserziehungsgeldgesetzes, Bundesgesetzblatt I 2000, S. 1426.

Das lag zum einen daran, dass der Bundesrat wie bei den meisten arbeitsrechtlichen Gesetzen nicht zustimmungspflichtig war, weswegen die Opposition, aus deren Reihen heftige Kritik verlautete, keinen Einfluss auf das Gesetz ausüben konnte (Frankfurter Allgemeine Zeitung, 8.7.2000: 4). Zum anderen war aber auch der Einfluss der Arbeitgeber auf die Bundesregierung geringer als etwa bei der Umsetzung der Nachweisrichtlinie. Die Arbeitgeber hatten gefordert, wenigstens Kleinbetriebe mit bis zu 50 Beschäftigten von dem Rechtsanspruch auszunehmen. Alles, was sie unter Zuhilfenahme des parteilosen Wirtschaftsministers Müller erreichen konnten, war jedoch eine Anhebung der Beschäftigten-schwelle von 5 auf 15 Arbeitnehmer (Süddeutsche Zeitung, 24.3.2000: 6, 30.3.2000: 2). Damit sind immer noch 75 Prozent aller Arbeitnehmer von dem Rechtsanspruch erfasst (Frankfurter Allgemeine Zeitung, 8.7.2000: 4). Anders als im Fall der Nachweisrichtlinie führte die Intervention des Wirtschaftsministers im Namen der Wirtschaftsverbände dieses Mal nicht zu einer langwierigen regierungsinternen Auseinandersetzung, da dieser nicht über eine starke parteipolitisch untermauerte Vetoposition verfügte.

Abschließend lässt sich für diesen Fall abermals konstatieren, dass die parteipolitische Ausrichtung der für die Umsetzung verantwortlichen Regierung einen entscheidenden Einfluss haben kann. Trotz der bereits weitgehenden Erfüllung der Richtlinie sträubte sich die konservativ-liberale Regierung Kohl gegen die Umsetzung, da die erforderliche Anpassung ihrer eigenen konservativen Familienpolitik widersprach. Die Umsetzung kam erst unter der rot-grünen Bundesregierung in Gang. Die neue SPD-Familienministerin brachte nicht nur das deutsche Recht in Einklang mit den verbindlichen Vorschriften der Richtlinie, sondern ging in der Umsetzung sogar weit über die Richtlinie hinaus, indem sie auch einige der unverbindlichen Empfehlungen der europäischen Richtlinie aufgriff. Insgesamt führte die Blockadehaltung der Regierung Kohl dazu, dass die Richtlinie erst viereinhalb Jahre nach Ablauf der Implementationsfrist umgesetzt wurde.

4.6 Die Teilzeitarbeitsrichtlinie: Parteipolitisch motivierte Überimplementation

4.6.1 Europäischer Entscheidungsprozess und Anpassungsbedarf

Die ebenfalls von den europäischen Sozialpartnern ausgehandelte Richtlinie über Teilzeitarbeit erforderte in Deutschland nur geringfügige Anpassungen. Die Richtlinie enthielt nur einen verbindlichen Standard: das Verbot, Teilzeitarbeitnehmer hinsichtlich ihrer Beschäftigungsbedingungen schlechter zu behandeln als vergleichbare Vollzeitarbeitnehmer (Paragraf 4, Abs. 1 der Rahmenvereinbarung über Teilzeitarbeit). Ein solches Diskriminierungsverbot von Teilzeitarbeitnehmern war schon in Paragraf 2 des deutschen Beschäftigungsförderungsgesetzes von 1985 niedergelegt.²¹ Allerdings waren bislang die Kriterien für den erforderlichen Vergleich mit einem ähnlichen Vollzeitarbeitnehmer nur unzureichend definiert, sodass zur Feststellung ungleicher Behandlung nur auf vergleichbare Vollzeitbeschäftigte in demselben Betrieb verwiesen werden konnte. Die Richtlinie sah hingegen ein »Zwiebelschalenmuster« vor (Interview D1: 190): Wenn es keinen Vollzeitarbeitnehmer mit einer vergleichbaren Tätigkeit, Qualifikation etc. im selben Betrieb gibt, muss die nächst höhere Regelungsebene herangezogen werden, das heißt die tarifvertraglich vereinbarten Bedingungen. Sofern es keinen anwendbaren Tarifvertrag gibt, erfolgt der Vergleich mit den sonstigen »gesetzlichen oder tarifvertraglichen Bestimmungen oder den nationalen Gepflogenheiten« (Paragraf 3, Abs. 2 der Rahmenvereinbarung über Teilzeitarbeit).

Diese Ausweitung der Referenzebene über den jeweiligen Betrieb hinaus bedeutete eine graduelle Verbesserung des bestehenden Rechts, da die Zahl derjenigen, die eine mögliche Diskriminierung nachweisen konnten, ausgedehnt wurde. Insbesondere in Branchen, in denen sehr viele Teilzeitarbeitnehmer arbeiten und es daher auch leicht möglich ist, dass keine vergleichbaren Vollzeitkräfte im selben Betrieb arbeiten, wie etwa im Einzelhandel oder bei Reinigungsfirmen, könnte sich dies positiv bemerkbar machen (Interview D1: 201–216). Angesichts des vorher bereits im Grundsatz vorhandenen Diskriminierungsverbots fielen allerdings die effektiven Kosten dieser Maßnahme für die Unternehmen insgesamt gering aus.

21 Gesetz über arbeitsrechtliche Vorschriften zur Beschäftigungsförderung, Bundesgesetzblatt I 1985, S. 710.

Vor dem Hintergrund dieser aus deutscher Sicht relativ mageren Ergebnisse ist es nicht verwunderlich, dass der DGB und die DAG die Ergebnisse der europäischen Verhandlungen scharf kritisierten. Aus diesem Grund stimmten die beiden deutschen Gewerkschaftsbünde innerhalb des Exekutivausschusses des Europäischen Gewerkschaftsbundes gegen die Annahme der Rahmenvereinbarung. Das deutsche Votum wurde jedoch von der Mehrheit der restlichen EGB-Mitgliedsverbände überstimmt (Dürmeier 1999: 35; Kreimer-de Fries 1997).

4.6.2 Umsetzungsprozess und Umsetzungsergebnis

In Anbetracht des geringen Anpassungsbedarfs muss es zunächst verwundern, dass die deutsche Bundesregierung zur Vollendung der Umsetzung dieser Richtlinie eine einjährige Fristverlängerung von der Kommission erbitten musste (Interview D1: 957–965) und dass der Umsetzungsprozess von erheblichen Protesten der deutschen Wirtschaftsverbände begleitet war, die nur mit Hilfe eines geschickt eingefädelteten Paketgeschäfts neutralisiert werden konnten. Dieser Befund ist damit zu erklären, dass die rot-grüne Bundesregierung die Umsetzung der Richtlinie nutzte, um eine sehr weitgehende Reform zur Förderung von Teilzeitarbeit durchzuführen, die aus arbeitsmarktpolitischen Erwägungen heraus für sinnvoll erachtet wurde. Dabei griff die Regierung so gut wie alle der unverbindlichen Empfehlungen auf und ging damit weit über die Mindestanforderungen der Richtlinie hinaus.

So sah der Anfang September 2000 vorgelegte Entwurf eines Teilzeit- und Befristungsgesetzes unter anderem vor, dass freie Arbeitsplätze auch als Teilzeitarbeitsstellen ausgeschrieben werden müssen, wenn sie sich dafür eignen. Des Weiteren wurde eine bessere Information über frei werdende Teilzeitarbeitsplätze sowie eine umfassende Informationspflicht gegenüber den Arbeitnehmervertretern über Teilzeitarbeit im Betrieb oder Unternehmen vorgeschrieben. Im Zentrum des Entwurfs stand aber die Bestimmung, dass Arbeitnehmern ein Rechtsanspruch auf Teilzeitarbeit eingeräumt werden sollte, sofern nicht dringende betriebliche Gründe dem entgegenstehen (BMA 2000a). Für alle diese Maßnahmen gab es zwar Bezüge in den unverbindlichen Passagen der Richtlinie. Insbesondere die *Festlegung eines einklagbaren Rechtsanspruchs auf Reduzierung der Wochenarbeitszeit* ging jedoch weit über die entsprechende Empfehlung der Richtlinie hinaus, in der es lediglich hieß, »[d]ie Arbeitgeber *sollten, soweit dies möglich ist, ...* Anträge von Vollzeitbeschäftigten auf Wechsel in ein

im Betrieb zur Verfügung stehendes Teilzeitarbeitsverhältnis berücksichtigen« (Paragraf 5, Abs. 3 der Rahmenvereinbarung über Teilzeitarbeit, Hervorh. d. Verf.).

Wenngleich es prinzipiell nicht ganz auszuschließen ist, dass die rot-grüne Bundesregierung auch ohne das Vorliegen der Richtlinie eine ähnliche Reform entwickelt hätte, diente die europäische Maßnahme doch als Legitimationsgrundlage für die anvisierten Maßnahmen zur Förderung von Teilzeitarbeit. Einerseits wurde argumentiert, dass die unverbindlichen Empfehlungen der Richtlinie zwar nicht notwendigerweise so weitreichend umgesetzt hätten werden müssen wie in dem Gesetzentwurf vorgeschlagen, dass sie aber zumindest in irgendeiner (wenn auch vielleicht mit vielen juristischen Kautelen versehenen) Form umgesetzt werden mussten (Interview D1: 261–326). Unabhängig davon, ob diese Interpretation europarechtlich tatsächlich tragfähig ist,²² wurde die Richtlinie jedenfalls benutzt, um grundsätzlichen Reformbedarf zu demonstrieren. Des Weiteren eröffnete die Notwendigkeit der Richtlinienumsetzung überhaupt erst das »window of opportunity« zur Einleitung einer solch grundsätzlichen Reform (Interview D6: 1037–1042).

Die extreme Form der Überimplementation rief einen Sturm des Protests aus dem Arbeitgeberlager hervor. In noch viel stärkerem Maße als beim Elternurlaub fühlten sich die Arbeitgeber durch diese Form der Umsetzung um die Früchte ihrer während der europäischen Sozialpartnerverhandlungen geleisteten Arbeit gebracht. Während die BDA mit dem hohen Maß an Flexibilität der getroffenen europäischen Rahmenvereinbarung sehr zufrieden war, musste sie nun mit ansehen, wie die Bundesregierung diese flexiblen Bestimmungen nutzte, um ein sehr weitgehendes Recht auf Teilzeitarbeit einzuführen (Interview D5: 361–374). Laut BDA-Präsident Dieter Hundt stelle der »nahezu unbeschränkte Anspruch auf Teilzeitarbeit ... viele Arbeitgeber vor unlösbare organisatorische und arbeitsrechtliche Probleme« (BDA 2000c) und sei daher ein »beschäftigungsfeindliches Instrument« (BDA 2000a). Der Präsident des Hauptverbandes des Deutschen Einzelhandels (HDE), Hermann Franzen, nannte den geplanten Rechtsanspruch auf Teilzeitarbeit gar ein »Stück aus der Steinzeit des Sozialismus«, das »jegliche Personaleinsatzplanungen im Chaos versinken« lasse und daher umgehend »auf den Müll« gehöre (zitiert in Süddeutsche Zeitung, 28.9.2000: 25).

22 Bislang ist noch kein Fall bekannt, wo einem Mitgliedstaat vorgehalten worden wäre, dass er eine Soll- oder Kann-Vorschrift in einer Richtlinie völlig ignoriert hat. Letztlich müsste diese Frage vom EuGH entschieden werden.

Wie schon bei der Einführung des Teilzeitanpruchs während des Erziehungsurlaubs griff Wirtschaftsminister Müller die Kritik der Wirtschaftsverbände auf und versuchte, den Rechtsanspruch auf Teilzeitarbeit zu verhindern. Dennoch konnte er lediglich erreichen, dass Betriebe mit weniger als 15 Beschäftigten von der Anwendung des Teilzeitanpruchs ausgenommen wurden und die Ablehnung eines Antrags auf Reduzierung der Arbeitszeit geringfügig erleichtert wurde (Interview D6: 648–672). Mit dieser von den Arbeitgebern als völlig unzureichendes Zugeständnis beurteilten Änderung (Süddeutsche Zeitung, 28.9.2000: 25) wurde das Teilzeit- und Befristungsgesetz am 21. Dezember 2000, knapp dreieinhalb Monate nach Veröffentlichung des Referentenentwurfs, verabschiedet und trat zum 1. Januar 2001 in Kraft.²³

Der Grund für diese zügige und angesichts der erheblichen Proteste der Arbeitgeber letztlich doch erstaunlich reibungslose Verabschiedung des Gesetzes ist zunächst in der bereits bei der Umsetzung der Elternurlaubsrichtlinie deutlich gewordenen Schwäche des parteilosen und daher mit keiner parteipolitisch verankerten Vetomacht ausgestatteten Wirtschaftsministers Müller innerhalb der Regierung Schröder zu suchen. Eine Blockade durch die oppositionelle Union, die sich ebenfalls vehement gegen den Teilzeitanpruch ausgesprochen hatte (Süddeutsche Zeitung, 24.10.2000: 28), war ebenfalls ausgeschlossen, da der Bundesrat dem Gesetz nicht zustimmen musste. Von entscheidender Bedeutung war jedoch, dass der Opposition der Arbeitgeber mit einem geschickt eingefädelten »package deal« die Spitze genommen wurde. Die rot-grüne Regierung erwartete sich von der Einführung des Teilzeitanpruchs erhebliche positive Arbeitsmarkteffekte. Die sicherlich sehr optimistischen Schätzungen gingen davon aus, dass auf diese Weise rund 1 Million zusätzlicher Arbeitsplätze entstehen könnten (Interview D6: 628–648; BMA 2000b). Um diese positiven Effekte auch wirklich abschöpfen zu können, setzte man alles daran, die Teilzeitreform auch gegen den Widerstand der Arbeitgeber durchzusetzen. Daher wurde die Umsetzung der europäischen Teilzeitarbeitsrichtlinie zu einem Paket mit der Reform der Vorschriften über befristete Arbeitsverhältnisse verschnürt.

An dem zügigen Zustandekommen der Befristungsreform, mit der gleichzeitig eine weitere EU-Richtlinie umgesetzt wurde,²⁴ hatten die Arbeitgeber ein

23 Gesetz über Teilzeitarbeit und befristete Arbeitsverträge und zur Änderung und Aufhebung arbeitsrechtlicher Bestimmungen, Bundesgesetzblatt I 2000, S. 1966.

24 Richtlinie 1999/70/EG des Rates vom 28. Juni 1999 zu der EGB-UNICE-CEEP-Rahmenvereinbarung über befristete Arbeitsverträge, Amtsblatt EG Nr. L 175, S. 43.

starkes Interesse, denn ohne diese Reform wäre es ab Januar 2001 nicht mehr möglich gewesen, befristete Arbeitsverträge ohne sachlichen Grund abzuschließen. Das Beschäftigungsförderungsgesetz von 1985, in dem diese Möglichkeit niedergelegt worden war, wäre Ende 2000 ausgelaufen. Wenn sie also im Januar 2001 nicht vor der Situation stehen wollten, ohne die wesentlichen Erleichterungen des Beschäftigungsförderungsgesetzes in Bezug auf den Abschluss befristeter Arbeitsverträge auskommen zu müssen, blieb den Arbeitgebern nichts anderes übrig, als auch die sehr weitgehende Umsetzung der Teilzeitarbeitsrichtlinie mit der Festschreibung eines Rechtsanspruchs auf Teilzeitarbeit hinzunehmen (Interviews D5: 397–413, 729–779, D6: 750–783; siehe auch Scheele 2000). Der so erzeugte Zeitdruck verhinderte gleichzeitig eine langwierige Ressortabstimmung und vermied auf diese Weise eine sonst sicherlich zu erwartende Verspätung bei der Umsetzung der Teilzeitarbeitsrichtlinie, die inklusive der einjährigen Verlängerung der Umsetzungsfrist spätestens am 20. Januar 2001 ins deutsche Recht überschrieben sein musste.

Insgesamt unterstreicht die Umsetzungsanalyse der Teilzeitarbeitsrichtlinie in Deutschland, dass unverbindliche Empfehlungen in europäischen Rechtsakten keineswegs wirkungslos bleiben müssen, sofern sie von einer nationalen Regierung als zusätzliche Legitimationsgrundlage genutzt werden, um ihre eigenen Ziele verwirklichen zu können. Auch hier spielte wieder die parteipolitische Ausrichtung der Regierung eine zentrale Rolle. Eine konservativ-liberale Bundesregierung hätte sicherlich keine solch weitreichenden Reformen durchgeführt wie die Einführung eines einklagbaren Rechtsanspruchs auf Teilzeitarbeit. Allein schon die heftige Kritik der oppositionellen CDU an der rot-grünen Reform verweist darauf, dass die Umsetzung der Richtlinie anders verlaufen wäre, wenn die SPD die Bundestagswahl 1998 verloren hätte.

Der Fall macht aber auch deutlich, dass ein Aufgreifen unverbindlicher Empfehlungen zu erheblichen Konflikten im Umsetzungsprozess führen kann. Die extreme Überimplementation der Richtlinie durch die Bundesregierung bot den Arbeitgebern eine leichte Angriffsfläche, was bei einer Konzentration auf die moderaten Mindestanforderungen der Richtlinie für Deutschland vermieden worden wäre. Daher bedurfte es der Aufbietung erheblichen politischen Geschicks in Form eines Paketgeschäfts, um die Richtlinie schließlich innerhalb des von der Kommission bereits um ein Jahr verlängerten Implementationszeitraums umzusetzen.

Kapitel 5

Die Umsetzung der Richtlinien in den Niederlanden

Im vorangegangenen Kapitel wurde deutlich, dass die Misfit-These nur sehr begrenzt in der Lage ist, die Umsetzung der sechs Richtlinien in Deutschland zu erklären. Möglicherweise schneidet die These besser ab, wenn wir uns den Niederlanden zuwenden. Auch hier ist tendenziell mit eher geringem Anpassungsbedarf zu rechnen, da die Niederlande ebenfalls bereits über ein relativ gut ausgebauten System gesetzlicher Arbeitnehmerrechte verfügen. Aus einer misfitorientierten Perspektive ist daher mit schnellen und unkomplizierten Anpassungen an die Vorgaben der Richtlinien zu rechnen. Welche Reformen tatsächlich im Einzelnen erforderlich waren und wie sie national umgesetzt wurden, ist Gegenstand der folgenden Analyse. Dabei schneidet die Misfit-These auf den ersten Blick etwas besser ab als in den deutschen Fällen. Die genaue empirische Untersuchung wird jedoch verdeutlichen, dass ein ausschließlicher Blick auf das Ausmaß der erforderlichen Veränderungen auch hier wiederum wichtige Teile der zu beobachtenden Anpassungsformen nicht erfassen kann: Verzögerungen, die auf Verknüpfungen mit anderen langwierigen Reformprozessen zurückzuführen sind, Umsetzungsmängel aufgrund nationaler Deregulierungsschritte oder das Auftreten von Überimplementation infolge von Gewerkschaftsdruck weisen auf die Bedeutung anderer Erklärungsfaktoren hin.

5.1 Die Nachweisrichtlinie: Überimplementation als Folge von Gewerkschaftsdruck

5.1.1 Europäischer Entscheidungsprozess und Anpassungsbedarf

Der 1990 von der Kommission vorgelegte Entwurf einer Nachweisrichtlinie rief in den Niederlanden wenig Interesse hervor. Die Arbeitgeberseite hatte zwar

ursprünglich befürchtet, die Richtlinie könnte ihnen vorschreiben, dass sie mit allen Arbeitnehmern einen regulären schriftlichen Arbeitsvertrag mit den entsprechenden rechtlichen Folgen insbesondere für bestimmte Formen der »atypischen« Beschäftigung abschließen müssten. Nachdem sich dann jedoch herausgestellt hatte, dass es lediglich darum ging, ein Dokument auszugeben, in dem die wesentlichen Bedingungen des Arbeitsverhältnisses festgehalten wurden, das aber keinen Einfluss auf den arbeitsrechtlichen Status der jeweiligen Arbeitnehmer hatte, erhoben sie keine grundsätzlichen Einwände mehr gegen den Vorschlag (Interview NL9: 927–939).

Die Gewerkschaften hatten zwar gewisse Bedenken, dass der schriftliche Nachweis gegen die Interessen der Arbeitnehmer benutzt werden könnte, indem der Arbeitgeber ihnen Bedingungen diktiert, gegen die sie sich zu Beginn des Arbeitsverhältnisses nicht zur Wehr setzen wollten oder konnten. Insgesamt waren diese Einwände jedoch nicht grundlegend genug, um eine wirkliche gewerkschaftliche Opposition gegen die Richtlinie entstehen zu lassen (Interview NL12: 448–513). Angesichts des geringen Interesses von Seiten der Sozialpartner sah auch die damals regierende Große Koalition aus Christdemokraten und Sozialdemokraten keinen Grund, grundsätzliche Bedenken gegen den Nachweisvorschlag vorzubringen. Schließlich wurde die Richtlinie unter der niederländischen Präsidentschaft in der zweiten Jahreshälfte 1991 einstimmig verabschiedet (EIRR 214/1991: 2).

Ähnlich wie in Deutschland muss das geringe Maß an Widerstand, das die Richtlinie hervorrief, zunächst überraschen, denn auch in den Niederlanden war die Schaffung eines komplett neuen Gesetzes notwendig, da es vorher keine staatlichen Vorschriften bezüglich des Rechts auf einen schriftlichen Nachweis der wesentlichen Bedingungen des Arbeitsverhältnisses gegeben hatte. Die einzige vorhandene gesetzliche Regelung schrieb vor, dass der Arbeitgeber dem Arbeitnehmer bei jeder Gehaltszahlung einen Lohnstreifen (»loonstrokjek«) auszuhändigen hatte, auf dem manche der von der Richtlinie geforderten Informationen festgehalten sein mussten, insbesondere die Identität des Arbeitgebers und des Arbeitnehmers, die Höhe des gezahlten Lohns, die einbehaltenen Abzüge, die Zeitspanne, auf die sich die Zahlung bezog, sowie die Länge der Arbeitszeit (Kamerstukken 1992–1993, 22 810, No. 3: 1). Eine Reihe wichtiger Informationen, wie etwa die Bezeichnung oder kurze Beschreibung der Arbeit, die Länge des vereinbarten Jahresurlaubs oder die einzuhaltenden Kündigungsfristen, waren allerdings auf diesem Lohnstreifen nicht enthalten. Außerdem hatte er nichts mit einem schriftlichen Nachweis der wesentlichen Bedingungen des Arbeitsver-

hältnisses *bei Aufnahme der Beschäftigung* zu tun. Daher stellte die Richtlinie eine rechtliche Neuerung dar (Interview NL12: 404–421).

Wie in Deutschland gab es jedoch tarifvertragliche Bestimmungen, die einem Großteil der Beschäftigten das Recht auf einen schriftlichen Arbeitsvertrag garantierten. Es gibt keine verlässlichen Schätzungen darüber, wie viele Arbeitnehmer auf diese Weise bereits ein Recht auf einen schriftlichen Nachweis hatten. In der Regierungsvorlage zur Umsetzung der Richtlinie wurde lediglich darauf hingewiesen, dass sich die Effekte des neu einzuführenden schriftlichen Nachweises vor allem auf kleinere Betriebe konzentrieren würden (Kamerstukken 1992–1993, 22 810, No. 3: 3). Angesichts eines vergleichbar hohen Abdeckungsgrades von Tarifverträgen in den beiden Ländern (siehe Kapitel 3.1.3 und 3.2.3) kann näherungsweise davon ausgegangen werden, dass die Richtlinie ähnlich wie in Deutschland für rund 80 Prozent der Beschäftigten keine nennenswerten Auswirkungen hatte (siehe Kapitel 4.1). Damit bleibt nur eine Minderheit von Arbeitnehmern, die durch die Richtlinie erstmals Anspruch auf die schriftliche Fixierung der wesentlichen Bedingungen ihres Arbeitsverhältnisses erhielt. In Anbetracht der insgesamt bereits recht weiten Verbreitung schriftlicher Arbeitsverträge und angesichts der Tatsache, dass die Ausstellung eines schriftlichen Dokuments ohnehin nur wenig zusätzlichen administrativen Aufwand bedeutet, waren auch die Kosten der Richtlinie für die niederländische Wirtschaft gering. Alles in allem bedeutete die Richtlinie für die Niederlande also nur geringfügige Anpassungsnotwendigkeiten.

5.1.2 Umsetzungsprozess und Umsetzungsergebnis

Die Anpassung an die Bestimmungen der Richtlinie wurde weitgehend rechtzeitig vollendet. Allerdings konnte eine leichte Verspätung nicht vermieden werden. Das Gesetz zur Umsetzung der Richtlinie wurde erst am 2. Dezember 1993, knapp ein halbes Jahr nach Ablauf der Implementationsfrist, verabschiedet.¹ Zu erklären ist diese leichte Verzögerung vor allem durch das langwierige Gesetzgebungsverfahren und durch die Tatsache, dass vor Beginn des Gesetzgebungs-

1 Wet van 2 december 1993 tot uitvoering van de richtlijn van de Raad van de Europese Gemeenschappen betreffende informatie van de werkgever over zijn arbeidsovereenkomst of arbeidsverhouding, Staatsblad 1993, 635.

verfahrens erst eine Stellungnahme der Sozialpartner in der Stiftung der Arbeit eingeholt werden musste. Erst nachdem die Stiftung ihren Bericht vorgelegt hatte (STAR 1992), konnte die Regierung mit der Erarbeitung eines Gesetzentwurfs beginnen, der dann in das relativ langwierige parlamentarische Verfahren eingebracht werden konnte (Kamerstukken 1992–1993, 22 810, No. 3).

Aber auch inhaltliche Fragen verzögerten die Verabschiedung des Gesetzes. So konnten sich die Arbeitnehmer- und Arbeitgebervertreter in der Stiftung der Arbeit nicht auf eine einstimmige Empfehlung einigen. Daher musste die Regierung entscheiden, ob sie eher den Arbeitgebern oder eher den Gewerkschaften folgen sollte. Die Gewerkschaften drängten darauf, das Recht auf einen schriftlichen Nachweis auf Beschäftigte in »atypischen« Arbeitsverhältnissen auszudehnen. Nach Meinung der Arbeitnehmervertreter konnte gerade diese Gruppe von Arbeitnehmern, die in Deutschland unter dem Begriff »arbeitnehmerähnliche Personen« bekannt sind, in besonderem Maße von den neuen Rechten profitieren, da solche flexiblen Formen der Beschäftigung nur selten von Tarifverträgen erfasst waren und daher auch zumeist keinen Anspruch auf schriftliche Informationen über ihre wesentlichen Beschäftigungsbedingungen hatten (Interview NL8: 547–578; STAR 1992: 4). Die Arbeitgeber sprachen sich dagegen für eine Beschränkung auf reguläre Arbeitnehmer und gegen eine von der Richtlinie nicht geforderte Ausdehnung auf arbeitnehmerähnliche Personen aus (Interview NL8: 794–808; STAR 1992: 3–4). Die Regierung folgte schließlich der Gewerkschaftsforderung und dehnte den Anwendungsbereich des Gesetzes auf Beschäftigte, die auf Abruf arbeiten, sowie auf Heimarbeiter aus (Kamerstukken 1992–1993, 22 810, No. 3: 2–4).

Alles in allem bestätigt die Umsetzung der Nachweisrichtlinie in den Niederlanden die Erwartungen der Misfit-These weitgehend. Die geringfügigen Anforderungen konnten korrekt und mit nur geringer Verspätung erfüllt werden. Dennoch zeigt sich, dass ein langwieriges Gesetzgebungsverfahren sowie die Notwendigkeit einer vorherigen formellen Anhörung der Sozialpartner zu gewissen Verzögerungen bei der Erfüllung europarechtlicher Verpflichtungen führen können. Eine Perspektive, die allein auf das Ausmaß erforderlicher Anpassungen ausgerichtet ist, übersieht allerdings das kreative Potenzial nationaler Akteure bei der Umsetzung europäischer Richtlinien, wie es in diesem Fall deutlich wurde: Die niederländische Regierung erfüllte nicht nur die absoluten Mindestanforderungen der Richtlinie, sondern ging bei der Umsetzung auf Druck der Gewerkschaften über das erforderliche Niveau der europäischen Vorschriften hinaus.

5.2 Die Mutterschutzrichtlinie: Problemlose Umsetzung wegen geringen Anpassungsbedarfs

5.2.1 Europäischer Entscheidungsprozess und Anpassungsbedarf

Die Mutterschutzrichtlinie erforderte in den Niederlanden nur geringfügige Anpassungen. Die wesentlichen Vorschriften waren durch das existierende Recht, insbesondere das Krankenversicherungsgesetz (*Ziektewet*)² und das Arbeitsgesetz (*Arbeidswet*)³ bereits abgedeckt. In Bezug auf den Gesundheitsschutz am Arbeitsplatz waren jedoch einige graduelle Anpassungen nötig. Während niederländische Arbeitgeber zuvor schon auf der Basis der europäischen Rahmenrichtlinie Arbeitsschutz⁴ verpflichtet waren, ihre Arbeitsplätze im Hinblick auf mögliche Gesundheitsrisiken für ihre Arbeitnehmer zu beurteilen, musste nun eine besondere Beurteilung der Arbeitsplätze in Bezug auf die spezifischen Gesundheitsgefahren für werdende oder stillende Mütter eingeführt werden. Darüber hinaus war es erforderlich, die im Anhang der Richtlinie enthaltene Liste der gefährlichen Tätigkeiten, zu denen werdende und stillende Mütter nicht verpflichtet werden durften, explizit in das niederländische Recht aufzunehmen (Interview NL7: 239–243).

Schließlich verlangte die Richtlinie eine gewisse Anpassung der Maßnahmen, die zu ergreifen waren, wenn eine schwangere Arbeitnehmerin oder eine stillende Mutter aufgrund von gesundheitlichen Gefahren ihre Tätigkeit nicht mehr verrichten konnte. Bislang existierte lediglich die Möglichkeit einer bezahlten Freistellung (Artikel 19 des *Ziektewet*, siehe dazu Rood 1995: 146). Die Richtlinie schrieb aber vor, dass der Arbeitgeber zunächst versuchen sollte, die Gefahren durch eine Anpassung der Arbeitsbedingungen beziehungsweise der Arbeitszeit oder durch die Umsetzung auf einen weniger gefährlichen Arbeitsplatz auszuschalten. Erst wenn dies nicht möglich war, sollte die Frau von der Arbeit freigestellt werden. Eine analoge Detailanpassung war auch in Bezug auf

2 Wet van 5 juni 1913 tot regeling der arbeiders-ziekteverzekering, Staatsblad 1913, 204, zoals gewijzigd bij de Wet van 22 februari 1990, Staatsblad 1990, 98.

3 Arbeidswet van 1 november 1919, Staatsblad 1919, 624, zoals gewijzigd bij de Wet van 25 oktober 1989, Staatsblad 1989, 482.

4 Richtlinie 89/391/EWG des Rates vom 12. Juni 1989 über die Durchführung von Maßnahmen zur Verbesserung der Sicherheit und des Gesundheitsschutzes der Arbeitnehmer bei der Arbeit, Amtsblatt EG Nr. L 183 vom 29.6.1989, S. 1.

die Nacharbeit von Schwangeren nötig (siehe Artikel 10a des Arbeitswet in Verbindung mit Artikel 19 des Ziektewet).

Insgesamt waren die von der Richtlinie geforderten Anpassungen lediglich gradueller Natur. Daher bedeuteten die Reformen auch nur relativ geringe Kosten für die niederländische Wirtschaft.

5.2.2 Umsetzungsprozess und Umsetzungsergebnis

Angesichts des geringen Anpassungsbedarfs ist es nicht verwunderlich, dass die Umsetzung der geforderten Reformen relativ zügig und ohne größere Konflikte vonstatten ging. Sowohl Gewerkschaften als auch Arbeitgeber interessierten sich wenig für die graduelle Verbesserung des Sicherheits- und Gesundheitsschutzes von schwangeren Frauen und stillenden Müttern. Nur einigen arbeitsmedizinischen Experten ging die Reform nicht weit genug. Während die Richtlinie lediglich vorschrieb, dass werdende und stillende Mütter nicht zur Ausübung einer Tätigkeit gezwungen werden können, die eine gesundheitsgefährliche Exposition mit den aufgelisteten Gefahrstoffen beinhaltet, forderten einige der Experten die Einführung von Arbeitsverboten, sodass eine schwangere Frau auch dann nicht mit solchen Gefahrstoffen arbeiten dürfte, wenn sie es wollte (Interviews NL7: 730–787, NL9: 881–917, NL10: 185–193).

Diese Bedenken wurden allerdings abgewiesen, und zwar unter Hinweis auf die möglichen negativen Konsequenzen für die Beteiligung von Frauen am Arbeitsmarkt, die ein System von gesundheitsbedingten Beschäftigungsverboten für schwangere und stillende Arbeitnehmerinnen haben könnten. Es sollte keiner Frau verboten werden, sich trotz gewisser Gesundheitsrisiken dafür zu entscheiden, ihre Tätigkeit weiterhin auszuüben. Während der europäischen Verhandlungen war das bereits das Argument, mit dem die niederländische Regierung, zusammen etwa mit ihren irischen Amtskollegen (siehe weiter unten, Kapitel 7.2), dafür plädiert hatte, keine zwingenden Beschäftigungsverbote in die Richtlinie aufzunehmen. Nachdem diese Forderung durchgesetzt worden war, stimmte die niederländische Regierung der Richtlinie zu (Interview NL7: 588–621).

Die pünktliche Verabschiedung der zentralen Umsetzungsmaßnahmen wurde allerdings nicht nur durch die weitgehende Unumstrittenheit der Reformen begünstigt, sondern auch dadurch, dass man zur Umsetzung keine Gesetzesnovelle benötigte, vielmehr bloß eine Verordnung ausarbeiten musste, die nicht das langwierige Gesetzgebungsverfahren durchlaufen musste, sondern allein durch einen

Beschluss der Regierung Rechtskraft erhielt (Interview NL7: 669–684). Daher konnte der »Besluit zwangere werkneemsters« am 2. Mai 1994, bereits knapp ein halbes Jahr vor Ablauf der Umsetzungsfrist, in Kraft treten.⁵

Im Großen und Ganzen bestätigt die Umsetzung der Mutterschutzrichtlinie die Misfit-These. Das Ausmaß der erforderlichen Reformen war gering, und der wesentliche Teil der Reformen konnte auch rechtzeitig und ohne Probleme umgesetzt werden. Zwei Faktoren werden durch eine solche Darstellung jedoch übersehen. Erstens konnte die vollständige Umsetzung der Richtlinie erst über ein Jahr nach Ablauf der Umsetzungsfrist sichergestellt werden, weil die Erfüllung eines im Grunde unbedeutenden Details aus sachlichen Gründen mit einer grundsätzlichen und langwierigen Reform der Arbeitszeitgesetzgebung verknüpft war. Und zweitens wurde die rechtzeitige Umsetzung der restlichen Bestimmungen dadurch begünstigt, dass die Regierung dabei den zeitsparenden Verordnungsweg nutzen konnte, anstatt auf ein langwieriges Gesetzgebungsverfahren angewiesen zu sein.

5.3 Die Arbeitszeitrichtlinie: Unproblematische Anpassung dank erfolgreicher europäischer Verhandlungsführung

5.3.1 Europäischer Entscheidungsprozess und Anpassungsbedarf

Ähnlich wie in Deutschland war die Diskussion über die europäische Arbeitszeitrichtlinie in den Niederlanden verwoben mit einer schon früher begonnenen nationalen Reform der gesetzlichen Arbeitszeitvorschriften. Und ebenso wie im deutschen Fall war das Ziel dieser Reform eine deutliche Flexibilisierung der starren Regelungen, die in dem bereits im Jahre 1919 erlassenen Arbeitswet nie-

5 Besluit zwangere werkneemsters van 2 mei 1994, Staatsblad 1994, 337. Ein kleines Detail der Richtlinie konnte allerdings erst mit rund einjähriger Verspätung umgesetzt werden: Zur Verwirklichung der vollkommen unkontroversen Forderung, dass Schwangeren, die Nacharbeit verrichten, bei gesundheitlichen Gefahren nicht nur eine bezahlte Freistellung angeboten werden musste, sondern zunächst eine Umsetzung auf einen geeigneten Tagesarbeitsplatz ins Auge zu fassen sei, war eine Reform des Arbeitszeitgesetzes erforderlich. Dieses umfassende Gesetz befand sich zu jenem Zeitpunkt zwar seit geraumer Zeit unter Revision, konnte aber dennoch erst zum 1. Januar 1996 in Kraft treten (siehe nächsten Abschnitt für mehr Details über diese Reform).

dergelegt worden waren. Dabei ging es vor allem um die generell einzuhaltende wöchentliche Höchstarbeitszeit von 48 Stunden ohne die Möglichkeit zeitweiliger Überschreitung bei späterem Ausgleich. Von diesen starren Regelungen konnte nur auf der Grundlage von Ausnahmegenehmigungen abgewichen werden, die jedoch bei der staatlichen Arbeitsaufsichtsbehörde beantragt werden mussten. Die Tatsache, dass jährlich rund 15.000 solcher Ausnahmegenehmigungen erteilt wurden, verdeutlicht, dass die Vorschriften aus dem Jahr 1919 revisionsbedürftig waren, da sie zu erheblichem bürokratischem Aufwand sowohl auf Seiten der Unternehmen als auch auf Seiten der staatlichen Arbeitsaufsicht führten. Darüber hinaus galt ein allgemeines Verbot der Nachtarbeit für Arbeitnehmer in der Industrie. Von diesem Verbot gab es nur einige begrenzte Ausnahmen, etwa für die chemische Industrie. Auch dieses generelle Nachtarbeitsverbot für die Industrie erschien vielen als zu unflexibel (Interview NL5: 378–424).

Daher wurde bereits in den 1980er Jahren ein Reformprozess zur Erarbeitung eines flexibleren Arbeitszeitrechts initiiert (Interview NL12: 64–69). Der Kern dieser Reform bestand neben einer generellen Flexibilisierung der Arbeitszeitbestimmungen in der Einführung eines dualen Systems von Regelungen, bestehend aus relativ strikten Standardvorschriften, von denen per Vereinbarung zwischen den Sozialpartnern abgewichen werden konnte, allerdings nur unter Einhaltung einer zweiten, weniger strikten Ebene von Vorschriften. Der zentrale Hebel zur Flexibilisierung der Arbeitszeitvorschriften bestand also in der Erlaubnis von Abweichungen von den Standardbestimmungen per Sozialpartnerabkommen (Interview NL1: 51–64). Die Einführung dieses dualen Systems wurde sowohl von Arbeitgebern als auch von Gewerkschaften, die beide intensiv in den Reformprozess eingebunden wurden, grundsätzlich unterstützt (Interview NL5: 846–871).

Ähnlich wie in Deutschland fanden die europäischen Verhandlungen über die Arbeitszeitrichtlinie in zeitlicher Parallelität zu diesem Reformprozess statt. Dabei befürchteten insbesondere die Arbeitgeber, dass die europäische Richtlinie das Ausmaß der auf nationaler Ebene möglichen Flexibilisierung einengen würde (Interview NL9: 869–876). Von zentraler Bedeutung war die Frage, auf welcher Ebene Abweichungen von den Standardvorschriften per Sozialpartnerabkommen erlaubt sein sollten. Die niederländischen Arbeitgeber drängten darauf, solche Abweichungen nicht nur auf Branchenebene zuzulassen, sondern auch auf Unternehmens- oder Betriebsebene. Durch eine solche Dezentralisierung sollte ein Maximum an Flexibilität für die einzelnen Unternehmen beziehungsweise Betriebe erreicht werden. Die Regierung stand diesen Forderungen aufgeschlossen

gegenüber und drängte daher in den Brüsseler Verhandlungen auf eine entsprechende Klausel, die sie letztlich auch durchsetzen konnte. So ermöglichte Artikel 16, Abs. 3 der verabschiedeten Richtlinie Abweichungen von den wichtigsten Standards »im Wege von Tarifverträgen oder Vereinbarungen zwischen Sozialpartnern auf niedrigerer Ebene«. Diese Möglichkeit war für die niederländischen Arbeitgeber von großer Bedeutung, weil man mit Betriebsräten vor Ort in der Regel flexiblere Vereinbarungen treffen könne als mit Gewerkschaften auf Branchenebene (Interview NL9: 997–1002).

Nachdem der europäische Vorschlag auf diese Weise für die laufende nationale Reform »unschädlich« gemacht worden war, konnte die niederländische Regierung der Richtlinie ohne Probleme zustimmen. Trotzdem erforderte die Richtlinie noch einige geringfügige Anpassungen. So gab es keine einheitliche Regelung, die allen Arbeitnehmern eine ununterbrochene tägliche Ruhezeit von 11 Stunden gewährte (EIRR 264/1996: 21). Für die wirtschaftlichen Kernsektoren existierten hierüber gar keine Vorschriften, während manche Arbeitnehmer zwar Anrecht auf eine ununterbrochene tägliche Ruhezeit hatten, die zumeist aber bei lediglich 10 Stunden lag, etwa für Beschäftigte in Hotels und Gaststätten (Sloot 1997: 536). Die realen Auswirkungen dieser Reformerfordernisse wurden aber dadurch beschränkt, dass die meisten Arbeitnehmer durch die Festlegung einer maximalen täglichen Arbeitszeit von 8,5 Stunden, die per Ausnahmegenehmigung der Arbeitsaufsicht um 1 Stunde verlängert werden konnte, faktisch eine tägliche Ruheperiode von mehr als 11 Stunden hatten (EIRR 264/1996: 21), auch wenn diese nicht notwendigerweise zusammenhängend sein musste.

Daneben war es notwendig, spezielle Gesundheitsschutzmaßnahmen für Nachtarbeiter einzuführen. Wie zuvor erwähnt, war Nachtarbeit in der Industrie zwar generell verboten, allerdings gab es davon Ausnahmen. Außerdem durfte außerhalb der Industrie nachts gearbeitet werden, insbesondere in Krankenhäusern sowie im Hotel- und Gaststättengewerbe (Sloot 1997: 537). Für solche Formen der erlaubten Nachtarbeit, die durch das neue Gesetz deutlich ausgeweitet wurden, gab es jedoch keine spezifischen Gesundheitsvorschriften, wie sie von der Richtlinie vorgeschrieben waren (EIRR 264/1996: 21). Diese Neuerung bedeutete eine Verbesserung des Arbeitsschutzes von Nachtarbeitnehmern und hatte, ähnlich wie in Deutschland, geringfügige zusätzliche Kosten für die Wirtschaft zur Folge, da die Aufwendungen für die Untersuchungen vom Arbeitgeber zu tragen waren.

Schließlich erforderte die Umsetzung der Arbeitszeitrichtlinie eine deutliche Reduzierung der rechtlich erlaubten Arbeitszeiten in der Landwirtschaft. Das

Arbeidswet sah für Arbeit im Agrarsektor grundsätzlich jährliche Referenzperioden vor. Dabei war als allgemeine Grenze eine Jahresarbeitszeit von 2.600 Stunden vorgesehen. Dies entsprach einer durchschnittlichen wöchentlichen Arbeitszeit von 50 Stunden. In bestimmten Fällen war sogar eine jährliche Arbeitszeit von 2.900 Stunden (etwa 55 Stunden pro Woche) beziehungsweise von bis zu 3.200 Stunden (rund 61 Stunden in der Woche) erlaubt (Sloot 1997: 534). Im Vergleich zu diesen Regelungen waren die Vorschriften der Richtlinie wesentlich strikter. Für den Landwirtschaftsbereich sollte eine gesetzlich zu definierende Höchstreferenzperiode von nur 6 Monaten eingeführt werden (Artikel 17, Abs. 3). Zugleich bestand die Notwendigkeit einer substantiellen Reduzierung der rechtlich erlaubten Arbeitszeiten im Agrarsektor, denn wie lang auch immer der gewählte Bezugszeitraum war, die Richtlinie erlaubte in keinem Fall ein Überschreiten der durchschnittlichen wöchentlichen Höchstarbeitszeit von 48 Stunden.

Die faktische Bedeutung dieser Reduzierung der erlaubten Arbeitszeiten ist allerdings als gering zu veranschlagen. Es liegen zwar keine verlässlichen Daten über die tatsächlich geleisteten Arbeitsstunden in einzelnen Sektoren oder gar in einzelnen Tätigkeitsbereichen vor. Doch ist nicht davon auszugehen, dass der großzügige Arbeitszeitrahmen der Richtlinie für Beschäftigte in der Landwirtschaft (48 Wochenstunden bei einem Bezugszeitraum von 6 Monaten) von einem wesentlichen Teil der Arbeitnehmer im Agrarsektor tatsächlich überschritten wurde. Darüber hinaus entfallen auf den Landwirtschaftssektor in den Niederlanden lediglich knapp 4 Prozent aller Beschäftigten (Eurostat 1996: Table 033). Insgesamt waren der materielle Anpassungsbedarf für die Niederlande sowie die dadurch verursachten Kosten also gering.

5.3.2 Umsetzungsprozess und Umsetzungsergebnis

Die erforderlichen Anpassungen an die Richtlinie spielten während des nationalen Reformprozesses kaum eine Rolle, ging es doch vor allem darum, die bestehenden Regelungen zu flexibilisieren. Die Einführung des dabei im Zentrum stehenden dualen Systems von gesetzlichen Vorschriften und Abweichungen per Tarifvertrag, Unternehmens- oder Betriebsvereinbarung war nach der Intervention der Regierung in Brüssel von der Richtlinie gedeckt. Obwohl sowohl Arbeitgeber als auch Gewerkschaften grundsätzlich mit diesem neuen System einverstanden waren, gab es Auseinandersetzungen zwischen den Sozialpartnern über das Ausmaß der zulässigen Dezentralisierung von Arbeitszeitentscheidungen.

Den Gewerkschaften wäre es sicherlich lieber gewesen, die Richtlinie hätte Abweichungen von den Standardvorschriften lediglich auf der Basis von Branchentarifverträgen erlaubt. Sie befürchteten nämlich, dass Betriebsräte viel offener für Forderungen des Managements sein könnten, flexible Arbeitszeitmodelle zur Sicherung des jeweiligen Produktionsstandortes einzuführen (EIRR 264/1996: 21). Genau diese Erwägung war es, welche die Arbeitgeberseite dazu brachte, eine möglichst weitgehende Dezentralisierung zu fordern (siehe oben). Die Regierung wollte vor allem erreichen, dass auch Unternehmen und Betriebe, die nicht von Tarifverträgen erfasst waren, die Möglichkeit haben sollten, von den Standardvorschriften abzuweichen. Daher plädierte auch sie für eine teilweise Übertragung von solchen Befugnissen auf die Unternehmens- oder Betriebsebene (Interview NL5: 885–888). Der letztlich gefundene Kompromiss versuchte, beide Positionen zu vereinbaren. Die groben Linien der relativ komplizierten Regelung sehen vor, dass Abweichungen auf der Betriebs- oder Unternehmensebene grundsätzlich immer vereinbart werden können, wenn es keinen anwendbaren Tarifvertrag gibt. Sofern ein solcher existiert, sind lokale Abkommen dennoch nicht automatisch ausgeschlossen, in dem Tarifvertrag kann aber festgelegt werden, ob Öffnungen auf der unteren Ebene möglich sein sollen oder nicht (Interviews NL1: 64–66, NL5: 861–871; SZW 1999; Van het Kaar 2001).

Trotz dieser Auseinandersetzungen und trotz der Tatsache, dass die grundlegende Revision des Arbeitswet, mit der die Implementation der Arbeitszeitrichtlinie verknüpft war, ein immenses Vorhaben darstellte, konnte das neue Arbeitstijdenwet am 23. November 1995 verabschiedet werden und am 1. Januar 1996 in Kraft treten.⁶ Damit wurde die Richtlinie rechtzeitig umgesetzt. Das war jedoch angesichts der Komplexität des Gesamtvorhabens nur möglich, weil die Reform bereits in den 1980er Jahren begonnen wurde. Das neue Arbeitszeitgesetz erfüllte nicht nur die oben erwähnten Anpassungserfordernisse, sondern ging bei der Flexibilisierung der Arbeitszeitvorschriften auch nicht wesentlich über die von der Richtlinie erlaubten Grenzen hinaus.⁷

6 Wet van 23 november 1995, houdene bepalingen inzake de arbeids- en rusttijden (Arbeidstijdenwet), Staatsblad 1995, 589. Neben diesem Gesetz wurde noch eine Verordnung geschaffen, in der detaillierte Vorschriften über Abweichungen von den im Gesetz definierten Bestimmungen für bestimmte Sektoren oder Tätigkeiten niedergelegt sind. Siehe Besluit van 4 december 1995, houdene nadere regels inzake de arbeids- en rusttijden (Arbeidstijdenbesluit), Staatsblad 1995, 599.

7 Die Europäische Kommission bemängelt in ihrem Bericht über die Umsetzung der Richtli-

Das unterscheidet die von der niederländischen Großen Koalition zwischen CDA und PvdA wesentlich geprägte und von der 1994 an die Macht gekommenen sozialliberalen Regierung unter Ministerpräsident Wim Kok schließlich vollendete Flexibilisierung der Arbeitszeitsvorschriften grundlegend von der unter der konservativ-liberalen Regierung Kohl in Deutschland unternommenen Arbeitszeitreform (siehe Kapitel 4.3). Zwar war auch die Regierung Kok explizit mit einem Programm der Arbeitsmarktflexibilisierung und Deregulierung angetreten, dennoch gingen ihre immer noch in weitgehendem Konsens mit den Sozialpartnern verabschiedeten Schritte in der Arbeitszeitfrage nicht so weit, dass sie den ohnehin sehr großen Spielraum der Richtlinie in wesentlichen Punkten überschritten. Im Gegensatz zur deutschen Arbeitszeitreform blieben die niederländischen Flexibilisierungsbemühungen über dem Mindestschutzniveau der Richtlinie.

Insgesamt betrachtet zeigt sich, dass die Diskussion um die Arbeitszeitrichtlinie in den Niederlanden, ähnlich wie in Deutschland, verknüpft war mit einer grundlegenden Flexibilisierung der aus dem Jahr 1919 stammenden gesetzlichen Arbeitszeitsvorschriften. Die letztlich verabschiedete Richtlinie erforderte nur geringfügige Veränderungen des vorher existierenden nationalen Rechts, und nachdem der komplizierte und langwierige Prozess der vollständigen Überarbeitung und Flexibilisierung des Arbeitswet bereits in den 1980er Jahren begonnen worden war, konnte auch die Verknüpfung mit dieser grundlegenden Reform nicht verhindern, dass die wenigen von der Richtlinie geforderten Anpassungen rechtzeitig und weitgehend korrekt umgesetzt wurden.

Unterschiedliche parteipolitische Regierungskonstellationen spielten bei dieser Reform eine sekundäre Rolle. Sowohl die Große Koalition als auch ihre sozialliberale Nachfolgerin hatten eine Flexibilisierung der Arbeitszeitsvorschriften im Visier. Die Notwendigkeit einer solchen Flexibilisierung der sehr starren vorherigen Vorschriften war nicht nur von den wichtigsten Parteien anerkannt, son-

nie zwei geringfügige Punkte. Zum einen enthält das Arbeidstijdenwet eine allgemeine Bestimmung, die es erlaubt, die wöchentliche Ruhezeit einmal in fünf Wochen von 36 auf 32 Stunden zu verringern, obwohl eine solche Verringerung nur unter expliziter Bezugnahme etwa auf die Erfordernisse der Schichtarbeit und nur bei entsprechenden Ausgleichsruhezeiten erlaubt wäre (KOM[2000] 787: 16). Zweitens weist die Kommission darauf hin, dass es, anders als von der Richtlinie gefordert, keine speziellen Vorschriften für besonders anstrengende oder gefährliche Nacharbeit gibt (KOM[2000] 787: 25).

dem auch von Arbeitgebern und Gewerkschaften grundsätzlich akzeptiert. Im Gegensatz zur deutschen Arbeitszeitreform, die von der dortigen konservativ-liberalen Bundesregierung gegen den Widerstand der Gewerkschaften durchgesetzt wurde, führte die Regierungsbeteiligung der Sozialdemokraten und die Einbindung der Gewerkschaften in den Niederlanden zu einer insgesamt gemäßigten Flexibilisierung, die vor allem nicht über den erlaubten Rahmen der europäischen Richtlinie hinausging.

5.4 Die Jugendarbeitsschutzrichtlinie: Deregulierung als Umsetzungsproblem

5.4.1 Europäischer Entscheidungsprozess und Anpassungsbedarf

Die Umsetzung der Jugendarbeitsschutzrichtlinie in den Niederlanden verdeutlicht demgegenüber, dass auch eine sozialdemokratische Regierungsbeteiligung kein Garant dafür ist, dass Verpflichtungen aus arbeitsrechtlichen EU-Richtlinien eingehalten werden, sofern diese mit den eigenen Arbeitsmarktflexibilisierungsplänen in Konflikt stehen.

Zur Erfüllung der Richtlinie mussten nur geringfügige Anpassungen vorgenommen werden. Das existierende niederländische Recht sah bereits ein generelles Kinderarbeitsverbot mit nur eng begrenzten Ausnahmen vor (Sloot 1997: 540–541). Der Schutz Jugendlicher vor Gesundheitsgefahren bei der Arbeit wurde vor allem durch eine umfassende Liste von generellen Beschäftigungsverboten geregelt, die es jungen Arbeitnehmern gänzlich untersagte, bestimmte gefährliche Tätigkeiten zu verrichten (Interview NL6: 112–119). Sofern Kinder und Jugendliche arbeiten durften, mussten relativ strikte Arbeits- und Ruhezeiten eingehalten werden (Sloot 1997). Dennoch erforderte die Jugendarbeitsschutzrichtlinie eine Reihe von graduellen Anpassungen.

Ähnlich wie bei der Mutterschutzrichtlinie musste eine spezielle Arbeitsplatzbeurteilung im Hinblick auf die spezifischen Gesundheitsgefahren für junge Menschen eingeführt werden (Interview NL6: 175–187). Die Richtlinie definierte zu diesem Zweck eine Liste von potenziell gefährlichen Arbeitsbedingungen und -stoffen, auf die in der Risikobeurteilung geachtet werden musste, und legte darüber hinaus eine Reihe von gänzlich verbotenen Tätigkeiten fest (Artikel 7, Abs. 2 und Anhang der Richtlinie). Angesichts der weitreichenden Beschäfti-

gungsverbote für Jugendliche, die in den Niederlanden bereits existierten, und der Tatsache, dass Jugendliche auch bislang durch die allgemeinen Arbeitsschutzvorschriften geschützt waren, stellte dieser Schritt bloß eine graduelle Verbesserung der vorherigen Situation dar.

Daneben waren einige geringfügige Anpassungen im Hinblick auf die Arbeits- und Ruhezeiten erforderlich. So musste Kindern und Jugendlichen ein gesetzlich verbürgtes Recht auf eine mindestens halbstündige Pause eingeräumt werden, wenn ihre tägliche Arbeitszeit länger als 4,5 Stunden war (Artikel 12 der Richtlinie). Unter dem zuvor gültigen Arbeitswet von 1919 hatten Arbeitnehmer unter 18, genau wie Erwachsene, nur Anspruch auf eine Pause unspezifizierter Länge. In Industriebetrieben musste diese Pause zwar mindestens eine halbe Stunde lang sein, man hatte darauf allerdings nur Anspruch, wenn der Arbeitstag länger als 5,5 Stunden war (Sloot 1997: 532, 536). Es ist jedoch davon auszugehen, dass es häufig tarifvertragliche Bestimmungen gab, die wesentlich günstigere Pausenregelungen vorsahen.

Daneben erforderte die Richtlinie eine gewisse Verlängerung der ununterbrochenen täglichen Ruhezeit arbeitender Kinder von 12 auf 14 Stunden (KOM[1991] 543: 35; Artikel 10, Abs. 1 der Richtlinie). Schließlich musste eine Vorschrift geändert werden, die es Jugendlichen mit flexiblen Arbeitszeiten ausnahmsweise erlaubte, 9 Stunden am Tag zu arbeiten, sofern dieses innerhalb eines gewissen Zeitraums wieder ausgeglichen wurde (KOM[1991] 543: 35). Die Richtlinie sah hingegen ein absolutes tägliches Maximum von 8 Stunden vor (Artikel 8, Abs. 2 der Richtlinie). Insgesamt war das Ausmaß der erforderlichen Anpassungen also gering. Daher hielten sich auch die daraus resultierenden Zusatzkosten für Staat und Wirtschaft in engen Grenzen. Angesichts dessen ist es nicht verwunderlich, dass die niederländische Regierung während der Verhandlungen im Ministerrat keine Einwände gegen die Richtlinie vorbrachte.

5.4.2 Umsetzungsprozess und Umsetzungsergebnis

Trotz dieses geringen Anpassungsbedarfs wurde die Richtlinie erst mit rund einjähriger Verspätung umgesetzt. Darüber hinaus ist die Umsetzung in mehreren Punkten unzureichend. Außerdem gab es erhebliche Konflikte zwischen Regierung und Gewerkschaften während des Umsetzungsprozesses. Zur Erklärung muss zunächst darauf verwiesen werden, dass die Umsetzung der Richtlinie mit zwei größeren nationalen Reformprozessen verknüpft wurde, wovon einer erst ein

Jahr nach Ablauf der Implementationsfrist abgeschlossen werden konnte. Zum anderen nutzte die Regierung den Umsetzungsprozess, um Forderungen der Wirtschaft nach Lockerung der starren Jugendarbeitsschutzvorschriften nachzukommen. Die Flexibilisierungsbestrebungen im Hinblick auf die erlaubten Arbeitszeiten von Jugendlichen gingen dabei über das von der Richtlinie erlaubte Maß hinaus. Der zweite Teil der Reform, bei dem es um eine teilweise Ersetzung der generellen Beschäftigungsverbote durch ein System von Arbeit unter sachkundiger Aufsicht ging, war zwar objektiv betrachtet von der Richtlinie gedeckt, rief aber nichtsdestotrotz energischen Widerstand der Gewerkschaften hervor, die der Regierung vorwarfen, sie verstoße gegen die Bestimmungen der Richtlinie.

Da die Arbeitszeiten von Kindern und Jugendlichen wie alle anderen Arbeitszeitvorschriften im Arbeitswet von 1919 niedergelegt waren, war die Umsetzung der Arbeitszeitbestimmungen der Richtlinie an die große Reform dieses Gesetzes gekoppelt. Das neue Arbeitstijdenwet und eine ergänzende Verordnung über Kinderarbeit,⁸ die beide zum 1. Januar 1996 in Kraft traten, erfüllten die Anforderungen der Richtlinie dagegen nur unzureichend.

So wurde die Bestimmung, dass Jugendliche mit flexiblen Arbeitszeiten ausnahmsweise bis zu 9 Stunden am Tag arbeiten dürfen, beibehalten, obwohl sie hätte abgeschafft werden müssen. Das Arbeitstijdenwet erlaubt Jugendlichen, bis zu 9 Stunden am Tag und 45 Stunden in der Woche zu arbeiten, sofern die durchschnittliche Wochenarbeitszeit in einem Vierwochenzeitraum nicht mehr als 40 Stunden beträgt (Artikel 5:6 des Arbeitstijdenwet). Das verstößt jedoch gegen die Richtlinie, die für Jugendliche absolute Höchstarbeitszeiten von 8 Stunden am Tag und 40 Stunden pro Woche vorschreibt und Abweichungen nur unter eng begrenzten Bedingungen zulässt. Der zweite Verstoß ist umso bemerkenswerter, wenn man bedenkt, dass er erst durch die Reform produziert wurde. Während das Arbeitswet von 1919, im Einklang mit der Richtlinie, sowohl Kindern als auch Jugendlichen eine grundsätzliche wöchentliche Ruheperiode von 48 Stunden garantierte (KOM[1991] 543: 35), verkürzte die Regierung diese Ruheperiode für Jugendliche auf 36 Stunden (Artikel 5:3 des Arbeitstijdenwet). Die Richtlinie erlaubt zwar Abweichungen von der wöchentlichen Ruhezeit unter bestimmten Umständen. Eine *generelle* Verkürzung der wöchentlichen Ruhezeiten für Jugendliche auf 36 Stunden ist durch diese Ausnahmeklausel aber sicherlich nicht gedeckt.

8 Nadere regeling kinderarbeid, Staatscourant 1995, Nr. 246, S. 22.

Da die gesamte Reform des Arbeitszeitrechts bereits seit den 1980er Jahren unter dem Zeichen von Flexibilisierung stand, ist es nicht verwunderlich, dass die Regierung auch für den Arbeitseinsatz von Jugendlichen flexiblere Bedingungen schaffen wollte. Anders als die Arbeitszeitrichtlinie schrieb die Jugendarbeitsschutzrichtlinie jedoch relativ strikte Arbeitszeitstandards vor, die, wenn man sie denn beachtet hätte, das Ausmaß der von der Regierung angestrebten Arbeitszeitflexibilisierung begrenzt hätten. Bemerkenswerterweise ist diese Flexibilisierung über den von der Richtlinie hinausgehenden Mindestrahmen von den beteiligten nationalen Akteuren während der Reform völlig unbeachtet geblieben. Offenbar waren alle Beteiligten so sehr mit der komplizierten Arbeitszeitreform für erwachsene Arbeitnehmer beschäftigt, dass die Schaffung von Verstößen gegen die Jugendarbeitsschutzrichtlinie kein Interesse fand.

Wesentlich kontroverser verlief der zweite Teil der Reform. Zur Anpassung an die Arbeitsschutzbestimmungen der Richtlinie musste die bestehende Verordnung über den Sicherheits- und Gesundheitsschutz von Jugendlichen, der Arbeitsbesluit jeugdigen, reformiert werden. Zum Zeitpunkt der Umsetzung der Richtlinie war aber schon ein Reformprozess in Gang gesetzt worden, der zum Ziel hatte, den gesamten Bestand an detaillierten Arbeitsschutzvorschriften, der bislang in 38 einzelnen Verordnungen niedergelegt war, in einem einzigen, konsolidierten und vereinfachten Regelwerk zusammenzufassen. Daher war die Reform der Arbeitsschutzvorschriften für Jugendliche mit diesem umfassenden Rechtskonsolidierungsvorhaben verkoppelt (Interview NL7: 179–186). Dieser Prozess wurde zwar letztlich erfolgreich abgeschlossen, der daraus entstandene Arbobesluit,⁹ durch den die Arbeitsschutzmaßnahmen der Richtlinie korrekt umgesetzt wurden, konnte allerdings aufgrund der Komplexität der Gesamtmaterie erst am 15. Januar 1997 verabschiedet werden. Er trat am 1. Juli 1997, erst ein Jahr nach Ablauf der Umsetzungsfrist, in Kraft.

Doch nicht nur die Verkopplung mit der generellen Arbeitsschutzreform führte zu dieser Verspätung. Auch eine Auseinandersetzung zwischen Regierung und Gewerkschaften über die europarechtliche Konformität der im Arbobesluit ergriffenen Maßnahmen verzögerte den Prozess. Stein des Anstoßes war der Beschluss der Regierung, im Zuge der Umsetzung der Jugendarbeitsschutzrichtlinie eine Reihe von generellen Arbeitsverboten für Jugendliche aufzuheben und

9 Besluit van 15 januari 1997, houdende regels in het belang van de veiligheid, de gezondheid en het welzijn in verband met de arbeid (Arbeidsomstandighedenbesluit), Staatsblad 1997, 60.

durch ein System der Arbeit unter sachkundiger Aufsicht zu ersetzen. Neben De-regulierungsplänen zugunsten der Wirtschaft war dieser Schritt auch durch die Erwägung motiviert, Jugendliche schrittweise mit Tätigkeiten vertraut zu machen, die sie ab ihrem achtzehnten Lebensjahr ohnehin ausführen durften (Interview NL6: 170–173).

Die Richtlinie bot für einen solchen Schritt genügend Spielraum, denn sie sah lediglich eine kurze Liste von absolut verbotenen Tätigkeiten vor, während die übrigen explizit genannten gefährlichen Arbeitsbedingungen nur bei der Gefahrenbeurteilung des Arbeitsplatzes berücksichtigt werden mussten. Erst wenn diese Beurteilung ergab, dass eine bestimmte Tätigkeit Gesundheitsgefahren für den betreffenden Jugendlichen bedeuten würde, und erst wenn keine anderen geeigneten Schritte zur Beseitigung dieser Gefahren ergriffen werden konnten, schrieb die Richtlinie vor, dass Jugendliche eine solche Tätigkeit nicht ausführen durften (Artikel 7, Abs. 2 und Anhang der Richtlinie).

Die Gewerkschaften protestierten vehement gegen die Lockerung der Beschäftigungsverbote für Jugendliche. Zur Durchsetzung ihrer Forderung beriefen sie sich auch auf die Jugendarbeitsschutzrichtlinie. So warfen die Gewerkschaften der Regierung vor, sie verstoße mit ihren Maßnahmen gegen die europäische Richtlinie. Dieser Vorwurf beruhte allerdings auf einer nicht korrekten Lesart der in diesem Punkt in der Tat schwer verständlichen Richtlinie. Nach Meinung der niederländischen Gewerkschaften war Artikel 7 der Richtlinie so zu verstehen, dass alle im Anhang der Richtlinie aufgelisteten gefährlichen Stoffe und Arbeitsbedingungen für Jugendliche verboten werden mussten. Dies traf jedoch nur für Teile der dort erwähnten Tätigkeiten zu.

Auch ein Briefwechsel zwischen dem damaligen FNV-Vorsitzenden van Stekelenburg und dem zuständigen Staatssekretär im Arbeits- und Sozialministerium de Grave brachte keine Einigung. Daraufhin wandte sich die FNV an die Europäische Kommission. In einem Brief an den damaligen Kommissar für Beschäftigung und Soziales, Pdraig Flynn, legte Stekelenburg den Standpunkt und die Interpretation der FNV dar und bat die Europäische Kommission um Stellungnahme. Diese hat aber bislang noch keine inhaltliche Antwort gegeben, sondern lediglich auf die laufende Prüfung der nationalen Umsetzungsmaßnahmen verwiesen (Interview NL12: 295–397).¹⁰ In der Zwischenzeit hat die Generaldirektion Be-

10 Kopien des Briefwechsels zwischen van Stekelenburg und de Grave sowie zwischen der FNV und Pdraig Flynn liegen mir vor.

schäftigung und Soziale Angelegenheiten der Kommission einen Bericht über die Umsetzung der Richtlinie vorgelegt. Auch darin finden sich keinerlei Hinweise darauf, dass die Kommission die niederländische Umsetzung der Arbeitsschutzbestimmungen der Richtlinie für unzureichend oder inkorrekt hält (Kommission der Europäischen Gemeinschaften 2001: 57–60).

Kurz gesagt: Die Umsetzung der Jugendarbeitsschutzrichtlinie in den Niederlanden verdeutlicht, dass trotz geringen Anpassungsbedarfs Verspätungen bei der Umsetzung auftreten können, wenn Umsetzungsmaßnahmen aufgrund materieller Interdependenzen mit anderen komplizierten Reformen verknüpft werden (müssen). Darüber hinaus wird deutlich, dass es zu erheblichen Auseinandersetzungen insbesondere mit den Gewerkschaften kommen kann, wenn die Umsetzung einer Richtlinie von einer deregulierungswilligen Regierung genutzt wird, um bestehende Schutzbestimmungen zu flexibilisieren. Die Reform der Arbeitsschutzbestimmungen für Jugendliche blieb zwar innerhalb des von der Richtlinie erlaubten Rahmens, die Auseinandersetzung zwischen Regierung und Gewerkschaften über die richtige Interpretation der Richtlinie und der Gewerkschaftsvorwurf des Sozialabbaus trugen jedoch zur Verzögerung der Umsetzung bei.

Weitgehend unbemerkt blieb dagegen die Tatsache, dass die Regierung in Bezug auf die Arbeitszeit von Jugendlichen Flexibilisierungen im Zuge der Richtlinienumsetzung vornahm, die gegen die Richtlinie verstießen. Ähnlich wie bei der Reform des Arbeitszeitrechts in Deutschland stellte hier also eine nationale Regierung ihre eigenen Flexibilisierungsvorhaben über die Einhaltung europäischer Verpflichtungen. Die Tatsache, dass es sich hierbei zunächst um eine Regierung aus PvdA und CDA handelte, welche die Reform bis 1994 betrieben hatte, und dann um eine sozialliberale Koalition, verweist darauf, dass auch Regierungen mit wesentlicher Beteiligung von Sozialdemokraten politische Ziele haben können, die sich nicht gut mit dem Schutz beziehungsweise der Anhebung von Arbeitnehmerrechten vertragen.

5.5 Die Elternurlaubsrichtlinie: Parallele nationale Reformprozesse begünstigen die problemlose Umsetzung

5.5.1 Europäischer Entscheidungsprozess und Anpassungsbedarf

Als die Elternurlaubsrichtlinie am 3. Juni 1996 verabschiedet wurde, verfügten die Niederlande bereits über eine gesetzliche Regelung. Sie war 1990 eingeführt worden und gewährte sowohl weiblichen als auch männlichen Arbeitnehmern das Recht auf einen dreizehnwöchigen unbezahlten Elternurlaub.¹¹ Daneben existierte auch eine Vorschrift, die allen Arbeitnehmern Anspruch auf bezahlte Freistellung garantierte, wenn unvorhergesehene Umstände die Anwesenheit des Arbeitnehmers erforderlich machten (Interview NL4: 150–164; Kamerstukken 1995–1996, 24 869, No. 3: 1–2). Dennoch erforderte die Richtlinie eine erhebliche Ausdehnung des Anwendungsbereichs der Elternurlaubsregelung.

Das 1990 eingeführte Gesetz gewährte keinen Anspruch auf Vollzeit-Elternurlaub, sondern sah nur ein Recht auf Reduzierung der wöchentlichen Arbeitszeit auf 20 Stunden vor. Die Tatsache, dass lediglich ein Recht auf Teilzeit-Elternurlaub bestand, ist zwar im Vergleich mit anderen europäischen Ländern ungewöhnlich, wäre jedoch von der Richtlinie durchaus gedeckt gewesen.¹² Nicht im Einklang mit der Richtlinie stand die 20-Stunden-Grenze, denn diese bewirkte, dass Arbeitnehmer, deren normale wöchentliche Arbeitszeit 20 Stunden oder weniger betrug, keinen Anspruch auf Elternurlaub geltend machen konnten (Interview NL4: 60–68). Daher musste das Recht auf Elternurlaub in den Niederlanden auf Teilzeitbeschäftigte mit einer wöchentlichen Arbeitszeit von weniger als 20 Stunden ausgedehnt werden.

Eine solche Ausdehnung des Anwendungsbereichs erscheint insbesondere in einem Land wie den Niederlanden, das den höchsten Anteil von Teilzeitarbeitnehmern in Europa hat, als ein nicht unbedeutender Schritt. So gingen im Jahr 1995 rund 35 Prozent aller niederländischen Arbeitnehmer einer Teilzeitbeschäftigung nach (Visser 1999: 286). Da das Prinzip des Elternurlaubs jedoch grundsätzlich bereits bekannt war und viele Arbeitnehmer auch schon Anspruch auf

11 Wet van het ouderschapsverlof, Staatsblad 1990, 560.

12 Paragraf 3, Abs. 2 der Rahmenvereinbarung über Elternurlaub überließ es explizit den Mitgliedstaaten, zu entscheiden, »ob der Elternurlaub auf Vollzeit- oder Teilzeitbasis, in Teilen oder in Form von ›Kreditstunden‹ gewährt wird«.

Elternurlaub hatten, ist die Höhe des Anpassungsbedarfs als mittel zu klassifizieren. Die Kosten dieser Maßnahme für Staat und Wirtschaft waren allerdings gering, denn der Urlaub musste ja nicht bezahlt werden. Daher fielen lediglich geringfügige Zusatzkosten für die Arbeitgeber an, die daraus entstanden, dass für die Zeit des Elternurlaubs ein Ersatz für den abwesenden Arbeitnehmer gesucht werden musste.

Angesichts des nicht unbedeutenden Anpassungsbedarfs muss es zunächst erstaunen, dass während der europäischen Sozialpartnerverhandlungen nicht nur die niederländischen Gewerkschaften, sondern auch die Arbeitgeber grundsätzlich positiv gegenüber dem schließlich gefundenen Ergebnis eingestellt waren (Interviews NLS: 317–324, NL10: 121–131). Auch die niederländische Regierung akzeptierte die Rahmenvereinbarung, denn die Verabschiedung der Richtlinie, mit der die Rahmenvereinbarung gegenüber den Mitgliedstaaten rechtsverbindlich gemacht wurde, fand einstimmig statt (Agence Europe, No. 6699, 1996: 7).

5.5.2 Umsetzungsprozess und Umsetzungsergebnis

Die positive Haltung aller niederländischen Akteure gegenüber einer Maßnahme, die signifikante Veränderungen an den bestehenden Regelungen verlangte, ist damit zu erklären, dass zum Zeitpunkt der Verabschiedung der Richtlinie bereits ein nationaler Reformprozess angelaufen war, der insbesondere zum Ziel hatte, die 20-Stunden-Schwelle abzuschaffen. So war in dem Gesetz von 1990 eine baldige Evaluation der Effekte der Elternurlaubsregelung vorgesehen, die im Laufe des Jahres 1993 auch durchgeführt wurde. Auf der Basis dieser Evaluation bat die Regierung Ende November 1994 die Stiftung der Arbeit um Stellungnahme zu möglichen Reformen. Schon hier schlug sie vor, die 20-Stunden-Schwelle abzuschaffen. In der Stellungnahme der Stiftung vom 20. Juli 1995 signalisierten die Sozialpartner ihre Unterstützung für das Vorhaben der Regierung (siehe die Darstellung des Reformprozesses durch die Regierung in Kamerstukken 1995–1996, 24 869, No. 3: 2–5). Daraufhin brachte diese am 9. Juni 1996, also noch zwei Wochen vor der endgültigen Verabschiedung der Richtlinie in Brüssel, einen Gesetzentwurf ins Parlament ein, der vorsah, das Recht auf Elternurlaub auf alle Arbeitnehmer auszudehnen (Kamerstukken 1995–1996, 24 869, No. 1–2). Angesichts der weitgehenden Einigkeit zwischen der sozialliberalen Regierung, den Arbeitgebern und den Gewerkschaften über die vorgeschlagenen Reformen wurde der Gesetzentwurf schließlich am 25. Juni 1997 ohne weitere

Probleme vom Parlament verabschiedet und trat zum 1. Juli 1997 in Kraft.¹³ Damit waren die Anforderungen der Richtlinie korrekt und weit vor Ablauf der Umsetzungsfrist erfüllt.

Bemerkenswert war lediglich, dass die Gewerkschaften eine Empfehlung in der Richtlinie nutzten, um während des parlamentarischen Prozesses erfolgreich auf eine Anhebung der Altersgrenze zu drängen, bis zu welcher man den Elternurlaub in Anspruch nehmen konnte. Die bisherige Regelung sah vor, dass der Elternurlaub bis zum vierten Lebensjahr des Kindes genommen werden konnte. In ihrem Gesetzentwurf schlug die Regierung eine Anhebung dieser Altersgrenze auf sechs Jahre vor (Kamerstukken 1995–1996, 24 869, No. 3). In der Richtlinie wurde jedoch empfohlen, den Arbeitnehmern eine Inanspruchnahme des Elternurlaubs bis zum achten Lebensjahr des Kindes zu ermöglichen (Paragraf 2, Abs. 1 der Rahmenvereinbarung über Elternurlaub). Unter Hinweis auf diese unverbindliche Bestimmung erreichten die Gewerkschaften schließlich eine Anhebung der Altersschwelle auf acht Jahre (Interview NL10: 176–179).

Resümierend lässt sich festhalten, dass die niederländische Reaktion auf die Elternurlaubsrichtlinie erneut auf die Bedeutung spezifischer nationaler Reformdiskussionen bei der Analyse von Umsetzungsprozessen hinweist. In diesem Fall hatte der bereits vorher angelaufene und unabhängig von der Richtlinie initiierte Reformprozess eine positive Wirkung auf die Umsetzung der Richtlinie, denn darin waren schon Veränderungen vorgesehen, welche die ursprünglich mit signifikantem Anpassungsbedarf behaftete Elternurlaubsregelung in Einklang mit den Anforderungen der Richtlinie bringen würden. Daher war die Bewältigung der eigentlich relativ hohen Reformfordernisse kein Problem. Des Weiteren wird deutlich, dass europäisches »soft law«, wie es sich in manchen der untersuchten Richtlinien findet, nicht nur durch Regierungen aufgegriffen werden kann, die dadurch ihre eigenen Reformvorhaben mit zusätzlicher Legitimität versehen wollen. Es kann vielmehr auch durch die Einflussnahme von Interessengruppen Beachtung finden, die unter Berufung auf solche Empfehlungen versuchen, vorteilhaftere Regelungen für ihre Klientel zu erreichen.

13 Wet van 25 juni 1997 tot wijziging van titel 7.10 (arbeidsovereenkomst) van het Burgerlijk Wetboek met betrekking tot het ouderschapsverlof, Staatsblad 1997, 266.

5.6 Die Teilzeitarbeitsrichtlinie: Ohne Anpassungsbedarf zu weitreichenden nationalen Reformen

5.6.1 Europäischer Entscheidungsprozess und Anpassungsbedarf

Das 1996 verabschiedete »Gesetz über das Verbot der unterschiedlichen Behandlungen zwischen Arbeitnehmern aufgrund der Arbeitszeit«¹⁴ erfüllte die verbindlichen Anforderungen der Richtlinie bereits vollständig. Es enthielt ein sehr breit definiertes Diskriminierungsverbot, das jegliche Form der Ungleichbehandlung zwischen Teilzeit- und Vollzeitarbeitnehmern untersagte, es sei denn, objektive Gründe könnten eine solche Ungleichbehandlung begründen. Die sehr allgemeine Formulierung erfüllte auch das von der Richtlinie vorgegebene Stufenmodell, das bei Vergleichen zwischen den für Teilzeitarbeitnehmer und für vergleichbare Vollzeitarbeitnehmer geltenden Arbeitsbedingungen anzuwenden war. Vergleiche waren zunächst innerhalb des Betriebs, dann innerhalb des Unternehmens und schließlich mit den relevanten tarifvertraglichen Regelungen vorzunehmen. Im Einzelfall sollte die Gleichbehandlungskommission (Commissie gelijke behandeling) entscheiden, ob eine bestimmte Ungleichbehandlung objektiv zu rechtfertigen war oder nicht (Interview NL8: 263–273, 399–409; Kamerstukken 1995–1996, 24 498, No. 3: 9). Die Urteile dieser Kommission, die ursprünglich eingesetzt wurde, um Streitfälle in Bezug auf ungleiche Behandlung zwischen Männern und Frauen zu schlichten, sind zwar nicht rechtsverbindlich, faktisch werden sie jedoch von den Gerichten in den allermeisten Fällen anerkannt (Interviews NL8: 424–444, NL10: 510–535).

Diese sehr weitgehenden Maßnahmen zur Verhinderung der Diskriminierung zwischen Teilzeit- und Vollzeitarbeitnehmern geht auf eine bereits seit den 1980er Jahren betriebene aktive Politik sowohl verschiedener Regierungen als auch der Sozialpartner zur Förderung von Teilzeitarbeit zurück. Diese politischen Maßnahmen basierten auf der Grundüberlegung, dass zur Förderung von Teilzeitarbeit auch mögliche diskriminierende Regelungen und Praktiken abgeschafft werden müssten (SZW 1997: 13–16, EIRR 291/1998: 24–26). Angesichts dieser schon seit langem betriebenen Politik ist es nicht verwunderlich,

14 Wet van 3 juli 1996, houdene wijziging van het Burgerlijk Wetboek en de Ambtenarenwet in verband met het verbod tot het maken van onderscheid tussen werknemers naar arbeidsduur, Staatsblad 1996, 391.

dass zur Erfüllung der verbindlichen Standards der Teilzeitarbeitsrichtlinie keinerlei Reformen notwendig waren. Dies ist unter den in dieser Arbeit im Detail untersuchten 24 Fällen im Übrigen der einzige, bei dem wirklich keinerlei Anpassungen erforderlich waren.

5.6.2 Umsetzungsprozess und Umsetzungsergebnis

Ogleich die Notwendigkeit von Umsetzungsmaßnahmen entfiel, weil die Mindestbestimmungen der Richtlinie bereits erfüllt waren, plädierte die Rechtsabteilung des Ministeriums für Arbeit und Soziales dafür, bei der Notifizierung der Umsetzung an die Europäische Kommission auch die Bestimmungen eines unabhängig von der Richtlinie initiierten Gesetzgebungsprozesses zu berücksichtigen. Die Ursprünge dieses Gesetzgebungsverfahrens gehen auf einen Vorschlag aus dem Jahr 1993 zurück (Kamerstukken 1992–1993, 23 216, No.1–2). Es ging, ähnlich wie in dem jüngsten Teilzeit- und Befristungsgesetz in Deutschland, um die Schaffung eines Rechtsanspruchs auf Teilzeitarbeit. Die Rechtsabteilung plädierte dafür, dieses Gesetzesvorhaben auch an die Kommission zu schicken, offenbar um zu demonstrieren, dass die Niederlande auch hinsichtlich der unverbindlichen Empfehlungen der Richtlinie nicht untätig geblieben seien. Und tatsächlich führte das Ministerium in seinem Notifizierungsschreiben die zum damaligen Zeitpunkt noch nicht verabschiedete und in keinerlei kausalem Zusammenhang mit der Richtlinie stehende Gesetzesvorlage neben dem Gesetz von 1996 als Maßnahme zur Umsetzung der Richtlinie auf (Interview NL8: 964–1037).

Das »Gesetz über die Anpassung der Arbeitszeit«¹⁵ wurde schließlich nach langem Ringen am 19. Februar 2000 verabschiedet und trat am 1. Juli 2000 in Kraft. Es garantiert allen Arbeitnehmern in Betrieben mit mehr als 10 Beschäftigten einen Rechtsanspruch auf Reduzierung der Arbeitszeit. Ein entsprechender Antrag kann nur unter Hinweis auf wichtige betriebliche Gründe vom Arbeitgeber zurückgewiesen werden.

Insgesamt bestätigt dieser Fall die Erwartungen von Anhängern der Misfit-These, weil hier der insgesamt betrachtet extreme Sonderfall auftrat, dass zur Erfüllung der Richtlinie *keinerlei* Anpassungen erforderlich waren, weswegen es

15 Wet van 19 februari 2000, houdene regels inzake het recht op aanpassing van de arbeidsduur (Wet aanpassing arbeidsduur), Staatsblad 2000, 114.

auch zu keinen Problemen oder Verzögerungen kommen konnte. Dennoch unterstreicht dieser Fall erneut die große Bedeutung des nationalen Reformwillens, durch den Regelungen erzielt werden können, die weit über das europarechtlich festgelegte Mindestmaß hinausgehen. Während sich die europäischen Sozialpartner nur auf eine unverbindliche Empfehlung einigen konnten, verwirklichte die niederländische Regierung in einem rein nationalen Reformprozess einen gesetzlich verankerten Rechtsanspruch auf Reduzierung der Arbeitszeit.

Kapitel 6

Die Umsetzung der Richtlinien in Großbritannien

Wie wir in den beiden vorangegangenen Kapiteln gesehen haben, konnten die Umsetzungsmuster in den Ländern, die zumeist mit geringem Anpassungsbedarf konfrontiert waren, nur sehr begrenzt mit den Erwartungen der Misfit-These in Einklang gebracht werden. Es zeigte sich, dass es aus verschiedenen nationalen Gründen auch bei der Erfüllung geringfügiger Vorgaben zu Konflikten, Verzögerungen und Umsetzungsmängeln kommen kann. Aber möglicherweise ist die These ja besser geeignet, Fälle mit eher höherem Anpassungsbedarf zu erklären. Um das herauszufinden, wende ich mich nun der Umsetzung der sechs Richtlinien in Großbritannien zu.

Dabei wird zunächst deutlich, dass eine detaillierte Erhebung der durch eine Richtlinie erzeugten Anpassungserfordernisse für eine solche Analyse unumgänglich ist. Nicht alle Richtlinien bedeuteten für Großbritannien ein hohes Maß an Reformbedarf; es sind auch Fälle mittleren und geringen Anpassungsbedarfs zu beobachten. Die dazugehörigen Umsetzungsmuster lassen sich aber erneut nur sehr begrenzt allein mit Blick auf diese Variable erklären. Vielmehr kann die parteipolitische Ausrichtung der Regierung oder der Einfluss von Interessengruppen unabhängig vom Ausmaß der zu erfüllenden Veränderungen einen entscheidenden Einfluss auf die Umsetzung ausüben.

6.1 Die Nachweisrichtlinie: Europäisches Arbeitsrecht als Instrument nationaler Antigewerkschaftspolitik

6.1.1 Europäischer Entscheidungsprozess und Anpassungsbedarf

Als die Europäische Kommission am 30. November 1990 ihren »Vorschlag für eine Richtlinie des Rates über einen Nachweis für Arbeitsverhältnisse« vorlegte

(KOM[1990] 563), reagierte die konservative britische Regierung zunächst mit grundsätzlicher Ablehnung. Der damalige Arbeitsminister Michael Howard argumentierte, man sei zwar damit einverstanden, allen Arbeitnehmern einen schriftlichen Nachweis über ihre wesentlichen Beschäftigungsbedingungen zu gewähren, lehne aber ein Tätigwerden der Europäischen Gemeinschaft aus prinzipiellen Erwägungen heraus ab (EIRR 206/1991: 28). Kurze Zeit später entschied sich die Regierung jedoch dafür, die Richtlinie durch eine Stimmenthaltung dennoch passieren zu lassen (Financial Times, 27.6.1991: 24; House of Commons Hansard Debates 196, 18.10.1991: 265), obwohl man aufgrund des Einstimmigkeitserfordernisses ein Veto hätte ausüben können. Dieser für viele Beobachter überraschende Sinneswandel der britischen Regierung hing vor allem damit zusammen, dass das bestehende britische Recht die Anforderungen der Richtlinie bereits weitgehend erfüllte (Financial Times, 29.11.1990: 15).

So garantierte der Employment Protection (Consolidation) Act 1978 allen Arbeitnehmern mit einer wöchentlichen Arbeitszeit von mindestens 16 Wochenstunden das Recht auf einen schriftlichen Nachweis über die wesentlichen Bedingungen ihres Arbeitsverhältnisses. Teilzeitarbeitnehmer mit einer geringeren wöchentlichen Arbeitszeit hatten dagegen erst nach 5 Jahren ununterbrochener Beschäftigung Anspruch auf einen solchen schriftlichen Nachweis. Da die Richtlinie in Artikel 1, Abs. 2 eine offenbar insbesondere auf Druck der britischen Regierung aufgenommene Ausnahmeklausel enthielt, die den Ausschluss von Teilzeitarbeitnehmern mit einer regelmäßigen Arbeitszeit von weniger als 8 Wochenstunden erlaubte (Interview D6: 182–188), musste das uneingeschränkte Recht auf einen schriftlichen Nachweis auf Teilzeitarbeitnehmer ausgedehnt werden, deren wöchentliche Arbeitszeit zwischen 8 und 16 Stunden betrug. Neben dieser geringfügigen Ausdehnung des Anwendungsbereichs erforderte die Richtlinie eine gewisse Erweiterung der in den Nachweis aufzunehmenden Beschäftigungsbedingungen und eine leichte Verkürzung der Zeitspanne, innerhalb derer der Nachweis ausgestellt werden musste (ED 1993: 32). Insgesamt waren also sowohl der materielle Anpassungsbedarf als auch die entstehenden Zusatzkosten für die Arbeitgeber eher gering.

Neben der Begrenztheit der rechtlichen und faktischen Auswirkungen der Richtlinie spielte bei der Entscheidung der Regierung Major, die Richtlinie passieren zu lassen, auch eine Rolle, dass der in der Richtlinie niedergelegte Fokus auf *individuelle* Beziehungen zwischen Arbeitgeber und Arbeitnehmer gut zu der von der konservativen Regierung betriebenen Antigewerkschaftspolitik passte. Darauf hatte das Institute of Economic Affairs, ein neoliberaler Thinktank, be-

reits im Vorfeld der Entscheidung in Brüssel hingewiesen (Financial Times, 12.9.1990: 12, 29.11.1990: 15). So war es auch nicht verwunderlich, dass die Regierung beschloss, die Richtlinie im Rahmen des Trade Union Reform and Employment Rights Act umzusetzen, dessen Kernbestimmungen vor allem darauf abzielten, den Einfluss der Gewerkschaften weiter zurückzudrängen. Zu diesem Zweck sah das Gesetz vor, Streiks zu erschweren, die Autonomie der Gewerkschaften über ihre interne Organisation und Finanzierung noch weiter einzuschränken und mit der Auflösung der Wages Councils eine der letzten tripartistischen Gremien im britischen System industrieller Beziehungen abzuschaffen (Financial Times, 14.10.1992: 3; EIRR 238/1993: 23–25).

6.1.2 Umsetzungsprozess und Umsetzungsergebnis

Die Art der konkreten nationalen Umsetzung der Nachweisrichtlinie in Großbritannien fügte sich in dieses Bild. Zwar wurden die zwingenden Anforderungen der Richtlinie vollständig erfüllt; gleichzeitig schränkte die Regierung jedoch im Rahmen des von der Richtlinie Erlaubten die Möglichkeit des Arbeitgebers ein, seiner Informationspflicht durch Verweis auf anwendbare Tarifverträge nachzukommen, obwohl eine solche Verweisung von der Richtlinie explizit erlaubt wurde. Das bedeutete auch, dass jede Änderung dieser Bedingungen wiederum schriftlich mitgeteilt werden musste, was bei einer Verweisung nicht der Fall gewesen wäre (ED 1993: 33–34). Diese Maßnahmen sollten dazu dienen, die individuellen Beziehungen zwischen Arbeitgebern und Arbeitnehmern zu stärken und dadurch gleichzeitig die Rolle von Gewerkschaften und Tarifverträgen zu schwächen (Financial Times, 12.2.1992: 18). Dass die konservative Regierung dadurch zusätzliche bürokratische Belastungen für Unternehmen erzeugte, die auf der Grundlage der Richtlinie gar nicht erforderlich waren, wurde den Konservativen ironischerweise von der Labour-Opposition vorgeworfen (Ewing 1993: 169).

Wenngleich die Schaffung eines unnötigen »ocean of paper«, wie der Labour-Arbeitsrechtsexperte Lord Wedderburn es in einer Debatte im House of Lords ausdrückte (zitiert nach Ewing 1993: 169), in den parlamentarischen Beratungen des Gesetzentwurfs gewissen Unmut erzeugte, standen doch die restlichen Reformen des Gesetzes wesentlich stärker im Zentrum der Diskussionen (Financial Times, 6.11.1992: 15). Trotz dieser Debatten wurde die Reform von der Regierung ohne wesentliche Änderungen durchgesetzt, was angesichts der klaren Mehr-

heitsverhältnisse und der extremen Dominanz der Regierung über die Legislative im britischen Westminster-System nicht verwunderlich war. Die erforderlichen Reformen an den bestehenden Nachweisregelungen konnten daher korrekt und weitgehend rechtzeitig umgesetzt werden.¹

Kurz gesagt: Auf den ersten Blick bestätigt dieser Fall die Misfit-These. Die Nachweisrichtlinie bedeutete nur geringen Anpassungsbedarf für Großbritannien, weswegen die ansonsten vehement gegen europäische Interventionen eintretende Tory-Regierung die Maßnahme in Brüssel passieren ließ und dann auch korrekt und weitgehend rechtzeitig umsetzte. Bei genauerer Betrachtung muss diese Interpretation jedoch nuanciert werden, denn es war nicht nur das geringe Maß der erforderlichen Anpassungen, das die Regierung Major dazu bewog, den Vorschlag der Kommission hinzunehmen, sondern auch die Tatsache, dass die Richtlinie zur Unterstützung der konservativen Antigewerkschaftsstrategie genutzt werden konnte.

6.2 Die Mutterschutzrichtlinie: Nationale Akzeptanz trotz hohen Anpassungsbedarfs

6.2.1 Europäischer Entscheidungsprozess und Anpassungsbedarf

Im Vergleich zur Nachweisrichtlinie riefen die Pläne der Kommission zur Schaffung einer Maßnahme über den Schutz werdender und stillender Mütter in Großbritannien wesentlich mehr Widerstand hervor. Während die Arbeitsschutzaspekte des Kommissionsvorschlags weitgehend akzeptiert wurden, richtete sich die Opposition der britischen Regierung vor allem gegen die geplante Vorschrift, allen Arbeitnehmerinnen, die mindestens 9 Monate bei ihrem Arbeitgeber beschäftigt waren, ein Recht auf einen vierzehnwöchigen Mutterschaftsurlaub zu gewähren, während dessen sie Anspruch auf Leistungen in Höhe ihres vollen vorherigen Lohn haben sollten. Diese Maßnahme hätte für Großbritannien erhebliche jährli-

¹ Die Neufassung der Bestimmungen über den schriftlichen Nachweis wurde als Teil des Gesamtreformpakets am 1. Juli 1993 verabschiedet und trat zusammen mit den meisten anderen Regelungen am 30. November 1993, fünf Monate nach Ablauf der Umsetzungsfrist, in Kraft. Siehe The Trade Union Reform and Employment Rights Act 1993 (Commencement No. 2 and Transitional Provisions) Order 1993, Statutory Instrument 1993 No. 2503.

che Zusatzkosten in Höhe von 400 Millionen Pfund (etwa 650 Millionen Euro) bedeutet (Financial Times, 26.6.1991: 22).

Das bisherige britische Mutterschutzrecht sah zwar schon einen Mutterschaftsurlaub von bis zu 40 Wochen vor. Für die ersten 18 Wochen erhielten Frauen auch eine Geldleistung. Diese betrug jedoch lediglich 90 Prozent des vorherigen Lohns für die ersten 6 Wochen des Mutterschaftsurlaubs, während für weitere 12 Wochen nur noch Anspruch auf eine Pauschale von rund 46 Pfund pro Woche (etwa 75 Euro) bestand (Financial Times, 8.6.1992: 9). Außerdem mussten Vollzeitarbeitnehmerinnen 2 Jahre ununterbrochene vorherige Beschäftigung bei demselben Arbeitgeber nachweisen, um überhaupt Anspruch auf Mutterschaftsurlaub zu bekommen. Für Teilzeitarbeitnehmerinnen mit einer wöchentlichen Arbeitszeit von weniger als 16 Stunden betrug diese Frist sogar 5 Jahre, während Frauen, die weniger als 8 Stunden in der Woche arbeiteten, überhaupt keinen Anspruch auf Mutterschaftsurlaub hatten (EIRR 203/1990: 18). Insgesamt schlossen diese Regelungen etwa 40 Prozent aller Arbeitnehmerinnen vom Recht auf Mutterschaftsurlaub aus (Collins 1994: 10).

Aufgrund dieser erheblichen Anpassungserfordernisse versuchte die britische Regierung zunächst, eine Trennung des Vorschlags in zwei Teile zu erreichen. Die Maßnahmen zur Verbesserung des Sicherheits- und Gesundheitsschutzes von werdenden und stillenden Müttern sollten unverändert bestehen bleiben, so dass sie wie bisher auf der Rechtsgrundlage des Artikels 118a EGV mit qualifizierter Mehrheit verabschiedet werden konnten. Die Bestimmungen über den Mutterschaftsurlaub hingegen durften nach Meinung der britischen Regierung nicht auf diesen Artikel gestützt werden, weil es sich hierbei nicht um Arbeitsschutzregelungen handelte. Daher forderte sie, den Mutterschaftsurlaub in einer separaten Richtlinie zu regeln, die der Einstimmigkeit unterliegen sollte. Dieses relativ durchsichtige Manöver, mit dem sich Großbritannien ein Veto im Hinblick auf die von ihr abgelehnten Aspekte der Richtlinie sichern wollte, wurde jedoch von der Kommission abgelehnt und fand auch unter den übrigen Mitgliedstaaten keine große Anhängerschaft (Financial Times, 26.6.1991: 22).

Daher blieb den Briten nichts anderes übrig, als zu versuchen, die schlimmsten Folgen des Vorschlags soweit wie möglich abzuwenden. Dies gelang zumindest teilweise, denn auf Drängen Großbritanniens wurde ein Kompromiss erarbeitet, der nicht mehr 100 Prozent Bezahlung während des Mutterschaftsurlaubs verlangte, sondern lediglich Leistungen in Höhe des Krankengeldes (EIRR 214/1992: 2). Außerdem wurde den Mitgliedstaaten erlaubt, eventuelle Vorbeschäftigungsschwellen von vorher 9 auf bis zu 12 Monate auszudehnen (EIRR 217/

1992: 14–15). Auf dieser Basis ließ die britische Regierung die Richtlinie passieren. Um ihre nach wie vor vorhandene grundsätzliche Ablehnung der Vertragsgrundlage des Vorschlags zu demonstrieren, enthielt sich die Delegation Großbritanniens allerdings der Stimme (EIRR 226/1992: 2, 16–18).

Trotz des erfolgreichen »Herunterverhandelns« hatte die Möglichkeit von Mehrheitsentscheidungen dafür gesorgt, dass Großbritannien eine Richtlinie akzeptieren musste, die ein erhebliches Maß an Anpassungen erforderte. In Bezug auf die Leistungen während des Mutterschaftsurlaubs war zwar ein Großteil der Kosten vermieden worden, die entstanden wären, wenn Arbeitnehmerinnen während der 14 Wochen Mutterschaftsurlaub Anspruch auf 100 Prozent ihres vorigen Lohns erhalten hätten. Dennoch lag die für die Zeit nach den ersten 6 Wochen des Mutterschaftsurlaubs gewährte Geldleistung noch etwas unterhalb des Niveaus des Krankengeldes und musste daher um etwa 7 Prozent angehoben werden. Viel bedeutender als die leichte Anhebung des Mutterschaftsgeldes war jedoch, dass der grundsätzliche Anspruch auf Mutterschaftsurlaub auf den Großteil der bislang ausgeschlossenen etwa 40 Prozent der Arbeitnehmerinnen ausgedehnt werden musste. Insgesamt ergaben sich aus diesen Maßnahmen immerhin noch Zusatzkosten von rund 65 Millionen Pfund (etwa 106 Millionen Euro) pro Jahr (Financial Times, 17.10.1994: 14).

Dazu kam, dass der Kündigungsschutz für werdende Mütter verbessert und in seinem Anwendungsbereich ausgedehnt werden musste. Der bestehende Kündigungsschutz galt genauso wie das Recht auf Mutterschaftsurlaub nicht für Arbeitnehmerinnen, die weniger als 8 Stunden pro Woche arbeiteten oder weniger als 2 beziehungsweise 5 Jahre ununterbrochene Beschäftigung bei ihrem Arbeitgeber aufweisen konnten (ED 1993: 29). Anders als von der Richtlinie verlangt, war gemäß den bestehenden britischen Vorschriften außerdem eine Kündigung aus Gründen, die mit der Schwangerschaft in Verbindung stehen, nicht automatisch unzulässig (Financial Times, 6.11.1992: 15, ED 1993: 29–31).

Des Weiteren erforderte die Richtlinie eine nicht unbedeutende Verbesserung des Arbeitsschutzes von schwangeren und stillenden Arbeitnehmerinnen. Ähnlich wie in den Niederlanden waren werdende und stillende Mütter auch in Großbritannien nur durch die allgemeine Arbeitsschutzgesetzgebung vor Gefahren für ihre Sicherheit und Gesundheit geschützt. Aufgrund der Richtlinie war es aber erforderlich, eine spezielle Arbeitsplatzbeurteilung einzuführen, in der die spezifischen Gefahren für schwangere und stillende Arbeitnehmerinnen geprüft werden mussten. Die detaillierten Vorschriften der Richtlinie verlangten außerdem eine nicht unerhebliche Verschärfung der konkreten Schutzstandards. So

führte die Richtlinie dazu, dass nunmehr auch Tätigkeiten als potenziell gefährlich eingestuft werden mussten, bei denen die betreffende Arbeitnehmerin Stößen oder extremen Temperaturen ausgesetzt wird oder die zu geistiger oder körperlicher Ermüdung führen. Auch die Arbeit mit Blei musste schärferen Regeln unterworfen werden, was für eine größere Zahl von Arbeitnehmerinnen insbesondere in der Elektroindustrie eine Verbesserung bedeutete (HSC 1994: 22–24).

Über diese teilweise nicht unwesentlichen graduellen Verbesserungen des Arbeitsschutzes von werdenden und stillenden Müttern hinaus erforderte die Richtlinie die Schaffung eines qualitativ neuen Schutzprinzips: der Vermeidung von Gefahren für Schwangere durch potenziell gesundheitsgefährliche Nachtarbeit. Vor Umsetzung der Richtlinie existierten in Großbritannien keinerlei gesetzliche Vorschriften, die schwangere Arbeitnehmerinnen vor den möglichen schädlichen Folgen von Nachtarbeit schützten. Auf der Grundlage der Richtlinie musste werdenden Müttern nun das Recht eingeräumt werden, bei Vorlage einer entsprechenden ärztlichen Bescheinigung auf einen passenden Tagesarbeitsplatz versetzt zu werden oder, falls es keinen solchen passenden Tagesarbeitsplatz gibt, von der Arbeit freigestellt zu werden (HSC 1994: 7–8, 24–26).

Insgesamt bedeutete die Richtlinie also selbst nach dem erfolgreichen »Herunterverhandeln« der Bestimmungen über die Leistungen während des Mutterschaftsurlaubs immer noch hohen materiellen Anpassungsbedarf. Die Gesamtkosten der einzuführenden Regelungen fielen im Vergleich zu den ursprünglichen Kommissionsvorschlägen zwar deutlich geringer aus, waren aber immer nicht unbedeutend. Zu den bereits erwähnten Kosten der Bestimmungen über den Mutterschaftsurlaub von rund 106 Millionen Euro jährlich kamen noch die ökonomischen Effekte der Arbeitsschutzvorschriften. Gemäß einer Schätzung der zuständigen Health and Safety Commission beliefen sich die jährlichen Zusatzkosten der verschärften Sicherheits- und Gesundheitsbestimmungen auf 46,5 bis 74 Millionen Pfund (rund 58 bis 120 Millionen Euro; HSC 1994). Somit verursachte die Richtlinie nicht unwesentliche Gesamtkosten in Höhe von etwa 160 bis 220 Millionen Euro im Jahr.

6.2.2 Umsetzungsprozess und Umsetzungsergebnis

Angesichts der Höhe des Anpassungsbedarfs und der nicht unbedeutlichen Kosten verlief der Umsetzungsprozess relativ reibungslos. Die Arbeitsschutzaspekte der Richtlinie wurden durch eine von der Health and Safety Commission

erarbeitete Rechtsverordnung korrekt und weitgehend rechtzeitig umgesetzt.² Dabei kam es nicht zu größeren Auseinandersetzungen oder Konflikten. Offenbar akzeptierten auch die meisten Arbeitgeber, dass die Verbesserung des Schutzes Schwangerer vor gefährlichen Arbeitsbedingungen, wie sie in der Richtlinie niedergelegt war, ein grundsätzlich zu befürwortendes, wenngleich mit gewissen Kosten verbundenes Ziel sei (Interview GB8: 211–222).

Wesentlich mehr Diskussionen lösten die Reformen hinsichtlich des Mutterschaftsurlaubs aus. Im Kern drehten sich die Auseinandersetzungen um die Frage, wer die zusätzlichen Kosten für die Ausdehnung des Anspruchs auf Mutterschaftsurlaub auf alle Arbeitnehmerinnen sowie für die graduelle Erhöhung des zu zahlenden Mutterschaftsgeldes tragen sollte. Bislang war es so, dass das Mutterschaftsgeld zwar vom Arbeitgeber ausbezahlt wurde, dieser aber die gesamten Kosten von der staatlichen Sozialversicherung zurückerstattet bekam. Bei der Umsetzung der Richtlinie beschloss die konservative Regierung jedoch, die Höhe der Rückerstattung auf 92 Prozent zu reduzieren, sodass jeweils 8 Prozent der anfallenden Kosten für Mutterschaftsgeldzahlungen von den Arbeitgebern selbst zu tragen waren. Lediglich sehr kleine Betriebe bekamen weiterhin alle Kosten zurückerstattet. Die Reduzierung der Rückerstattungsquote bedeutete faktisch, dass die durch die Richtlinie entstehenden Zusatzkosten in Bezug auf das Mutterschaftsgeld von etwa 106 Millionen Euro pro Jahr komplett den (individuellen) Arbeitgebern aufgebürdet wurden (Financial Times, 9.3.1994: 7; 17.10.1994: 14).

Gegen diese Maßnahme protestierten nicht nur Arbeitgeberverbände, sondern auch Frauenorganisationen wie die Maternity Alliance. Insbesondere Verbände von kleineren und mittleren Unternehmen kritisierten die zusätzlichen Kosten für ihre Mitglieder. Arbeitgeberverbände wie auch Frauenorganisationen brachten außerdem den Einwand vor, dass sich die zusätzlichen Belastungen negativ auf die Chancen von Frauen auf dem Arbeitsmarkt auswirken würden (Financial Times, 11.8.1993: 5; 17.10.1994: 14). Trotz dieser Widerstände wurde die Reform wie geplant durchgeführt. Dies verdeutlicht, dass auch unter einer konservativen Regierung wie derjenigen von John Major die Arbeitgeber über keine Vetomacht verfügten, vor allem wenn es um die Verteilung von Kosten zwischen

2 The Management of Health and Safety at Work (Amendment) Regulations 1994, Statutory Instrument 1994 No. 2865. Diese Verordnung trat am 1. Dezember 1994 in Kraft, also lediglich rund eineinhalb Monate nach Ablauf der Umsetzungsfrist.

Staat und privater Wirtschaft ging. Der Tory-Regierung war in diesem Fall offensichtlich die Vermeidung von zusätzlichen Belastungen für den Staat wichtiger als die Befriedigung von Arbeitgeberwünschen. Damit konnten die restlichen von der Richtlinie geforderten Anpassungen ebenfalls rechtzeitig und korrekt in das britische Recht inkorporiert werden. Die Reformen im Hinblick auf den Mutterschaftsurlaub und den Kündigungsschutz wurden im Rahmen des im vorigen Abschnitt erwähnten Trade Union Reform and Employment Rights Act umgesetzt,³ während die umstrittene Anpassung in Bezug auf das Mutterschaftsgeld mittels zweier Verordnungen vorgenommen wurde, die bereits im Mai 1994 verabschiedet wurden, aber erst zum 19. Oktober 1994, dem letzten Tag der Umsetzungsfrist, in Kraft gesetzt wurden.⁴

Im Ganzen bestätigt die britische Reaktion auf die Mutterschutzrichtlinie teilweise die Sichtweise, dass das Ausmaß der erforderlichen Anpassungen von großer Bedeutung ist. Insbesondere die vehemente Opposition der britischen Regierung gegen die ursprünglichen (und für Großbritannien sehr kostenträchtigen) Pläne der Kommission und die konziliantere Haltung gegenüber der wesentlich weniger weitreichenden Version, wie sie letztlich verabschiedet wurde, zeigt, dass zumindest in den Verhandlungen auf europäischer Ebene die Höhe des Anpassungsbedarfs eine wichtige Rolle spielte. Nichtsdestoweniger mussten auf der Grundlage der Richtlinie immer noch erhebliche Anpassungen vorgenommen werden. Und trotz des signifikanten Ausmaßes der erforderlichen Reformen und der nicht unbedeutenden Kosten, die damit verbunden waren, wurde die Richtlinie pünktlich und korrekt umgesetzt. Anders als bei den Richtlinien über Arbeitszeit und Jugendarbeitsschutz (siehe unten) genoss das Ziel des Schutzes werdender Mütter bei der Tory-Regierung offenbar genügend Legitimität, um dafür zu sorgen, dass sie sich trotz ihrer antieuropäischen und antiinterventionistischen Grundhaltung entschloss, ihre europäischen Verpflichtungen zu erfüllen.

3 Dieser Teil des Trade Union Reform and Employment Rights Act trat am 10. Juni 1994 in Kraft (siehe The Trade Union Reform and Employment Rights Act 1993 [Commencement No. 3 and Transitional Provisions] Order 1994, Statutory Instrument 1994 No. 1365).

4 Siehe The Maternity Allowance and Statutory Maternity Pay Regulations 1994, Statutory Instrument 1994 No. 1230 und The Social Security Maternity Benefits and Statutory Sick Pay (Amendment) Regulations 1994, Statutory Instruments 1994, No. 1367.

6.3 Die Arbeitszeitrichtlinie: Wo ein Wille ist, ist auch ein Weg

6.3.1 Europäischer Entscheidungsprozess und Anpassungsbedarf

Der Entwurf einer Richtlinie über bestimmte Aspekte der Arbeitszeitgestaltung (KOM[1990] 317), den die Kommission im Juli 1990 vorlegte, war einer der von Großbritannien am schärfsten bekämpften europäischen Vorschläge im Bereich der EU-Sozialpolitik. Der erbitterte Widerstand, den die konservative Regierung und die britischen Arbeitgeber gegen diese Maßnahme leisteten, hatte verschiedene Wurzeln. Nüchtern betrachtet ging es zunächst darum, eine Maßnahme zu verhindern, die für Großbritannien ein sehr hohes Maß an Anpassungsbedarf und immense ökonomische Kosten bedeutet hätte. So gab es in Großbritannien weder einen gesetzlichen Anspruch auf bezahlten Jahresurlaub noch irgendwelche gesetzlichen Vorschriften über Arbeits- und Ruhezeiten (Hepple/Hakim 1997: 663).

Dieser Mangel an staatlicher Intervention in die Arbeitszeitgestaltung der Unternehmen war gepaart mit einer ausgesprochenen »long-hours culture« (Interview GB4: 187).⁵ Daher bedeutete insbesondere der von der Kommission zunächst nicht vorgesehene, aber auf Drängen des Europäischen Parlaments und Frankreichs in den Richtlinienentwurf aufgenommene Vorschlag zur Schaffung einer maximalen Wochenarbeitszeit von 48 Stunden (EIRR 206/1991: 2; Financial Times, 26.10.1991: 5) erheblichen Anpassungsbedarf für Großbritannien. Nach Schätzungen der Regierung arbeiteten Anfang der 1990er Jahre rund 2,7 Millionen Arbeitnehmer (fast 12 Prozent der Gesamtbeschäftigten) regelmäßig mehr als 48 Stunden (Financial Times, 30.4.1992: 9). Daneben war auch das in dem Richtlinienentwurf niedergelegte Recht auf 4 Wochen Jahresurlaub von großer Tragweite für Großbritannien, da es weder gesetzliche Vorschriften noch nennenswerte tarifliche Regelungen über Jahresurlaubsansprüche gab und viele

5 So war die tatsächlich geleistete wöchentliche Arbeitszeit britischer Vollzeit Arbeitnehmer im Jahr 1995 mit durchschnittlich 43,9 Stunden die höchste aller Mitgliedstaaten und lag deutlich oberhalb des EU-Durchschnitts von 40,3 Stunden. Noch deutlicher wird die britische »long hours culture« bei einem Blick auf den Anteil von Arbeitnehmern mit besonders langen Wochenarbeitszeiten. So arbeitete 1995 fast ein Drittel aller Arbeitnehmer in Großbritannien (30,9 Prozent) mehr als 46 Stunden pro Woche (Eurostat 1996: Table 073 und Table 076).

Arbeitnehmer daher wesentlich weniger Anspruch auf bezahlten Urlaub hatten. Ähnliches galt für die Bestimmungen über ununterbrochene tägliche und wöchentliche Ruhezeiten (DTI 1998: Annex E2). Insgesamt schätzte die Regierung, wenn auch unter Zugrundelegung teilweise umstrittener Annahmen (Financial Times, 1.5.1992: 9), dass der ursprüngliche Entwurf der Richtlinie für Großbritannien Kosten in Höhe von etwa 5 Milliarden Pfund (etwa 8 Milliarden Euro) bedeutet hätte (Financial Times, 26.10.1991: 5).

Ihre besondere Brisanz erhielt die Richtlinie jedoch erst dadurch, dass der Vorschlag der Kommission auf eine spezifische Mischung aus euroskeptischen und antiinterventionistischen Grundüberzeugungen innerhalb der konservativen Regierungspartei traf. Vor diesem Hintergrund erschien die Richtlinie nicht nur als Maßnahme, welche die Kosten der britischen Wirtschaft in die Höhe trieb, sondern als wirtschaftspolitisch falsche und illegitime Einmischung der Brüsseler Bürokratie in die inneren Angelegenheiten Großbritanniens. Die Aufregung über die Richtlinie war in Großbritannien auch deshalb so groß, weil die Kommission (wie bereits bei der Mutterschutzrichtlinie) beschlossen hatte, den Vorschlag als Maßnahme zur Verbesserung des Sicherheits- und Gesundheitsschutzes der Arbeitnehmer auf der Grundlage des Artikels 118a EGV einzubringen, sodass zur Verabschiedung lediglich eine qualifizierte Mehrheit im Rat notwendig war. Dieser Schritt war Teil des »treaty base game« (Rhodes 1995: 99) der Kommission, mit dem diese versuchte, möglichst viele ihrer Vorschläge mit Hilfe von Mehrheitsentscheidungen und daher ohne die Möglichkeit einer Blockade der konservativen britischen Regierung zu verwirklichen. Es war somit wenig überraschend, dass die Regierung in London sich gegen die Rechtsgrundlage des Richtlinienvorschlags wandte. Ihrer Meinung nach handelte es sich bei der Regelung von Höchstarbeitszeiten und Urlaubsansprüchen nicht um eine Sicherheits- und Gesundheitsschutzmaßnahme, sondern um eine Arbeitsmarktregulierung, zu deren Verwirklichung man sich einzig auf Artikel 100 oder 235 EGV stützen könne, sodass Einstimmigkeit im Rat erforderlich wäre (Financial Times, 25.6.1992: 1, 24.11.1993: 2; Gray 1998: 327–329).

Die Kommission war allerdings nicht bereit, auf die britischen Einwände gegen die Rechtsgrundlage einzugehen. Die Regierung Major kündigte zwar an, sie erwäge eine Klage gegen die aus ihrer Sicht unrechtmäßige Vertragsgrundlage des Vorschlags, falls die Richtlinie tatsächlich verabschiedet würde; zunächst war ihr jedoch die Blockademöglichkeit genommen und es blieb ihr nichts anderes übrig, als zu versuchen, möglichst viele inhaltliche Konzessionen zu erreichen. In dieser Hinsicht konnte die Regierung einige Erfolge verbuchen. So

konnte sie die generelle Herausnahme verschiedener Sektoren aus dem Geltungsbereich der Richtlinie erreichen. Daneben gelang es ihr durchzusetzen, dass das diskutierte generelle Verbot der Sonntagsarbeit in eine unverbindliche Empfehlung umgewandelt wurde (Financial Times, 1.5.1992: 1).

Vor allem aber versuchte die Regierung, die Effekte der 48-Stunden-Woche so weit wie möglich abzumildern. Dies war auch weitgehend erfolgreich. Zunächst erreichte Großbritannien, dass Abweichungen von den Standardarbeitszeitvorschriften der Richtlinie auch durch ein betriebliches Abkommen zwischen Management und Arbeitnehmervertretern vorgenommen werden konnten (Financial Times, 13.6.1992: 3).⁶ Noch wichtiger war, dass es der Regierung Major schließlich gelang, die Möglichkeit eines *individuellen Opt-out aus der 48-Stunden-Woche* in der Richtlinie zu verankern. Diese Klausel erlaubte es Arbeitnehmern, mehr als durchschnittlich 48 Stunden in der Woche zu arbeiten, sofern sie sich dazu schriftlich bereit erklärten. Das heißt, Arbeitnehmer konnten zwar nicht gezwungen werden, mehr als 48 Stunden zu arbeiten, aber wenn sie dies selbst wollten, wurde ihnen die Möglichkeit dazu eröffnet. Diese Ausnahmemöglichkeit, deren Auswirkungen erst 10 Jahre nach Verabschiedung der Richtlinie von der Kommission und vom Rat überprüft werden sollten, wurde als britischer Sieg gefeiert (Financial Times, 25.6.1992: 1).

Die Freude der britischen Regierung über das individuelle Opt-out wird verständlich, wenn man bedenkt, dass viele Arbeitnehmer in Großbritannien aufgrund niedriger Löhne auf die Zahlung von Überstundenzuschlägen angewiesen waren. Folglich dürfte es den Unternehmen kaum Probleme bereiten, von ihren Mitarbeitern eine solche schriftliche Erklärung zur Überschreitung der 48-Stunden-Grenze einzuholen (Interview GB8: 174–192). Möglicherweise baute man außerdem darauf, dass sich eine solche Erklärung in der Praxis auch durch sanften Druck des Arbeitgebers erreichen ließ.⁷ Jedenfalls war man sich in Re-

6 Die Möglichkeit, solche Abweichungen von den Grundregeln der Richtlinie nur per ordentlichem Tarifvertrag zuzulassen, hätte für viele britische Unternehmen die unliebsame Konsequenz gehabt, erst einmal eine Gewerkschaft anerkennen zu müssen, um in den Genuss der größeren Arbeitszeitflexibilität kommen zu können.

7 In der Realität zeigte sich jedenfalls, dass vor allem schlecht bezahlte Arbeitnehmer und Beschäftigte in Betrieben ohne Gewerkschaftspräsenz häufig kaum eine andere Wahl hatten, als der Bitte ihres Arbeitgebers nach Unterzeichnung einer Opt-out-Erklärung nachzukommen. In vielen Fällen war diese Erklärung sogar bereits Teil des Arbeitsvertrags (Edwards/Burkitt 2001: 3).

gierungskreisen einig, dass man mit der Möglichkeit des individuellen Opt-out die Bestimmung über die 48-Stunden-Woche weitgehend unschädlich gemacht habe (Financial Times, 25.6.1992: 1).

Damit waren die meisten der inhaltlichen Wünsche der Briten erfüllt. Die verbleibenden Regelungen bedeuteten jedoch immer noch ein sehr hohes Maß an Anpassungsbedarf. So musste aufgrund der Richtlinie immer noch die 48-Stunden-Woche für diejenigen Arbeitnehmer eingeführt werden, die sich nicht explizit bereit erklärten, länger arbeiten zu wollen. Darüber hinaus erhielten Arbeitnehmer erstmals das gesetzlich verbürgte Recht auf eine tägliche Ruhezeit von 11 und eine wöchentliche Ruhezeit von 35 Stunden sowie einen Anspruch auf 4 Wochen bezahlten Jahresurlaub. Weiterhin musste eine Obergrenze von maximal 8 Stunden täglicher Arbeitszeit für Nachtarbeiter eingeführt werden, und Nachtarbeiter erhielten Anspruch auf regelmäßige kostenlose Gesundheitsuntersuchungen.

Auch wenn die Richtlinie zum Teil erhebliche Abweichungen von diesen Vorschriften für bestimmte Tätigkeiten oder auf der Grundlage von Tarifverträgen oder Betriebsvereinbarungen zuließ, war das Ausmaß der Anpassung für Großbritannien immer noch enorm. Das lässt sich bereits an den geschätzten Kosten der Richtlinie ablesen. Gemäß eines vom Department of Trade and Industry im Zuge der Umsetzung erarbeiteten Regulatory Impact Assessment beliefen sich die jährlichen Zusatzkosten aufgrund der Richtlinie auf rund 1,9 Milliarden Pfund (mehr als 3 Milliarden Euro; DTI 1998: Annex E3). Das war zwar weniger als die Hälfte der ursprünglich erwarteten 5 Milliarden Pfund, aber immer noch mehr als genug, um viele britische Arbeitgeber zutiefst zu beunruhigen (Financial Times, 13.6.1992: 3, 22.11.1993: 9).

Dass die konservative Regierung nicht bereit war, sich eine solche kosten-trächtige und vom »falschen« Geist der Regulierung des Arbeitsmarktes beseelte Reform von Brüssel vorschreiben zu lassen, wurde jedoch schon bald klar. Anlässlich der Einigung auf den Gemeinsamen Standpunkt wandte sich die Regierung erneut in scharfer Form gegen die Rechtsgrundlage der Richtlinie und kündigte an, sie werde vor den EuGH ziehen und die Richtlinie zu Fall bringen. Außerdem ließ sie verlauten, dass sie vor einem Urteil des Gerichtshofs keinerlei Maßnahmen zur Umsetzung der Richtlinie ergreifen werde (Financial Times, 2.6.1993: 1).

6.3.2 Umsetzungsprozess und Umsetzungsergebnis

In der Tat reichte die britische Regierung kurze Zeit nach Verabschiedung der Richtlinie, im März 1994, eine Klage beim Europäischen Gerichtshof ein, in der sie ihre bekannten Argumente gegen die Rechtsgrundlage der Arbeitszeitrichtlinie vorbrachte und verlangte, die Richtlinie müsse für ungültig erklärt werden. In seinem am 12. November 1996 verkündeten Urteil entschied der EuGH allerdings gegen die Anliegen Großbritanniens (zum Verlauf und den Ergebnissen des Verfahrens siehe Gray 1998: 344–354).⁸

Trotz der bis auf wenige Tage abgelaufenen Implementationsfrist zeigte die britische Regierung keine Bereitschaft, den Richterspruch zu akzeptieren und die Richtlinie nun umgehend umzusetzen. Vielmehr bekräftigte sie noch am Tag der Urteilsverkündung ihre grundsätzliche Ablehnung des Urteils und verlangte eine entsprechende Revision des Vertragstextes in der laufenden Regierungskonferenz, um auf diesem Wege die Richtlinie für Großbritannien außer Kraft zu setzen (House of Commons Hansard Debates 285, 12.11.1996: 152–155). Zwar legte die Regierung im Dezember 1996 immerhin ein erstes Konsultationsdokument vor, in dem sie vorschlug, die Richtlinie unter Ausnutzung aller vorhandenen Ausnahmemöglichkeiten umzusetzen (Edwards et al. 1997). Doch dann wurden bis zu den Unterhauswahlen im Mai 1997, bei denen die Konservativen eine verheerende Niederlage gegen Labour einstecken mussten, keinerlei Schritte mehr eingeleitet, um die aus der Richtlinie resultierenden europarechtlichen Verpflichtungen zu erfüllen (Interview GB4: 285–300).

Erst nach dem Amtsantritt der Labour-Regierung unter Tony Blair wurden ernsthafte Versuche unternommen, die Richtlinie auch wirklich umzusetzen. Die Labour Party war unter anderem mit dem Versprechen in den Wahlkampf gegangen, sie werde die Arbeitszeitrichtlinie umsetzen, wenn sie gewählt würde (Interview GB3: 532–535). Dieses Versprechen setzte die neue Regierung dann auch relativ zügig in die Tat um. Die Umsetzung der Richtlinie war allerdings

⁸ Urteil des Gerichtshofs vom 12. November 1996, Vereinigtes Königreich gegen Rat der Europäischen Union, Rs. C-84/94, Sammlung der Rechtsprechung 1996, S. I-5755. Lediglich in einem Punkt gaben die Richter der britischen Regierung Recht: Sie erklärten, dass die in Artikel 5 niedergelegte (unverbindliche) Bestimmung, dass die wöchentliche Ruhezeit »grundsätzlich« den Sonntag einschlieÙe, annulliert werden müsse, weil nicht ersichtlich sei, weshalb ein arbeitsfreier Sonntag der Sicherheit und Gesundheit der Arbeitnehmer zuträglicher sein solle als jeder andere Tag der Woche.

nicht die oberste und vor allem nicht die einzige Priorität der neu gewählten Blair-Regierung im Bereich Arbeitsmarktregulierung. Vielmehr gab es mit der Einführung des gesetzlichen Mindestlohns und der Gesetzgebung über die Anerkennung von Gewerkschaften zwei sehr wichtige nationale Reformprojekte, die ebenfalls vorangetrieben werden sollten (Interview GB4: 873–876; Edwards et al. 1997; Gilman 1998). Daher waren die personellen Ressourcen, die innerhalb des Department of Trade and Industry auf die Erarbeitung des Arbeitszeitvorschlags abgestellt werden konnten, begrenzt. Aufgrund dieser Überlastung dauerte es fast ein Jahr, bis die Labour-Regierung ihren Vorschlag zur Konsultation vorlegte (DTI 1998).

Inhaltlich stellte der britische Umsetzungsrechtsakt, der am 1. Oktober 1998 in Kraft trat,⁹ eine Minimalversion der Richtlinie dar. Die Gewerkschaften hatten zwar insbesondere gefordert, das individuelle Opt-out ungenutzt zu lassen, doch der vehemente Druck der Arbeitgeber, verbunden mit der wirtschaftsfreundlichen Grundhaltung der New-Labour-Regierung, sorgte schließlich dafür, dass alle möglichen Ausnahmeoptionen ausgeschöpft wurden. Die britische Minimalimplementation erwies sich allerdings später in einem wesentlichen Punkt als unzureichend und musste schließlich im Oktober 2001 nachgebessert werden. Die britische Mediengewerkschaft BECTU hatte eine Klage angestrengt, da die bestehende britische Urlaubsregelung eine Mindestbeschäftigungsdauer von 13 Wochen voraussetzte. Dadurch wurden Arbeitnehmer mit befristeten Verträgen von sehr kurzer Dauer, wie sie in der britischen Medienbranche weit verbreitet waren, allerdings komplett vom Anspruch auf Jahresurlaub ausgeschlossen. Der Richtlinienentwurf war in diesem Punkt nicht eindeutig. Die BECTU-Klage wurde daher an den EuGH verwiesen, und dieser entschied schließlich, dass eine solche Mindestbeschäftigungszeit, wie sie auch in anderen Ländern üblich war, gegen die Richtlinie verstöße.¹⁰ Fast 5 Jahre nach Ende der Umsetzungsfrist war die Richtlinie damit im Wesentlichen korrekt in britisches Recht überschrieben.¹¹

9 The Working Time Regulations 1998, Statutory Instrument 1998 No. 1833.

10 Urteil des Gerichtshofes vom 26. Juni 2001, *The Queen gegen Secretary of State for Trade and Industry, ex parte Broadcasting, Entertainment, Cinematographic and Theatre Union (BECTU)*, Rs. C-173/99, Sammlung der Rechtsprechung 2001, S. I-4881.

11 Daneben erwies sich noch ein weiteres Detail als richtlinienwidrig. Entgegen der europäischen Vorgaben schloss die 1998 eingeführte Regelung Überstunden von der Berechnung der erlaubten Nachtarbeitszeit aus. Gegen diese und eine Reihe anderer Punkte reichte Amicus, eine britische Gewerkschaft, die vorwiegend Arbeitnehmer aus dem verarbeitenden

Insgesamt betrachtet scheint die Umsetzung der Arbeitszeitrichtlinie zunächst die Erwartung zu bestätigen, dass Richtlinien, die hohen Anpassungsbedarf mit sich bringen, zu großen Problemen bei der Umsetzung führen. Tatsächlich bedeutete die Arbeitszeitrichtlinie ein erhebliches Maß an Anpassungen und signifikante Kosten für Großbritannien und konnte dementsprechend auch erst zwei Jahre später und nur unter erheblichen Konflikten umgesetzt werden. Während die Höhe des Anpassungsbedarfs hierbei sicherlich eine wichtige Rolle spielte, speziell bei der Mobilisierung der Arbeitgeber gegen die Richtlinie, erklärt dieser Faktor doch nur einen Teil des Geschehens. Denn zu einem erheblichen Maße wurde die Reaktion Großbritanniens auf die Richtlinie auch durch die unterschiedlichen parteipolitischen Ausrichtungen der Regierung Major und Blair bestimmt.

Die Konservativen bekämpften die Richtlinie nicht nur wegen der hohen Kosten für die britische Wirtschaft, sondern auch und vor allem aufgrund der in der Partei tief verwurzelten antieuropäischen und wirtschaftsliberalen Überzeugungen. Dagegen hatte die Labour-Regierung schon vor der Wahl klar gemacht, dass sie die Richtlinie umsetzen wollte, was sie nach Amtsantritt auch unter den gegebenen Umständen relativ zügig in die Tat umsetzte. Allerdings wirkte sich der parteipolitische Wechsel nicht auf die Art der materiellen Umsetzung aus. Auch die um ihr wirtschaftsfreundliches Image bedachte Labour-Regierung tat alles, um eine möglichst minimale Version der Richtlinie in nationales Recht zu überschreiben, die sich später infolge eines EuGH-Urteils sogar in einem wesentlichen Punkt als nicht richtlinienkonform erwies und nachgebessert werden musste. Dieses magere materielle Ergebnis relativiert jedoch nicht die Grundbeobachtung, dass der Richtlinie von der Labour-Regierung sehr viel mehr Goodwill entgegengebracht wurde als von der konservativen Regierung Major.

den Gewerbe repräsentiert, eine Beschwerde bei der Europäischen Kommission ein. Nachdem die Kommission im März 2002 ein Fristsetzungsschreiben übermittelt hatte, in dem sie argumentierte, dass die Nachtarbeitsregelung tatsächlich gegen europäisches Recht verstoße (*Financial Times*, 29.4.2002: 2), passte die britische Regierung ihre Arbeitszeitgesetzgebung erneut an. Siehe *The Working Time (Amendment) Regulations 2002*, Statutory Instrument 2002 No. 3128.

6.4 Die Jugendarbeitsschutzrichtlinie: Vollständige Anpassung erst nach Regierungswechsel

6.4.1 Europäischer Entscheidungsprozess und Anpassungsbedarf

Die Opposition, welche die konservative Regierung Major dem von der Kommission am 17. März 1992 vorgelegten Vorschlag für eine Richtlinie über den Jugendarbeitsschutz entgegenbrachte, war zwar weniger heftig als bei dem Entwurf einer Arbeitszeitrichtlinie, resultierte aber aus ähnlichen Motiven. Während die Arbeitsschutzvorschriften des Vorschlags im engeren Sinne, das heißt, die Regelungen über den Schutz vor Arbeiten mit bestimmten gefährlichen Stoffen, auch von der konservativen britischen Regierung grundsätzlich akzeptiert wurden, weil sie die Verbesserung des Sicherheits- und Gesundheitsschutzes von Kindern und Jugendlichen als legitimes politisches Ziel betrachtete, richtete sich die Kritik vor allem gegen die vorgesehenen Bestimmungen über Arbeits- und Ruhezeiten von Unterachtzehnjährigen.

Letztere betrachtete sie als Angelegenheit, deren Regelung allein der nationalen Ebene vorbehalten bleiben sollte (EIRR 231/1993: 2). Dieses Argument muss vor dem Hintergrund gesehen werden, dass die wenigen Vorschriften über Arbeits- und Ruhezeiten von jugendlichen Beschäftigten in der Industrie, im Bergbau und im Einzelhandel, die es in Großbritannien gegeben hatte, erst im Jahr 1989 von der Thatcher-Regierung im Zuge ihrer Bemühungen um die Deregulierung des Arbeitsmarktes komplett abgeschafft worden waren (Financial Times, 23.11.1988: 14, 2.12.1988: 14, Hepple/Hakim 1997: 664). Daher betrachteten Thatchers Nachfolger die Jugendarbeitsschutzrichtlinie als direkten Angriff auf die konservative Deregulierungspolitik.

Da die Richtlinie jedoch wiederum auf der Grundlage von Artikel 118a EGV eingebracht worden war, hatte Großbritannien keine Vetomöglichkeit, um die unerwünschte Maßnahme komplett zu verhindern. Deshalb bemühte sich die Regierung, ähnlich wie bei der Arbeitszeitrichtlinie, in den Verhandlungen im Rat so viele Ausnahmemöglichkeiten wie möglich zu erreichen, um die aus ihrer Sicht negativen Effekte der Maßnahme für Großbritannien zu minimieren. In dieser Hinsicht gelang ihr ein erstaunlicher Erfolg, als sie auf der Ratssitzung vom 12. Oktober 1993 die Konzession erreichen konnte, dass die Vorschriften über tägliche und wöchentliche Höchstarbeitszeiten sowie über das Nachtarbeitsverbot von Jugendlichen für eine Übergangsperiode von insgesamt 6 Jahren nach Verabschiedung der Richtlinie von Großbritannien nicht umgesetzt werden

mussten. Auch die wöchentliche Höchstarbeitszeitgrenze von Kindern musste zunächst nicht angewendet werden. Nach Ablauf der Frist von 6 Jahren sollte der Rat auf Basis eines Berichts der Kommission entscheiden, ob die Übergangsperiode verlängert oder beendet werden sollte (EIRR 238/1993: 2). Auf dieser Grundlage war die Richtlinie für die britische Regierung akzeptabel (Financial Times, 13.10.1993: 1).

Die weitreichende Konzession für Großbritannien wurde von einigen Mitgliedstaaten, von der Kommission sowie vom Europäischen Parlament heftig kritisiert. Daher enthielten sich die Regierungen Spaniens und Italiens bei der Abstimmung über den Gemeinsamen Standpunkt aus Protest der Stimme, und auch die Kommission gab ihren Unmut zu Protokoll (EIRR 239/1993: 2). Doch trotz dieser Widerstände gelang es den Briten, die Ausnahmeregelung in vollem Umfang in der letztlich verabschiedeten Richtlinie zu verankern (EIRR 246/1994: 2).

Demzufolge bedeutete die Richtlinie zunächst nur geringen Anpassungsbedarf für Großbritannien. Als wichtigste Neuerung erforderte die Richtlinie die Einführung spezifischer Sicherheits- und Gesundheitsschutzmaßnahmen für minderjährige Arbeitnehmer. Dabei handelte es sich aber lediglich um eine graduelle Verschärfung der schon bestehenden allgemeinen Arbeitsschutzvorschriften. Außerdem musste Kindern und Jugendlichen ein Recht auf 48 Stunden wöchentliche Ruhezeit eingeräumt werden, während es zuvor keinerlei gesetzliche Vorschriften über wöchentliche Ruhezeiten von Minderjährigen gegeben hatte (Hepple/Hakim 1997: 664). Außerdem schrieb die Richtlinie vor, dass Jugendliche Anspruch auf eine mindestens halbstündige Pause bei einem Arbeitstag von mehr als 4,5 Stunden erhielten. Auch diesbezüglich existierten zuvor keine gesetzlichen Vorschriften (KOM[1991] 543: 36).

Daneben bedurfte es gewisser Detailanpassungen der Vorschriften für Kinderarbeit. Die Bedingungen für die ausnahmsweise erlaubte Beschäftigung von Kindern über 13 Jahren mit leichten Tätigkeiten, die keine Gefahr für ihre Gesundheit darstellten, mussten geringfügig angepasst werden, um die Anforderungen der Richtlinie zu erfüllen. Darüber hinaus war es erforderlich, dass die Bestimmungen über die Arbeitszeiten von Kindern an Samstagen und während der Schulferien sowie über das Recht von Kindern auf Pausen in eine allgemeinverbindliche Rechtsvorschrift überführt wurden. Dieser Bereich wurde zuvor durch die für die Überwachung von Kinderarbeit zuständigen Kommunalbehörden (»Local Authorities«) geregelt, das heißt, es existierte keine allgemeinverbindliche gesetzliche Vorschrift. Substanziell bedeutete dieser Schritt jedoch kaum eine Änderung, da die Mehrzahl der kommunalen Vorschriften bereits im Einklang

mit den Vorschriften der Richtlinie stand (DoH 1996). Schließlich musste der gesetzlich verbürgte Anspruch von Kindern auf eine ununterbrochene tägliche Ruheperiode von 12 auf 14 Stunden verlängert werden (DoH 1996).

Insgesamt zeigt sich, dass die Richtlinie ohne die von der sechsjährigen Übergangsperiode abgedeckten Bereiche nur relativ geringfügige Anpassungen erforderte, die in der Summe auch nur wenig zusätzliche Kosten für die Wirtschaft bedeuteten.

6.4.2 Umsetzungsprozess und Umsetzungsergebnis

Trotz des geringen Anpassungsbedarfs setzte die konservative Regierung die Bestimmungen der Richtlinie nur sehr zögerlich und zu weiten Teilen gar nicht in nationales Recht um. Der einzige Teil der notwendigen Reformen, der noch unter der Regierung Major verwirklicht wurde, bezog sich auf die von der Regierung grundsätzlich akzeptierten Sicherheits- und Gesundheitsvorschriften. Diese wurden durch eine von der Health and Safety Commission in Zusammenarbeit mit der Health and Safety Executive ausgearbeitete Rechtsverordnung korrekt umgesetzt. Selbst bei dieser Maßnahme ließ man sich viel Zeit. So wurde die Verordnung erst am 30. Januar 1997 dem Parlament vorgelegt und trat somit rund 8 Monate nach Ablauf der Umsetzungsfrist, am 3. März 1997, in Kraft.¹² Außerdem galt diese Vorschrift nicht für jugendliche Beschäftigte auf Seeschiffen, da für diesen Bereich das Department of the Environment, Transport and the Regions zuständig war, das jedoch bis zu den Wahlen im Mai 1997 keine ergänzenden Regelungen vorlegte.

Alle übrigen Reformfordernisse wurden unter Major noch nicht einmal ernsthaft in Angriff genommen. Insbesondere im Hinblick auf die Detailanpassungen der Vorschriften über die Kinderarbeit und die täglichen und wöchentlichen Ruhezeiten von Kindern geschah bis zum Regierungswechsel nichts. Was die wöchentlichen Ruhezeiten und Pausen von Jugendlichen betraf, so veröffentlichte die Regierung im Februar 1997, also bereits 7 Monate nach Ablauf der Umsetzungsfrist, gerade einmal ein erstes Konsultationsdokument (siehe DTI 2000c). Dies geschah allerdings erst, nachdem die Kommission ein erstes Mahn-

12 The Health and Safety (Young Persons) Regulations 1997, Statutory Instrument 1997 No. 135.

schreiben verschickt hatte, weil Großbritannien bis dahin noch keine Umsetzungsmaßnahmen mitgeteilt hatte (Bulletin der EU, No. 1/2–1997, Punkt 1.7.3). Trotzdem wurden bis zu den Unterhauswahlen im Mai 1997 diesbezüglich keine weiteren Schritte unternommen.

Somit kam der Umsetzungsprozess bezüglich der verbleibenden Aspekte erst unter der neuen Regierung richtig in Gang. Die Labour Party hatte in ihrem Wahlprogramm versprochen, sie werde die Jugendarbeitsschutzrichtlinie vollständig umsetzen (Interview GB4: 532–534). Nach dem Amtsantritt der Regierung Blair wurde dieses Versprechen auch nach und nach in die Tat umgesetzt. Die Vorschriften über die wöchentlichen Ruheperioden und Pausen von Jugendlichen wurden aufgrund der sachlichen Verwandtschaft gemeinsam mit der Arbeitszeitrichtlinie durch die am 1. Oktober 1998 in Kraft getretenen Working Time Regulations 1998 umgesetzt. Die Regelungen über die Kinderarbeit wurden im August 1998 umgesetzt. Für diesen Bereich war das Gesundheitsministerium zuständig. Unter der Major-Regierung waren keinerlei Vorarbeiten im Hinblick auf die Anpassung der bestehenden Kinderarbeitsvorschriften an die Richtlinie geleistet worden. Ganz im Gegenteil: Die Major-Regierung trug sich offenbar mit dem Gedanken, die erlaubte Kinderarbeit an Sonntagen von bislang 5 auf 8 Stunden anzuheben (DoH 1997). Folglich musste im Gesundheitsministerium nach dem Regierungswechsel in Bezug auf die Umsetzung der Richtlinie zur Kinderarbeit bei Null begonnen werden. Aus diesem Grund konnte eine entsprechende Rechtsverordnung, welche die ausstehenden Reformen im Hinblick auf die Vorschriften zur Kinderarbeit weitgehend¹³ erfüllte, erst am 12. Februar 1998 dem Parlament vorgelegt und am 12. August 1998 in Kraft gesetzt werden.¹⁴ Schließlich blieb es ebenso der Regierung Blair überlassen, ergänzende Sicherheits- und Gesundheitsvorschriften für Jugendliche zu erlassen, die auf Seeschiffen beschäftigt waren. Das zuständige Department of the Environment, Transport and the Regions legte im Oktober 1998 eine entsprechende Verordnung vor, die am 30. Oktober 1998 in Kraft trat.¹⁵

13 Zwei Details der Regelungen zur Kinderarbeit sind bislang noch nicht umgesetzt worden: die Vorschriften über die verlängerte tägliche Ruhezeit von 14 Stunden sowie über die wöchentliche Ruheperiode von 48 Stunden.

14 The Children (Protection at Work) Regulations 1998, Statutory Instrument 1998 No. 276.

15 The Merchant Shipping and Fishing Vessels (Health and Safety at Work) (Employment of Young Persons) Regulations 1998, Statutory Instrument 1998 No. 2411.

Angesichts ihrer obstruktiven Haltung gegenüber den durch das sechsjährige Moratorium abgemilderten Bestimmungen der Richtlinie wäre es interessant gewesen, zu sehen, wie die Tories auf das Ende der Übergangsperiode reagiert hätten. Denn die zunächst ausgehandelte sechsjährige Frist für die Nichtanwendung der täglichen und wöchentlichen Höchstarbeitszeiten lief am 22. Juni 2000 aus. Obwohl die CBI die Regierung dazu gedrängt hatte, eine Verlängerung der Übergangsfrist zu erreichen, weil sie der Überzeugung war, dass Jugendliche keiner besonderen Arbeitszeitvorschriften bedurften, sondern durch die im Zuge der Umsetzung der Arbeitszeitrichtlinie eingeführten Vorschriften für alle Arbeitnehmer ausreichend geschützt waren (Interview GB5: 409–417, 784–786), folgte die Labour-Regierung dem Druck der Gewerkschaften, keine Verlängerung der Übergangsbestimmungen anzustreben (Interview GB4: 117–120).

Die Kommission legte im Juli 2000 einen Bericht vor, in dem sie empfahl, die Übergangsfrist nicht zu verlängern (KOM[2000] 457). Nachdem die Regierung Blair gar keinen Antrag auf Verlängerung der Frist gestellt hatte, erübrigte sich ein Beschluss des Rates. Als Folge dieser Entscheidung war die Regierung nun verpflichtet, die übrigen Bestimmungen der Richtlinie umzusetzen. Der Effekt dieser nun umzusetzenden Vorschriften hatte sich zwar mittlerweile etwas relativiert, weil in der Zwischenzeit die Arbeitszeitrichtlinie umgesetzt worden war, sodass die darin niedergelegten Vorschriften auch schon für Jugendliche galten. Dennoch mussten die Arbeitszeit- und Nachtarbeitsgrenzen von Jugendlichen deutlich gesenkt werden.

Während bislang lediglich die allgemeinen Arbeitszeitvorschriften von bis zu 10 Stunden täglich und bis zu 48 Stunden wöchentlich bei einer Referenzperiode von maximal 12 Monaten beachtet werden mussten, war nun die Einführung einer absoluten täglichen Höchstarbeitszeit von 8 Stunden und einer absoluten wöchentlichen Höchstarbeitszeit von 40 Stunden erforderlich. Außerdem musste das Verbot der Nachtarbeit für Jugendliche eingeführt werden. Schließlich war es erforderlich, für Kinder, die neben der Schule arbeiteten, eine wöchentliche Höchstarbeitsgrenze von 12 Stunden zu schaffen. Das bisherige Recht erlaubte Fünfzehnjährigen eine wöchentliche Arbeitszeit von bis zu 20 Stunden und Kindern unter 15 eine Wochenarbeitszeit von bis zu 17 Stunden.¹⁶ Die Gesamtbe-

16 Siehe dazu die erst 1998 eingeführten Children (Protection at Work) Regulations 1998, die, wie oben beschrieben, lediglich die bereits zuvor in Rechtsvorschriften der Kommunalbehörden niedergelegten Regelungen in ein allgemeinverbindliches Rechtsdokument überführten (siehe dazu auch DoH 1996).

deutung dieser Veränderungen und die entstehenden Zusatzkosten werden zwar durch die eher begrenzte Zahl von arbeitenden Kindern und Jugendlichen gedämpft, dennoch ist das Ausmaß der insgesamt bewirkten materiellen Verbesserungen für diese Gruppe von Arbeitnehmern nicht unerheblich.

Die Einführung einer wöchentlichen 12-Stunden-Höchstgrenze für die Arbeit von Kindern war unkontrovers und wurde bereits im Oktober 2000 durch eine wiederum vom Department of Health ausgearbeiteten Verordnung korrekt umgesetzt.¹⁷ Dagegen gingen die Meinungen über die Umsetzung der Arbeitszeit- und Nachtarbeitsvorschriften für Jugendliche zwischen Arbeitgebern und Gewerkschaften auseinander. Wie üblich drängte die CBI auf die Ausschöpfung aller vorhandenen Ausnahmepotenziale, während die Gewerkschaften sich gegen die Inanspruchnahme dieser Ausnahmemöglichkeiten aussprachen (Interviews GB3a, GB4a). Die Labour-Regierung ließ sich trotz ihrer grundsätzlichen Akzeptanz der Regelungen einige Zeit für die Umsetzung des zweiten Teils der Richtlinie. Das hing, ähnlich wie bei der Arbeitszeitrichtlinie, mit einer Vielzahl anderer Reformprojekte zusammen, die vom zuständigen Ministerium zugleich abgearbeitet werden mussten. Die Erfüllung der Jugendarbeitsschutzrichtlinie wurde in diesem Zusammenhang nicht mit oberster Priorität behandelt (Interview GB4: 365–373), und so konnten die notwendigen Anpassungen erst mit deutlicher Verzögerung verabschiedet werden.¹⁸

Alles in allem verdeutlicht die britische Reaktion auf die Jugendarbeitsschutzrichtlinie erneut die Bedeutung parteipolitischer Faktoren bei der Umsetzung arbeitsrechtlicher EU-Richtlinien. Selbst das relativ geringe Maß an Anpassungen, das die Jugendarbeitsschutzrichtlinie aufgrund der sechsjährigen Übergangsperiode für einige der Kernbestimmungen für Großbritannien zunächst erforderte, wurde von der konservativen Regierung Major nur sehr zögerlich und zum großen Teil gar nicht in nationales Recht umgesetzt. Der Grund für diese Verschleppung der Umsetzung lag darin, dass die Tory-Regierung alle über den engeren Bereich des Sicherheits- und Gesundheitsschutzes hinausgehenden Regelungen in Bezug auf Kinder und Jugendliche als eine rein nationale Angelegenheit betrachtete und sich daher von Brüssel keine diesbezüglichen Reformen vorschreiben lassen wollte. So kam die Umsetzung eines Großteils der Richtlinie

17 The Children (Protection at Work) (No. 2) Regulations 2000, Statutory Instruments 2000 No. 2548.

18 Siehe The Working Time (Amendment) Regulations 2002, Statutory Instruments 2002 No. 3128.

erst in Schwung, nachdem die Tories abgewählt worden waren und die Labour-Regierung unter Tony Blair die Macht übernommen hatte.

Als das Ende der sechsjährigen Übergangsperiode heranrückte, setzte sich die Regierung Blair, anders als es von den Tories zu erwarten gewesen wäre und anders als von den Arbeitgebern gefordert, nicht für eine Verlängerung der Ausnahmeregelung ein. Sie akzeptierte, dass Jugendliche auch in Großbritannien einen besonderen Schutz durch striktere Arbeitszeit- und Nachtarbeitsvorschriften genießen sollten. Damit erklärte sich die Labour-Regierung zugleich damit einverstanden, dass die von Margaret Thatcher betriebene Deregulierung des Arbeitsmarktes durch die Jugendarbeitsschutzrichtlinie der Europäischen Union wieder ein Stück weit zurückgedreht wurde.

6.5 Die Elternurlaubsrichtlinie: Negativer Arbeitgeberdruck und positiver Gewerkschaftseinfluss

6.5.1 Europäischer Entscheidungsprozess und Anpassungsbedarf

Als die Elternurlaubsrichtlinie im Juni 1996 vom Rat beschlossen wurde, war Großbritannien zunächst von den neuen Vorschriften nicht betroffen, da die Maßnahme auf der Basis des Maastrichter Sozialprotokolls verabschiedet worden war. Richtlinien, die auf dieser Grundlage erarbeitet wurden, galten jedoch nicht für Großbritannien, da sich die konservative britische Regierung auf der Maastrichter Regierungskonferenz im Dezember 1991 in einer turbulenten Nachtsitzung ein Opt-out aus diesen Vertragsbestimmungen gesichert hatte (EIRR 216/1992: 2, für eine detaillierte Schilderung der Verhandlungen siehe Forster 1999: 79–103). Doch nicht nur die Maastrichter Regierungskonferenz wäre fast an der britischen Blockadehaltung im Hinblick auf die vorgesehenen sozialpolitischen Reformen gescheitert, auch der zum ersten Mal 1983 eingebrachte Richtlinienvorschlag über Elternurlaub war durch ein britisches Veto blockiert. Die Tory-Regierung in London lehnte den Richtlinienvorschlag als prinzipiell unnötig und ungerechtfertigt ab, wäre sie dadurch doch gezwungen gewesen, eine komplett neue Regelung zum Elternurlaub einzuführen.

Das zeigte sich deutlich, als die deutsche Präsidentschaft in der zweiten Jahreshälfte 1994 einen Kompromissvorschlag vorlegte, der den Briten weit entgegenkam, indem er ihnen, ähnlich wie bei der Jugendarbeitsschutzrichtlinie, eine

vierjährige Übergangsfrist gewährte, in der sie den Elternurlaub nicht hätten einführen müssen (Ministerrat 1994b). Was die Regierung Major dagegen anstrebte, war ein komplettes Opt-out aus der Richtlinie. Doch dieser Vorschlag scheiterte am Widerstand einiger anderer Mitgliedstaaten (Ministerrat 1993). Ein temporäres Opt-out, wie es der deutsche Entwurf vorsah, war für die britische Regierung zu wenig, weshalb sie auf der Ratssitzung am 22. September 1994 zum wiederholten Mal ihr Veto gegen den Vorschlag einlegte (Ministerrat 1994a).

Angesichts der britischen Blockade entschloss sich die Kommission, den Vorschlag erneut einzubringen, dieses Mal auf der Grundlage des Sozialprotokolls. Dieses Verfahren schloss jedoch nicht nur Großbritannien von der Entscheidungsfindung und den dabei erzielten Resultaten aus, sondern eröffnete auch den europäischen Sozialpartnern die Möglichkeit, Verhandlungen über die von der Kommission vorgeschlagenen Materien aufzunehmen, deren Resultat dann durch einen Beschluss des Rates für alle Mitgliedstaaten außer Großbritannien verbindlich gemacht werden konnte. Tatsächlich entschlossen sich die europäischen Sozialpartner EGB, UNICE und CEEP, dieses Verfahren zu nutzen und in Verhandlungen über Maßnahmen zur besseren Vereinbarkeit von Beruf und Familienleben einzutreten. Das bereits nach 5 Monaten zustande gekommene Abkommen wurde schließlich vom Rat (ohne Großbritannien) in eine Richtlinie umgewandelt und musste damit in elf Mitgliedstaaten umgesetzt werden (zum Verlauf der Verhandlungen siehe Falkner 1998: 116–119; Hartenberger 2001: 107–110).

Während die britische CBI bei den Verhandlungen lediglich Beobachterstatus genoss, war der TUC als vollwertiges Mitglied an der Verhandlungsdelegation der Gewerkschaften beteiligt. Die Vertreter des britischen Gewerkschaftsbundes befürworteten die zur Debatte stehenden Maßnahmen über Elternurlaub uneingeschränkt, da es in Großbritannien keinerlei gesetzliche Regelung zu diesem Bereich gab (Interview GB1: 190–202). Doch zunächst konnte der TUC die Früchte seines europäischen Engagements noch nicht ernten, da die Elternurlaubsrichtlinie ja vorerst nicht für Großbritannien galt. Dieser Zustand änderte sich jedoch schlagartig, als Tony Blairs Labour-Regierung im Mai 1997 an die Macht kam und unverzüglich verkündete, sie wolle das Opt-out im Sozialbereich beenden (EIRR 281/1997: 3). Dieser Schritt wurde auf der Regierungskonferenz in Amsterdam dann auch vollzogen. Gleichzeitig erklärte die britische Regierung, sie wolle die bisher auf der Grundlage des Sozialprotokoll-Verfahrens entstandenen Richtlinien umsetzen (EIRR 282/1997: 2; 284/1997: 2). Zu diesem Zweck arbeitete die Kommission jeweils eine Ausdehnungsrichtlinie aus, die dann vom Rat

mit Zustimmung Großbritanniens verabschiedet wurde. Im Hinblick auf den Elternurlaub wurde diese Richtlinie am 15. Dezember 1997 verabschiedet.¹⁹ Großbritannien wurde darin eine zweijährige Umsetzungsfrist eingeräumt, die am 15. Dezember 1999 endete.

Wie bereits weiter oben angedeutet, existierten in Großbritannien vor Umsetzung der Richtlinie keinerlei Rechtsvorschriften in diesem Bereich. Die Einführung eines individuellen Anspruchs für Männer und Frauen auf einen dreimonatigen Elternurlaub bedeutete daher auf der rechtlichen Ebene eine komplette Neuerung, deren praktische Bedeutung auch nicht wesentlich durch schon bestehende tarifvertraglich verankerte Ansprüche oder betriebliche Regelungen geschmälert wurde. Die unmittelbaren Kosten der Anpassung waren allerdings eher gering. Das hing vor allem damit zusammen, dass die Gewerkschaften (und allen voran der britische TUC) bei den europäischen Verhandlungen zwar versucht hatten, eine wie auch immer geartete Bezahlung während des Elternurlaubs durchzusetzen, damit aber letztlich am entschlossenen Widerstand des Arbeitgeberlagers gescheitert waren (Interview GB1: 200–202; siehe auch Lapeyre 1996; Hartenberger 2001). Somit wurden die britischen Arbeitgeber nur mit geringfügigen zusätzlichen Kosten belastet, die daraus resultierten, dass für die Zeit der Abwesenheit eines Arbeitnehmers im Elternurlaub entweder die Arbeit umorganisiert oder vorübergehend eine zusätzliche Arbeitskraft gesucht und eingestellt werden musste. Nach Schätzungen der Regierung beliefen sich die jährlichen Zusatzkosten insgesamt auf etwa 42 Millionen Pfund (etwa 67 Millionen Euro, siehe DTI 1999).

Trotz der geringen Kosten stellte die Schaffung eines individuellen Anspruchs aller Arbeitnehmer auf einen dreimonatigen Elternurlaub eine signifikante qualitative Neuerung dar, bedeutete sie doch eine teilweise Abkehr von der britischen *Laissez-faire*-Tradition im Bereich der (Nicht-)Regulierung des Arbeitsmarktes. Sofern Väter Urlaub zur Erziehung ihrer Kinder anstrebten beziehungsweise Mütter sich länger um ihre Kinder kümmern wollten als lediglich während des Mutterschaftsurlaubs, waren sie zuvor auf eine entsprechende Übereinkunft mit ihrem Arbeitgeber angewiesen.

19 Richtlinie 97/75/EG des Rates vom 15. Dezember 1997 zur Änderung und Ausdehnung der Richtlinie 96/34/EG zu der von UNICE, CEEP und EGB geschlossenen Rahmenvereinbarung über Elternurlaub auf das Vereinigte Königreich, Amtsblatt EG Nr. L 10 vom 16.1.1998, S. 24.

6.5.2 Umsetzungsprozess und Umsetzungsergebnis

Anders als die konservative Regierung Major, die fest entschlossen war, dieses Prinzip nicht durch eine Regelung aus Brüssel einschränken zu lassen, hatte sich die Labour-Regierung mit ihrer Zustimmung zur Ausdehnung der Elternurlaubsrichtlinie auf Großbritannien grundsätzlich mit den Zielen der Richtlinie einverstanden erklärt. Die Einführung des Elternurlaubs passte auch zu den übrigen familienpolitischen Plänen der Regierung. So wurde die Umsetzung der Richtlinie in ein Paket von »familienfreundlichen« Maßnahmen eingebettet. Die Labour-Regierung stand also trotz des relativ hohen Anpassungsbedarfs voll hinter der Umsetzung der Richtlinie. Dennoch war die Art der Implementation erneut auf das Allernotwendigste beschränkt.

Dieser Minimalismus bei der Interpretation der Richtlinie ist auf erhebliches Drängen der Arbeitgeber zurückzuführen, angeblich unnötige Regulierung auf alle Fälle zu vermeiden. Dieser Druck der Arbeitgeber wird angesichts des insgesamt relativ geringen Kostenniveaus der Maßnahme erst vor dem Hintergrund der allgemeinen CBI-Kampagne gegen »red tape« verständlich, das heißt gegen »schädliche« bürokratische Regelungen des Staates, welche die unternehmerische Handlungs- und Entscheidungsfreiheit einschränken (Financial Times, 26.3.1998: 10, 4.6.1999: 11; CBI 2000). Da unter der Labour-Regierung eine ganze Reihe neuer Arbeitsmarktregulierungen eingeführt worden waren, die nicht nur aus EU-Richtlinien entsprangen, sondern zum Teil auch nationalen Ursprungs waren, reagierte die Regierung sehr sensibel auf Vorwürfe der Arbeitgeber, das Ausmaß der unerwünschten Regulierung werde auch noch unnötigerweise erhöht. Aus diesem Blickwinkel wurden alle Schritte, bei der Umsetzung von EU-Richtlinien über das geforderte Mindestmaß hinauszugehen, sofort als ungerechtfertigtes »gold plating« gebrandmarkt (CBI 2000: 26).

Solche Vorwürfe konnten an einer Labour-Regierung, die mit einem für sozialdemokratische Parteien ungewöhnlich hohen Maß an wirtschaftsfreundlicher Rhetorik und Programmatik angetreten war, schwerlich spurlos vorübergehen. So war der Versuch des TUC von vornherein zum Scheitern verurteilt, die auf der europäischen Ebene gescheiterte Regelung zur Bezahlung während des Elternurlaubs bei der Umsetzung in nationales Recht doch noch durchzusetzen (Interview GB1: 505–512; Hall 1998; TUC 1999). Selbst geringfügige Überschreitungen des von der Richtlinie vorgegebenen Mindestniveaus wurden von den Arbeitgebern harsch kritisiert und in der Folge von der Regierung zurückgenommen.

Der Druck der Arbeitgeber war auch ausschlaggebend dafür, dass die Regierung bei der Ausarbeitung der Elternurlaubsverordnung beschloss, ein so genanntes »cut-off date« einzuführen, welches das Recht auf Elternurlaub auf Eltern beschränkte, deren Kinder *nach* dem Tag des Inkrafttretens der Regelung geboren wurden. Damit wurden alle Eltern ausgeschlossen, die zu diesem Zeitpunkt Kinder im Alter bis zu 5 Jahren hatten. Die Arbeitgeber hatten vehement auf die Schaffung einer solchen Stichtagsregelung gedrängt, um die unmittelbaren Effekte bei Einführung des Elternurlaubs möglichst gering zu halten (Arrow-smith 1999). Dabei standen vor allem die Bedenken von kleineren und mittleren Betrieben im Mittelpunkt, dass für sie der zeitweise Ausfall wichtiger Mitarbeiter besonders schwer auszugleichen sei. Daher sollte die Zahl der unmittelbar Anspruchsberechtigten in der Anlaufphase der Regelung so klein wie möglich gehalten werden.

Der TUC protestierte vehement gegen die Stichtagsregelung, die nach seiner Meinung eindeutig gegen die Richtlinie verstieß. Obwohl die Vertreter des TUC, die ja selbst an den europäischen Verhandlungen teilgenommen hatten, sich ihrer Sache sehr sicher waren (Interview GB1: 542–553), war die Richtlinie in diesem Punkt nicht eindeutig. Eine Stichtagsregelung wurde weder explizit erlaubt noch ausdrücklich verboten. Irland hatte bereits eine ähnliche Regelung verabschiedet, über die sich der irische Gewerkschaftsbund ICTU bei der Kommission beschwert hatte (siehe Kapitel 7.5). Zum Zeitpunkt der Debatten über die Stichtagsregelung in Großbritannien gab es jedoch noch keine eindeutige Reaktion der Kommission zu dieser Beschwerde. Der TUC kündigte allerdings an, er werde genauso wie die irischen Kollegen gegen die Regelung vorgehen, notfalls auch auf gerichtlichem Wege.

Die Regierung folgte aber dem Druck der Arbeitgeber, und so galt die Elternurlaubsverordnung,²⁰ die am 15. Dezember 1999 gerade noch rechtzeitig vor Ablauf der Umsetzungsfrist in Kraft trat, zunächst nicht für Eltern, deren Kinder vor diesem Tag geboren waren. Wie angekündigt, reichte der TUC daraufhin eine Klage beim High Court in London wegen fehlerhafter Umsetzung der EU-Richtlinie ein. Der Prozess war von großem öffentlichem Aufsehen begleitet, denn die Gewerkschaften wurden vor Gericht von Cherie Blair vertreten, die den meisten Briten wohl weniger als ausgewiesene Arbeitsrechtsexpertin denn als Ehefrau

20 The Maternity and Parental Leave etc. Regulations 1999, Statutory Instrument 1999 No. 3312.

des Premierministers bekannt war und zum Zeitpunkt der Verhandlung selbst kurz vor der Geburt eines Kindes stand (Interview GB6: 270–277; Financial Times, 16.5.2000: 6). Die britischen Richter verwiesen die Klage zur Vorabentscheidung an den Europäischen Gerichtshof, hielten es jedoch für sehr wahrscheinlich, dass dieser zugunsten des TUC entscheiden würde (Financial Times, 24.5.2000: 10). Das hing wohl auch damit zusammen, dass die Europäische Kommission in der Zwischenzeit eine offizielle »mit Gründen versehene Stellungnahme« an die irische Regierung verschickt hatte, in der sie die irische Stichtagsregelung für unvereinbar mit der Richtlinie erklärte (Financial Times, 16.5.2000: 6).²¹

Kurz bevor am 3. Mai 2001 die mündliche Verhandlung des Falls beim EuGH abgehalten werden sollte, erreichte der TUC eine Einigung mit der Regierung, in der sich diese bereit erklärte, die Stichtagsklausel zu streichen und allen betroffenen Eltern rückwirkend die entgangenen Elternurlaubsansprüche zu gewähren. Auf dieser Grundlage zog der TUC seine Klage zurück (Hall 2001; TUC 2001). Unmittelbar vor dieser Einigung hatte die Europäische Kommission noch einmal den Druck auf die Regierung erhöht, indem sie nun auch an die britische Regierung eine »mit Gründen versehene Stellungnahme« verschickte und die Rücknahme der Stichtagsregelung verlangte (Commission of the European Communities 2001). Die entsprechende Verordnung zur Ausdehnung der Elternurlaubsansprüche auf die vorher ausgeschlossenen Eltern trat schließlich am 10. Januar 2002 in Kraft.²²

Zusammenfassend ist festzuhalten, dass die Umsetzung der Elternurlaubsrichtlinie zunächst die Erwartung zu bestätigen scheint, nach der europäische Vorschriften mit hohem Anpassungsbedarf für ein bestimmtes Land dort zu großen Problemen bei der Umsetzung führen und entweder gar nicht, zu spät oder inkorrekt in nationales Recht überscriben werden. Es gibt jedoch einige Faktoren, die bei einer solchen Interpretation übersehen werden. Zunächst muss festgehalten werden, dass die Labour-Regierung die Umsetzung der Richtlinie in vollem Umfang unterstützte, da sie gut zu ihren sonstigen »familienfreundlichen« Reformen passte. Diese Unterstützung hebt sich fundamental von der grundsätzlichen Opposition ab, die der Richtlinie von der konservativen Regie-

21 Der Text des Mahnschreibens der Kommission ist abgedruckt bei Clauwaert/Harger (2000); siehe auch weiter unten, Kapitel 7.5.

22 The Maternity and Parental Leave (Amendment) Regulations 2001, Statutory Instrument 2001 No. 4010.

nung Major entgegengebracht worden war. Auch hier wird also wieder deutlich, dass es von großer Bedeutung sein kann, welche parteipolitische Ausrichtung die Regierung besitzt, die über das Schicksal einer Richtlinie zu entscheiden hat. Tatsächlich schaffte die Labour-Regierung es auch, den größten Teil der notwendigen Reformen rechtzeitig umzusetzen.

Neben parteipolitischen Faktoren spielten aber auch Interessengruppen eine entscheidende Rolle bei der Umsetzung der Richtlinie. Die Tatsache, dass die erlassenen Umsetzungsmaßnahmen zunächst bestimmte Eltern vom Elternurlaubsanspruch ausschlossen, war vor allem auf erheblichen Druck der Arbeitgeber zurückzuführen, die unmittelbaren Effekte der Richtlinie so gering wie möglich zu halten. Da die Richtlinie diesbezüglich nicht eindeutig war, musste die Frage durch ein von den Gewerkschaften eingeleitetes Gerichtsverfahren geklärt werden. Am Ende setzte sich die Interpretation des TUC durch und die Regierung schaffte die Stichtagsregelung umgehend ab.

6.6 Die Teilzeitarbeitsrichtlinie: Nationale Anpassung im Zeichen widerstreitender gesellschaftlicher Interessen

6.6.1 Europäischer Entscheidungsprozess und Anpassungsbedarf

Die von den europäischen Sozialpartnern ausgehandelte und durch eine Richtlinie des Rates verbindlich gemachte Rahmenvereinbarung über Teilzeitarbeit bedeutete für Großbritannien lediglich Anpassungsbedarf in mittlerer Höhe. Es gab zwar keine explizite Gesetzgebung über das Verbot der Ungleichbehandlung zwischen Voll- und Teilzeitarbeitnehmern hinsichtlich ihrer Beschäftigungsbedingungen, der Grundsatz der Nichtdiskriminierung zwischen Voll- und Teilzeitarbeitnehmern war hingegen für viele britische Teilzeitarbeitnehmer schon aufgrund der europäischen Geschlechtergleichbehandlungsrichtlinien faktisch verwirklicht. Genauer gesagt war dieses Prinzip *de facto* bereits für die rund 80 Prozent weiblichen Teilzeitarbeitnehmer durchgesetzt, weil diese sich auf die vom Europäischen Gerichtshof entwickelte Doktrin der *indirekten Diskriminierung* berufen konnten, wenn sie schlechter behandelt wurden als vergleichbare männliche Vollzeitarbeitnehmer (siehe insgesamt Barnard 1995: 180–181; Blanpain/Engels 1995: 205–207).

Dennoch sollte die Bedeutung des in der Richtlinie verankerten Nichtdiskriminierungsgrundsatzes nicht unterbewertet werden, denn die Richtlinie ermöglichte zum ersten Mal eine direkte, vom Geschlecht unabhängige Möglichkeit für Teilzeitarbeitnehmer, sich gegen eine Diskriminierung im Hinblick auf ihre Beschäftigungsbedingungen zu wehren. Damit erhielten erstmals auch männliche Teilzeitkräfte Anspruch auf Gleichbehandlung mit vergleichbaren Vollzeitarbeitnehmern. Weiblichen Teilzeitkräften blieb beim Nachweis einer Ungleichbehandlung durch die Richtlinie der Umweg über die indirekte Diskriminierung aufgrund des Geschlechts erspart. Trotzdem erzeugte die Umsetzung der Richtlinie im Ganzen gesehen nur geringe Zusatzkosten für die Wirtschaft. So schätzte die Regierung, dass die Richtlinie durch die Beendigung von Ungleichbehandlung im Hinblick auf Löhne, Betriebsrentenansprüche und andere betriebliche Zuwendungen jährliche Kosten für die Wirtschaft von nur rund 29 Millionen Pfund (etwa 46 Millionen Euro) zur Folge hatte (DTI 2000b).

Die relativ begrenzte Bedeutung der Richtlinie für Großbritannien hatte aber nicht nur mit der bestehenden Rechtslage im Hinblick auf Geschlechtergleichbehandlung zu tun, sondern auch mit einer spezifischen Schwäche der Richtlinie selbst, die sich insbesondere in einem Land wie Großbritannien negativ auswirkte. Dabei ging es um die Definition des »vergleichbaren Vollzeitarbeitnehmers«, der als Referenzpunkt für eine mögliche Ungleichbehandlung herangezogen werden musste. Im Grunde sah die Richtlinie diesbezüglich ein auf den ersten Blick gut durchdachtes »Zwiebelschalenmuster« vor, wie dies ein deutscher Beamter ausgedrückt hat (Interview D1: 190; siehe dazu bereits Kapitel 4.6). Wenn ein Vergleich mit einem ähnlichen Vollzeitarbeitnehmer in demselben Betrieb oder Unternehmen nicht möglich war, sah dieses Modell vor, auch tarifvertragliche Regelungen mit in die Beurteilung einzubeziehen (Paragraf 4, Abs. 1 der Rahmenvereinbarung über Teilzeitarbeit). Dadurch wurde eine über den Betrieb beziehungsweise das Unternehmen hinausgehende Vergleichsebene geschaffen, sodass für Teilzeitarbeitnehmer, die sich ungleich behandelt fühlten, wesentlich mehr Chancen eröffnet wurden, diese Ungleichbehandlung auch nachzuweisen.

Genau diese von der Richtlinie eröffnete zusätzliche Vergleichsebene war aber unter britischen Bedingungen so gut wie unwirksam. Um durch einen Vergleich mit tarifvertraglichen Bestimmungen eine Referenzebene außerhalb des Unternehmens oder Betriebs zu erhalten, müssen zunächst einmal Tarifverträge vorhanden sein, die für mehr als ein Unternehmen gelten. Generell ist aber der

tarifvertragliche Deckungsgrad in Großbritannien relativ gering.²³ Was jedoch noch viel wichtiger ist: Die überwiegende Mehrzahl der Tarifverträge wird auf der Ebene einzelner Unternehmen oder Betriebe abgeschlossen. 1990 galt lediglich für 10 Prozent der Arbeitnehmer im privaten Sektor ein Tarifvertrag, der sich auf mehr als ein Unternehmen erstreckte (Edwards et al. 1999: 20). Damit sind diese Tarifverträge so gut wie wertlos, um eine über die Betriebs- oder Unternehmensebene hinausgehende Vergleichsebene für die Gleichbehandlung von Teilzeitarbeitnehmern zu erwirken.

Für ein Land mit einem so dezentralisierten Tarifvertragswesen wie Großbritannien stellte also die in der Richtlinie niedergelegte Definition des vergleichbaren Vollzeitarbeitnehmers eine erhebliche Schwäche der Richtlinie dar. Dies hatte der TUC bereits bei den Verhandlungen auf der europäischen Ebene erkannt. Er war wie schon bei den Elternurlaubsgesprächen als vollwertiges Mitglied der Gewerkschaftsdelegation an den Verhandlungen beteiligt und forderte in diesem Rahmen eine weitere Definition des vergleichbaren Vollzeitarbeitnehmers, die auch unter britischen Bedingungen greifen würde. Dies war jedoch gegen die Arbeitgeberseite nicht durchzusetzen, wobei es hier insbesondere die CBI war, die gegen eine solche Ausweitung einschritt. Die britischen Arbeitgeber waren zwar auch wieder nur als Beobachter zugelassen, übten diese Rolle offenbar aber sehr aktiv aus (Interview GB6: 130–188).

Der Grund für diese aktive und letztlich auch erfolgreiche Verhandlungsteilnahme der CBI lag darin, dass sich schon während der im Oktober 1996 begonnenen Verhandlungen ein Wahlsieg der Labour Party und damit ein Ende des britischen Opt-out im Bereich der Sozialpolitik abzuzeichnen begann. Ähnlich wie beim Elternurlaub wurde die durch eine Richtlinie des Rates verbindlich gemachte Rahmenvereinbarung über Teilzeitarbeit kurze Zeit nach ihrer eigentlichen Verabschiedung durch eine Ausdehnungsrichtlinie, der die neu ins Amt gekommene Labour-Regierung zustimmte, auf Großbritannien ausgeweitet.²⁴ Damit musste Großbritannien die Teilzeitarbeitsmaßnahme bis zum 7. April 2000 umgesetzt haben, wobei ihr gemäß Artikel 2 der ursprünglichen Richtlinie wie

23 1996 lag er bei weniger als 40 Prozent, siehe Traxler/Blaschke/Kittel (2001: 196); siehe auch Kapitel 3.3.3.

24 Richtlinie 98/23/EG des Rates vom 7. April 1998 zur Ausdehnung der Richtlinie 97/81/EG zu der von UNICE, CEEP und EGB geschlossenen Rahmenvereinbarung über Teilzeitarbeit auf das Vereinigte Königreich Großbritannien und Nordirland, Amtsblatt EG Nr. L 131 vom 5.5.1998, S. 10.

allen übrigen Mitgliedstaaten die Option eingeräumt wurde, »bei besonderen Schwierigkeiten« die Umsetzungsfrist um bis zu einem Jahr zu verlängern.

6.6.2 Umsetzungsprozess und Umsetzungsergebnis

Bei der Umsetzung zeigte sich, dass die in der Richtlinie niedergelegte Definition des vergleichbaren Vollzeitarbeitnehmers tatsächlich einen Großteil der britischen Teilzeitarbeitnehmer *de facto* vom Anspruch auf Nichtdiskriminierung ausschloss. Als die Labour-Regierung im Januar 2000 einen Vorschlag zur Umsetzung der Richtlinie vorlegte (DTI 2000a), enthielt dieser aufgrund erheblichen Drucks der Arbeitgeber eine Definition des vergleichbaren Vollzeitarbeitnehmers, die die Referenzebene lediglich auf Arbeitnehmer im selben Betrieb oder Unternehmen beschränkte. Zusammen mit den restlichen Kriterien, welche die Richtlinie für die Vergleichbarkeit definierte, schloss diese enge Definition der Vergleichsebene nach Schätzungen der Regierung etwa 5 der 6 Millionen britischen Teilzeitarbeitnehmer effektiv von der Anwendung des Nichtdiskriminierungsgrundsatzes aus, da für diese ganz einfach kein vergleichbarer Vollzeitarbeitnehmer im selben Betrieb oder Unternehmen existierte. Entsprechend gering waren die zu erwartenden Zusatzkosten für die Wirtschaft (DTI 2000b: 4–6).

Der TUC protestierte vehement gegen diese enge Definition der Vergleichsebene. Er verlangte daher zumindest eine Ausdehnung auf anwendbare Tarifverträge, so wie es auch in der Richtlinie vorgesehen war. Allerdings wurde diese Forderung von den Gewerkschaften nicht mit großem Nachdruck verfolgt, da der praktische Effekt angesichts der geringen Zahl von Tarifverträgen, die für mehrere Unternehmen gelten, sehr begrenzt gewesen wäre (Interview GB6: 153–188). Stattdessen forderte der TUC die Einführung einer hypothetischen Vergleichsebene, wie sie bereits im Sex Discrimination Act von 1975 in Bezug auf Diskriminierungen aufgrund des Geschlechts niedergelegt war. Eine solche hypothetische Vergleichsebene hätte es einem Arbeitsgericht ermöglicht, bei Fehlen eines vergleichbaren Vollzeitarbeitnehmers im selben Betrieb oder Unternehmen einen Vergleich mit einem hypothetischen Vollzeitarbeitnehmer vorzunehmen, das heißt, das Gericht könnte auf der Grundlage von Informationen über die Beschäftigungsbedingungen anderer Arbeitnehmer innerhalb des betroffenen Betriebs Kriterien darüber aufstellen, wie ein vergleichbarer Vollzeitarbeitnehmer behandelt worden wäre, wenn es ihn denn gegeben hätte (TUC 2000).

Die Arbeitgeber lehnten die Einführung einer derartigen hypothetischen Referenzebene dagegen strikt ab. Nachdem die CBI auf der europäischen Ebene erfolgreich gegen eine solche Ausdehnung der Referenzebene opponiert hatte, war es für sie auch ein Leichtes, ihre nachträgliche Einführung als unnötiges »gold plating« zu brandmarken. Daher folgte die Regierung schließlich dem Druck der Arbeitgeber und beließ es dabei, dass Vergleiche nur mit einem ähnlichen Vollzeitarbeitnehmer im selben Betrieb oder Unternehmen angestellt werden konnten. Damit steht die letztlich verabschiedete Definition des vergleichbaren Vollzeitarbeitnehmers rechtlich nicht im Einklang mit der von der Richtlinie geforderten tarifvertraglichen Vergleichsebene und könnte daher gerichtlich angefochten werden. Der Grund, weshalb dies bislang noch niemand getan hat, liegt aber ganz offensichtlich darin, dass sich dadurch an der Praxis wenig ändern würde, weil es in Großbritannien kaum geeignete Tarifverträge gibt, die zu einem Vergleich über die Betriebs- oder Unternehmensebene hinaus genutzt werden könnten.

Die Zurückhaltung der Gewerkschaften in diesem Punkt hing sicherlich auch damit zusammen, dass die Regierung ihnen bei einer anderen Forderung entgegengekommen war. Dabei ging es um die Frage, ob der Anwendungsbereich des Umsetzungsrechtsakts auf »employees« beschränkt oder auf »workers« ausgedehnt werden sollte.²⁵ Die Regierung wollte den Geltungsbereich der Teilzeitarbeitsregelung zunächst auf »employees« beschränken, so wie dies bei allen übrigen gesetzlichen Vorschriften im Bereich des Arbeitsrechts traditionell der Fall war (Interview GB10: 177–203). Die Gewerkschaften wandten sich jedoch entschieden gegen eine solche Begrenzung der Regelung auf »employees«, weil dadurch gerade eine besonders ungeschützte Gruppe von Teilzeitarbeitnehmern ausgeschlossen würde. Dabei argumentierte der TUC, er habe bei den Verhandlungen auf der europäischen Ebene explizit darauf gedrängt, den Begriff »part-time workers« zu verwenden, um den Anwendungsbereich der Rahmenvereinbarung zu definieren. Um dieses Argument zu untermauern, kam dem TUC seine

25 Im britischen Arbeitsrecht bezeichnet der Begriff »employees« alle Arbeitnehmer mit einem ordentlichen Arbeitsvertrag, während »workers« auch die Gruppe von arbeitnehmerähnlichen Personen umfasst, die keinen Arbeitsvertrag besitzen, sondern Dienstleistungen anbieten, dabei aber bis zu einem gewissen Grad wirtschaftlich abhängig von ihrem Auftraggeber oder Klienten sind. Darunter fallen in Großbritannien Formen der Heimarbeit, der Zeitarbeit oder der Tätigkeit als freier Mitarbeiter (siehe dazu ausführlich Burchell/Deakin/Honey 1999: 5–19, 90–91).

unmittelbare Beteiligung an den europäischen Sozialpartnergesprächen zugute, denn er konnte Verhandlungsprotokolle vorlegen, die seiner Meinung nach zeigten, dass der Anwendungsbereich tatsächlich explizit auf Teilzeit arbeitende »workers« bezogen werden sollte (Interview GB6: 598–619; siehe auch TUC 2000: 2–3).

Die ebenfalls an den europäischen Verhandlungen beteiligte CBI zweifelte allerdings an der Stichhaltigkeit der gewerkschaftlichen Argumentation. Sie bestand darauf, die Regierung könne und solle den Anwendungsbereich auf »employees« beschränken (Interview GB5: 671–685). Die Haltung der CBI verdeutlicht, dass die rechtlich begründeten Argumente des TUC nicht ganz stichhaltig waren. Gestützt wird diese Interpretation auch durch den Text der Rahmenvereinbarung über Teilzeitarbeit.²⁶ Umso wichtiger war es für die Gewerkschaften, die Regierung nicht nur argumentativ, sondern auch mit erheblichem politischem Druck von der eigenen Haltung zu überzeugen (Interview GB6: 471–480, 762–768). Dieser politische Druck zahlte sich aus, denn letztlich beschloss die Regierung, den Anwendungsbereich der Teilzeitarbeitsregelung auf »workers« auszuweiten (Financial Times, 4.5.2000: 6). Dadurch wurden etwa 5 Prozent aller Teilzeitbeschäftigten zusätzlich von der Nichtdiskriminierungsregelung erfasst (Burchell/Deakin/Honey 1999: 86; DTI 2000b).

Damit wird deutlich, dass die von der Regierung letztlich gewählte Art der Umsetzung auf einem klaren politischen Tausch zwischen den unvereinbaren Positionen der Gewerkschaften und der Arbeitgeber basierte: Während die Gewerkschaften ihre Forderungen im Hinblick auf die Ausdehnung des Anwendungsbereichs auf »workers« durchsetzen konnten, behielten die Arbeitgeber bei der Definition der Vergleichsebene zwischen Teilzeit- und Vollzeitarbeitnehmern die Oberhand. Da der TUC die Frage des Anwendungsbereichs als absolut zentral einstufte, sich dabei aber nicht auf den Rechtsweg verlassen wollte oder konnte, akzeptierte er die zumindest rechtlich nicht im Einklang mit der Richtlinie stehende (wenngleich in der Praxis wenig Unterschied machende) engere Definition der Vergleichsebene, ohne dagegen zu klagen. Die Aushandlung die-

26 In dem entsprechenden Paragraphen 2, Abs. 1 der Vereinbarung ist zwar davon die Rede, dass sich die in der Vereinbarung niedergelegten Vorschriften auf Teilzeitbeschäftigte (»part-time workers«) bezögen, bei der Bestimmung dieser Gruppe wird jedoch wiederum auf die »Rechtsvorschriften, Tarifverträge oder Gepflogenheiten in dem jeweiligen Mitgliedstaat« verwiesen. Es ist daher durchaus zweifelhaft, ob die Argumentation des TUC bei einer möglichen Klage vor dem EuGH tatsächlich bestätigt worden wäre.

ses Tauschgeschäfts nahm einige Zeit in Anspruch, sodass die Regierung eine dreimonatige Verlängerung der Umsetzungsfrist beantragen musste (Interview GB6: 668–681). Auf der Basis des rechtlich nicht ganz mit der Richtlinie übereinstimmenden Kompromisses konnte die Verordnung zur Umsetzung der Teilzeitarbeitsrichtlinie schließlich zum 1. Juli 2000 in Kraft treten.²⁷

Insgesamt weist die Umsetzung der Teilzeitarbeitsrichtlinie in Großbritannien erstens darauf hin, dass bereits ein mittleres Ausmaß erforderlicher Anpassungen ausreichen kann, um fundamentale Konflikte im Umsetzungsprozess zu provozieren. Der Fall verdeutlicht auch den hohen (positiven oder negativen) Einfluss, den mächtige Interessengruppen auf die Umsetzung von EU-Richtlinien ausüben können. In diesem Fall sah sich die Labour-Regierung mit vehement vorgetragenen Forderungen von Arbeitgebern und Gewerkschaften konfrontiert, deren Verknüpfung im Rahmen eines (rechtlich nicht ganz richtlinienkonformen) Tauschgeschäfts einige Zeit in Anspruch nahm.

27 The Part-Time Workers (Prevention of Less Favourable Treatment) Regulations 2000, Statutory Instrument 2000 No. 1551.

Kapitel 7

Die Umsetzung der Richtlinien in Irland

Die im vorangegangenen Kapitel dargestellten Umsetzungsprozesse der sechs ausgewählten Richtlinien in Großbritannien haben abermals verdeutlicht, dass das Ausmaß der erforderlichen Anpassungen nur über begrenzte Erklärungskraft verfügt. Wie in der folgenden empirischen Analyse gezeigt wird, setzt sich dieser Trend auch in den irischen Fällen fort. Aufgrund des ähnlich niedrigen arbeitsrechtlichen Ausgangsniveaus wie in Großbritannien sind hier ebenfalls zum Teil hohe Reformfordernisse zu beobachten. Daneben zeigen sich aber auch Fälle mittleren oder geringen Anpassungsbedarfs. Die korrespondierenden Anpassungsformen fügen sich allerdings nicht in das von der Misfit-These suggerierte Bild. Neben abermaligen Belegen für den unabhängigen Einfluss von politischen Akteuren wie insbesondere Regierungsparteien und Interessengruppen liefern die irischen Fallstudien Hinweise auf die Bedeutung administrativer Umsetzungs-hürden.

7.1 Die Nachweisrichtlinie: Verzögerungen als Folge administrativer Überlastung

7.1.1 Europäischer Entscheidungsprozess und Anpassungsbedarf

Die 1991 verabschiedete Nachweisrichtlinie bedeutete für Irland, ähnlich wie für den britischen Nachbarn, lediglich geringfügige Anpassungen der bestehenden Rechtsvorschriften. Bereits seit 1973 existierte mit dem Minimum Notice and Terms of Employment Act¹ eine gesetzliche Regelung, die den meisten Arbeit-

¹ Das Gesetz wurde zuletzt durch den Worker Protection (Regular Part-Time Employees) Act 1991 geändert.

nehmern das Recht auf einen schriftlichen Nachweis der wichtigsten Bedingungen ihres Beschäftigungsverhältnisses garantierte. Angesichts des geringen Anpassungsbedarfs gab es keinen Grund für die irische Regierung, gegen den Vorschlag zu opponieren. Daher wurde die Richtlinie letztlich einstimmig mit den Stimmen Irlands vom Ministerrat verabschiedet (EIRR 210/1991: 12–13, 214/1991: 2).

Aufgrund der Richtlinie musste der Anwendungsbereich der vorherigen Regelung geringfügig ausgeweitet werden. So war es notwendig, die Vorbeschäftigungsdauer für den Anspruch auf einen schriftlichen Nachweis von 13 Wochen auf einen Monat zu verkürzen (Dáil Debates 437, 9.12.1993: 194). Darüber hinaus war es erforderlich, die bestehenden gesetzlichen Vorschriften auf zwei weitere kleine Gruppen von Beschäftigten auszudehnen. Dabei handelte es sich einerseits um bestimmte Staatsbedienstete, insbesondere Beamte in der öffentlichen Verwaltung sowie Angehörige der Polizei und der Armee, andererseits um Beschäftigte, die im Haushalt oder auf dem Bauernhof eines Familienangehörigen arbeiteten (siehe Paragraf 3 des Minimum Notice and Terms of Employment Act und Artikel 1 der Richtlinie).

Über diese geringfügige Ausdehnung des Anwendungsbereichs hinaus erforderte die Richtlinie eine gewisse Ausweitung der in den schriftlichen Nachweis aufzunehmenden Beschäftigungsbedingungen. So mussten nun auch der Name und die Anschrift des Arbeitgebers, die Bezeichnung oder kurze Beschreibung der Tätigkeit und ein Hinweis auf eventuell anwendbare Tarifverträge in dem schriftlichen Nachweis enthalten sein (Paragraf 9 des Minimum Notice and Terms of Employment Act und Artikel 2 der Richtlinie). Schließlich mussten spezielle Regelungen für im Ausland tätige Arbeitnehmer getroffen werden, und es musste dafür gesorgt werden, dass der Arbeitgeber den Arbeitnehmer über eine Änderung seiner arbeitsvertraglichen Bedingungen erneut schriftlich informiert (Dáil Debates 437, 9.12.1993: 197).

Insgesamt handelte es sich dabei jedoch lediglich um geringfügige graduelle Anpassungen. Das Prinzip, dass Arbeitnehmer Anspruch auf einen schriftlichen Nachweis ihrer wesentlichen Beschäftigungsbedingungen haben, war hingegen bereits seit langem im irischen Arbeitsrechtssystem verankert. Aufgrund des geringen Anpassungsbedarfs und angesichts der Tatsache, dass die Ausstellung eines schriftlichen Nachweises ohnehin lediglich geringfügigen administrativen Aufwand bedeutete, erzeugte die Richtlinie für die irische Wirtschaft keine nennenswerten Kosten.

7.1.2 Umsetzungsprozess und Umsetzungsergebnis

Aus der Sicht der Misfit-These muss es zunächst überraschen, dass die Richtlinie trotz der wenig bedeutenden Anpassungserfordernisse zwar korrekt, aber erst mit deutlicher Verspätung umgesetzt wurde. So wurde der Terms of Employment (Information) Act erst am 5. April 1994 verabschiedet und trat am 16. Mai 1994, fast ein Jahr nach Ablauf der Umsetzungsfrist, in Kraft. Der Grund für diese Verzögerung lag vor allem in der administrativen Überlastung des zuständigen Ministeriums, die aus der enormen Zahl gleichzeitig umzusetzender Sicherheits- und Gesundheitsschutzrichtlinien herrührte. Gemäß einer im Mai 1992 erstellten Übersicht hatte das Department of Labour zu diesem Zeitpunkt insgesamt 30 Richtlinien umzusetzen. Von diesen 30 Richtlinien war bereits bei 8 die Umsetzungsfrist abgelaufen, und bei weiteren 14 lief die Frist innerhalb des nächsten halben Jahres ab (Dáil Debates 420, 27.5.1992: 772–776).

Angesichts der geringfügigen politischen Bedeutung der erforderlichen Anpassungen und angesichts der Vielzahl anderer Richtlinien, deren Umsetzung teilweise sehr viel drängender erschien, wurde die Nachweisrichtlinie bei der administrativen Prioritätensetzung zunächst hintangestellt. Das Department of Enterprise and Employment war stattdessen damit beschäftigt, eine ganze Reihe weiterer Gesetzesvorlagen auszuarbeiten und ins Parlament einzubringen. So legte das Ministerium im Laufe des Jahres 1993 insgesamt 5 Gesetzesvorschläge vor (Dáil Debates 437, 9.12.1993: 208), wovon manche politisch wesentlich wichtiger erschienen als die minimalen Anpassungen, die von der europäischen Nachweisrichtlinie gefordert wurden. Nachdem der Vorschlag einmal die administrative Hürde genommen hatte und im Dezember 1993 ins Parlament eingebracht worden war, ging seine Verabschiedung relativ zügig und ohne größere Kontroversen vonstatten. Aufgrund des geringen Konfliktniveaus konnte der Terms of Employment (Information) Act 1994 schließlich in weniger als einem halben Jahr vom Parlament verabschiedet werden.

Im Ganzen betrachtet verdeutlicht die irische Reaktion auf die Nachweisrichtlinie, dass es selbst bei Richtlinien, die nur minimalen Anpassungsbedarf erfordern und politisch weitgehend unumstritten sind, zu nicht unerheblichen Verspätungen bei der Umsetzung kommen kann, wenn die für die Ausarbeitung eines Gesetzesvorschlags zuständige Administration aufgrund anderer drängender Aufgaben und mangelnder Ressourcen überlastet ist. Es spricht sogar einiges dafür, dass unter den Bedingungen administrativer Überlastung gerade Maßnahmen, die nur geringfügige Anpassungen erfordern, hintangestellt werden, wäh-

rend politisch bedeutsamer erscheinende Dossiers bei der administrativen Problemverarbeitung bevorzugt werden.

7.2 Die Mutterschutzrichtlinie: Problemlose Anpassung durch parteipolitischen Konsens

7.2.1 Europäischer Entscheidungsprozess und Anpassungsbedarf

Der im Oktober 1990 vorgelegte Vorschlag der Kommission über eine Richtlinie zum Schutz von schwangeren Arbeitnehmerinnen und Wöchnerinnen (KOM [1990] 406) hätte für Irland signifikante Anpassungen und nicht unerhebliche Kosten bedeutet. Diese resultierten vor allem aus den vorgeschlagenen Bestimmungen zum Mutterschaftsurlaub. Zwar verfügte Irland bereits über eine gesetzliche Regelung,² die den meisten Arbeitnehmerinnen Anspruch auf die vorgesehenen 14 Wochen Mutterschaftsurlaub gewährte, doch der Kommissionsentwurf sah die Zahlung von Mutterschaftsgeld in Höhe des vollen vorherigen Lohns vor. Das Niveau des bestehenden irischen Mutterschaftsgeldes lag aber lediglich bei 70 Prozent des vorherigen Lohns (DELR 1994: 15).

In den europäischen Verhandlungen versuchte die damalige Mitte-Rechts-Regierungskoalition zwischen Fianna Fáil und den Progressive Democrats, die Höhe des Mutterschaftsgeldes zu senken, um die Anpassungskosten zu reduzieren. Jedenfalls wurde der Regierung von mehreren Parlamentsabgeordneten der oppositionellen Labour Party unter Berufung auf interne Ratsprotokolle vorgeworfen, sie habe sich, gemeinsam mit Großbritannien, bei den Verhandlungen auf der europäischen Ebene gegen die von der Kommission vorgeschlagene Höhe des Mutterschaftsgeldes gestemmt oder sich zumindest hinter der vehementen britischen Opposition versteckt, um nicht selbst als Kritikerin auftreten zu müssen.³ Letztlich endeten die europäischen Verhandlungen mit einer deutlichen Absenkung des erforderlichen Mutterschaftsgeldes. Die verabschiedete Richtlinie sah nur noch eine Bezahlung während des Mutterschaftsurlaubs in Höhe des Krankengeldes vor. Damit lag die bestehende irische Regelung hinsichtlich die-

2 Der Maternity Protection of Employees Act 1981.

3 Siehe Dáil Debates 412, 7.11.1991: 847–851; Dáil Debates 413, 19.11.1991: 14–18; siehe auch Kapitel 6.2.

ses zumindest potenziell kostenträchtigen Standards der Richtlinie bereits oberhalb des europäisch festgelegten Niveaus.

Angesichts dessen konzentrierten sich die relevanten Anpassungen für Irland auf die Verbesserung des Sicherheits- und Gesundheitsschutzes. Diesbezüglich trat die irische Regierung, ähnlich wie etwa die niederländische (siehe Kapitel 5.2), bei den Verhandlungen auf der europäischen Ebene dafür ein, die Richtlinie so zu gestalten, dass sie mit einem System individueller Risikobeurteilung am Arbeitsplatz vereinbar war, das in Irland bereits etabliert war. Dabei wollte man verhindern, dass aufgrund der Richtlinie generelle Beschäftigungsverbote für schwangere und stillende Mütter eingeführt werden müssten, wie dies von einigen anderen Mitgliedstaaten, insbesondere von Deutschland, befürwortet wurde (Interview IRL3: 868–870; siehe auch Kapitel 4.2).

Dieses Anliegen der irischen und anderer Regierungen war schließlich erfolgreich, denn die verabschiedete Richtlinie enthielt keinerlei generelle Beschäftigungsverbote. Sie sah lediglich ein System der Gefahrenbeurteilung vor, auf dessen Basis dann geeignete Maßnahmen zu ergreifen waren, damit schwangere und stillende Frauen nicht unter gefährlichen Bedingungen arbeiten mussten (Artikel 5 und 6 der Richtlinie). Beim Schutz vor gesundheitsgefährdender Nacharbeit schrieb die Richtlinie sogar explizit eine individuelle ärztliche Prüfung vor (Artikel 7 der Richtlinie). Auf dieser Grundlage stimmte die irische Regierung dem Mutterschutzvorschlag letztlich zu (Interview IRL3: 913–918).

Wenngleich ein Großteil der Standards in Irland bereits erfüllt war, erforderte die Richtlinie doch einige Anpassungen, die in der Summe von nicht unwesentlicher Bedeutung waren. So musste zunächst der Anwendungsbereich der bestehenden Mutterschutzregelungen geringfügig ausgedehnt werden. Dadurch erhielten Teilzeitarbeiterinnen, die weniger als 8 Stunden in der Woche arbeiten, erstmals Anspruch auf Mutterschaftsurlaub. Ebenso war es notwendig, das Recht auf Mutterschaftsurlaub auf Arbeitnehmerinnen mit befristeten Verträgen auszudehnen, deren Laufzeit insgesamt kürzer als 26 Wochen war oder zum Zeitpunkt des Schwangerschaftsbeginns nur noch weniger als 26 Wochen Laufzeit hatten (DELR 1994: 5–7). Darüber hinaus musste der Kündigungsschutz für schwangere Frauen verbessert werden (Interview IRL6: 125–134). Ähnlich wie in Großbritannien war es in Irland vor Umsetzung der Mutterschutzrichtlinie nicht automatisch untersagt, einer Frau aus Gründen, die im Zusammenhang mit ihrer Schwangerschaft standen, zu kündigen. Vielmehr erlaubte Artikel 6 des Unfair Dismissals Act 1977 die Entlassung einer schwangeren Arbeitnehmerin, wenn sie aufgrund ihrer Schwangerschaft nicht mehr in der Lage war, ihre Arbeit

angemessen zu verrichten (siehe auch DELR 1994: 27). Des Weiteren verlangte die Richtlinie, dass schwangere Frauen nicht nur ein Recht auf Freistellung von der Arbeit zur Wahrnehmung schwangerschaftsbezogener Arzttermine haben mussten, sondern auch auf eine Fortzahlung des Lohns während dieser Zeit. Das bestehende Recht garantierte nur einen Anspruch auf unbezahlte Freistellung für ärztliche Untersuchungen während der Schwangerschaft.

Die wichtigsten Neuerungen betrafen jedoch den Sicherheits- und Gesundheitsschutz von werdenden und stillenden Müttern. Zwar galt die vorhandene allgemeine Arbeitsschutzgesetzgebung grundsätzlich auch für schwangere Frauen und stillende Mütter (Interview IRL3: 666–681), aber es existierten keine spezifischen Arbeitsschutzmaßnahmen für diese Gruppe von Arbeitnehmerinnen. So erforderte die Richtlinie die Einführung einer besonderen Arbeitsplatzbeurteilung in Bezug auf die spezifischen Gesundheitsgefahren für werdende oder stillende Mütter. Auch Maßnahmen zum Schutz werdender Mütter vor gesundheitsgefährlicher Nacharbeit mussten neu eingeführt werden (Artikel 4 bis 8 der Richtlinie). Ein zentraler Punkt bei diesen arbeitsschutzbezogenen Neuerungen war die Schaffung einer bezahlten Freistellung aus Gründen des Sicherheits- und Gesundheitsschutzes (Interview IRL6: 75–86).

In der Summe zeigt sich, dass die Mutterschutzrichtlinie für Irland materiellen Anpassungsbedarf in mittlerer Höhe bedeutete. Insbesondere die nicht unwesentliche Verbesserung des Arbeitsschutzes ist für diese Beurteilung entscheidend. Die Tatsache, dass hinsichtlich der potenziell kostenträchtigsten Bestimmungen, der Vorschriften über die Dauer des Mutterschaftsurlaubs und die Höhe des Mutterschaftsgeldes keine Anpassungen erforderlich waren, begrenzte die finanziellen Implikationen der Richtlinie deutlich. Nichtsdestotrotz waren vor allem die Verbesserungen des Arbeitsschutzes mit gewissen Kosten für die Wirtschaft verbunden. Angesichts der insgesamt begrenzten Zahl schwangerer und stillender Frauen und in Anbetracht der bereits bestehenden allgemeinen Arbeitsschutzregelungen ist jedoch davon auszugehen, dass die Richtlinie lediglich geringfügige ökonomische Implikationen für die irische Wirtschaft mit sich brachte.

7.2.2 Umsetzungsprozess und Umsetzungsergebnis

Die Umsetzung der Richtlinie verlief weitgehend reibungslos und ohne größere Konflikte. Das lag vor allem daran, dass die Verbesserung des Mutterschutzes von allen wichtigen politischen Parteien grundsätzlich befürwortet wurde.⁴ Daher machte es auch keinen entscheidenden Unterschied, dass für die Umsetzung nicht mehr die Mitte-Rechts-Regierung zwischen Fianna Fáil und den Progressive Democrats verantwortlich war, die an den europäischen Verhandlungen teilgenommen hatte, sondern ein Mitte-Links-Bündnis zwischen Fianna Fáil und Labour.

Die Regierung unternahm alle nötigen Schritte, um die Richtlinie inhaltlich korrekt und weitgehend pünktlich umzusetzen. Da für die verschiedenen Teile der Richtlinie verschiedene Verwaltungseinheiten zuständig waren, bedurfte es intensiver interministerieller Abstimmung. Das Department of Equality and Law Reform hatte die Federführung inne, da es für die von der Richtlinie geforderten arbeitsrechtlichen Reformen verantwortlich war. Das Department of Enterprise and Employment war in Zusammenarbeit mit der Health and Safety Authority für die Sicherheits- und Gesundheitsaspekte zuständig, während sich schließlich das Department of Social Welfare um die Regelungen hinsichtlich der Bezahlung während der Sicherheits- und Gesundheitsfreistellung kümmerte. Auch mit den Sozialpartnern wurden intensive Beratungen geführt.⁵

Der einzige Streitpunkt, der dabei auftauchte, betraf die Frage, wer für die Bezahlung während der Freistellung aus Gründen des Sicherheits- und Gesundheitsschutzes aufkommen sollte. Der Vorschlag der Regierung sah vor, dass Arbeitnehmerinnen, die gezwungen waren, diese Freistellung in Anspruch zu nehmen, in den ersten drei Wochen den vollen Lohn von ihrem Arbeitgeber erhalten sollten. Erst danach sollte eine Zahlung aus den Sozialversicherungskassen in Höhe des Krankengeldes erfolgen (Dáil Debates 446, 26.10.1994: 892). Die Arbeitgeber sträubten sich gegen diese finanzielle Belastung und verlangten, dass bereits vom ersten Tag an die Sozialversicherungsleistung gezahlt werden solle (Interview IRL2: 623–665). Diese Forderung fand sogar bei Gewerkschaften und Frauenorganisationen Unterstützung, da diese befürchteten, die Regelung könnte

4 Siehe zu den Debatten im Parlament Dáil Debates 446, 26.10.1994: 888–893, 1032–1072; Dáil Debates 446, 27.10.1994: 1198–1219.

5 Siehe dazu die Ausführungen des zuständigen Ministers für Equality and Law Reform in Dáil Debates 446, 26.10.1994: 888–893 und Dáil Debates 446, 27.10.1994: 1217–1218.

dazu führen, dass Frauen aus Angst um ihren Arbeitsplatz möglicherweise gar nicht erst versuchen würden, eine solche für den Arbeitgeber kostenträchtige Freistellung zu beantragen, oder dass manche Unternehmen sogar dazu übergehen würden, erst gar keine Frauen im gebärfähigen Alter mehr einzustellen, um nicht irgendwann mit diesen Kosten der Freistellung konfrontiert zu sein (siehe dazu Dáil Debates 446, 26.10.1994: 1036; Dáil Debates 446, 27.10.1994: 1218).

Letztlich wurden diese Bedenken von der Regierung vor allem unter Hinweis auf die relativ geringe Höhe der betreffenden Kosten abgewiesen (Dáil Debates 446, 26.10.1994: 1218), ohne dass dies zu größeren Auseinandersetzungen geführt hätte. Selbst die Abgeordneten der Progressive Democrats im Parlament stellten sich nicht auf die Seite der Arbeitgeber, sondern unterstützten den Vorschlag der Regierung (Dáil Debates 446, 26.10.1994: 1040–1048). Aufgrund der großen Einmütigkeit (fast) aller relevanten politischen Kräfte konnten die Anforderungen der Richtlinien trotz der komplizierten administrativen Zuständigkeitsstruktur weitgehend rechtzeitig⁶ und korrekt⁷ erfüllt werden.

Alles in allem ist die Umsetzung der Mutterschutzrichtlinie in Irland ein Beispiel für eine reibungslose Erfüllung europäischer Vorgaben, und das obwohl die erforderlichen Anpassungen nicht insignifikant waren. Begünstigt wurde diese effektive und schnelle Umsetzung vor allem dadurch, dass alle beteiligten politischen Kräfte sich grundsätzlich für die Verbesserung des Mutterschutzes aus-

6 Die Bestimmungen über die Bezahlung während der Freistellung aus Gründen des Sicherheits- und Gesundheitsschutzes waren in den Social Welfare (Health and Safety Benefit) Regulations, 1994, Statutory Instrument 1994, No. 313, niedergelegt, die pünktlich zum 19. Oktober 1994 in Kraft traten. Mit knapp zweieinhalbmonatiger Verspätung traten am 30. Dezember 1994 auch die Sicherheits- und Gesundheitsregelungen in Kraft (siehe die Safety, Health and Welfare at Work [Pregnant Employees etc.] Regulations 1994, Statutory Instrument 1994, No. 446). Der reformierte Maternity Protection Act wurde schließlich am 27. Dezember 1994 vom Parlament verabschiedet und trat am 30. Januar 1995, knapp dreieinhalb Monate nach Ablauf der Umsetzungsfrist, in Kraft.

7 Es gab lediglich einen geringfügigen rechtlichen Fehler bei der Umsetzung der Sicherheits- und Gesundheitsschutzaspekte. Dabei ging es darum, dass die in den Anhängen der Richtlinie aufgeführten gefährlichen Arbeitsbedingungen als nicht erschöpfende Liste definiert waren, sodass die Möglichkeit offen gehalten werden sollte, dass auch andere potenziell gefährliche Stoffe und Arbeitsprozesse zu beachten waren. Die ursprüngliche irische Verordnung definierte jedoch eine erschöpfende Liste (Interviews IRL1: 372–376, IRL3: 131–176). Die Kommission bemängelte diesen rechtlichen Fehler in ihrem Umsetzungsbericht (KOM[1999] 100: 8). Daraufhin erarbeitete die Health and Safety Authority eine korrigierte Fassung der Verordnung, die am 30. Juni 2000 in Kraft trat.

sprachen und die nötigen Reformen daher fast einhellig unterstützten. Daher blieb die Opposition des Arbeitgeberlagers gegen die von der Regierung beschlossene Beteiligung der einzelnen Arbeitgeber an den Kosten der neu eingeführten Freistellung aus Sicherheits- und Gesundheitsgründen ohne Wirkung.

7.3 Die Arbeitszeitrichtlinie: Parteipolitisch motivierte Überimplementation trotz Sorge um die nationale Wettbewerbsfähigkeit

7.3.1 Europäischer Entscheidungsprozess und Anpassungsbedarf

Der 1990 vorgelegte Vorschlag für eine Richtlinie über bestimmte Aspekte der Arbeitszeitgestaltung bedeutete für Irland ein hohes Maß an Anpassungen und signifikante Kosten, insbesondere nachdem das Europäische Parlament und die französische Regierung darauf gedrängt hatten, den Entwurf der Kommission um eine Bestimmung zu ergänzen, die eine durchschnittliche wöchentliche Höchst-arbeitszeit von 48 Stunden vorsah. In Irland existierten zwar gesetzliche Vorschriften über tägliche und wöchentliche Arbeits- und Ruhezeiten,⁸ diese galten jedoch nicht für alle Branchen, sahen zum größten Teil wesentlich weniger strikte Vorschriften vor wie der Richtlinienentwurf und waren vor allem bereits so alt, dass sie nach allgemeiner Ansicht in der Praxis kaum mehr von Bedeutung waren (Interview IRL4: 263–267; siehe auch *Irish Times*, 2.6.1993).

Daher gab es einen bedeutenden Anteil irischer Arbeitnehmer mit sehr langen Wochenarbeitszeiten. Schätzungen der Regierung zufolge arbeiteten 1993 etwa 6 bis 7 Prozent aller Arbeitnehmer in Irland länger als durchschnittlich 48 Stunden pro Woche (*Irish Times*, 26.8.1993: 15). Aufgrund dessen drängte die Regierung bei den Verhandlungen auf der europäischen Ebene darauf, Arbeitnehmer mit besonders langen Arbeitszeiten wie Ärzte in der Ausbildung und Beschäftigte auf See vom Anwendungsbereich der Richtlinie auszuschließen. Das gelang ihr schließlich auch, nicht zuletzt weil auch die britische Regierung für einen Ausschluss dieser Kategorien von Arbeitnehmern eintrat (*Irish Times*, 23.11.1993: 2). Darüber hinaus befürwortete die irische Regierung auch die Möglichkeit,

⁸ Insbesondere der *Conditions of Employment Act, 1936* und der *Shops (Conditions of Employment) Act, 1938*.

Abweichungen von den Standardvorschriften der Richtlinie durch Vereinbarungen auf betrieblicher Ebene (und nicht nur durch nationale, regionale oder branchenweite Tarifverträge) vornehmen zu können, um der dezentralen Kollektivvertragsstruktur in Irland Rechnung zu tragen (Irish Times, 2.6.1993: 1).

Schließlich unterstützte Fianna Fáil, die während der entscheidenden Verhandlungsphase der Richtlinie das irische Arbeitsressort inne hatte, die britische Forderung nach einer individuellen Opt-out-Möglichkeit aus der 48-Stunden-Woche. Jedenfalls wies die Fianna-Fáil-Politikerin Mary O'Rourke, die zwischen 1993 und 1994 Staatssekretärin im Department of Labour Affairs war, im Zusammenhang der späteren Umsetzung darauf hin, sie habe sich bei den europäischen Verhandlungen für das individuelle Opt-out eingesetzt, um die Wettbewerbsfähigkeit der irischen Wirtschaft zu sichern (Irish Times, 8.11.1996: 2). Angesichts der errungenen Flexibilisierungen zeigte sich die Regierung Irlands schließlich sehr zufrieden mit dem erzielten Resultat (Irish Times, 2.6.1993: 1). Daher stimmte Irland der Richtlinie zu, als diese im Rat verabschiedet wurde (EIRR 239/1993: 2).

Die Tatsache, dass die von Fianna Fáil geführte Regierung der Arbeitszeitrichtlinie am Ende zustimmte, verdeutlicht, dass die größte bürgerlich-konservative Partei Irlands wirtschafts- und sozialpolitisch ein wesentlich weniger wirtschaftsliberales Programm verfolgte als etwa die Tories in Großbritannien (siehe Kapitel 6.3). Dies wird umso deutlicher, wenn man bedenkt, dass selbst die abgeschwächte Version der Richtlinie, die letztlich verabschiedet wurde, immer noch ein hohes Maß an Anpassungsbedarf und erhebliche Kosten für Irland bedeutete.

Wie bereits erwähnt, mussten aufgrund der Richtlinie für bestimmte Sektoren wie die Landwirtschaft und Teile des Dienstleistungssektors (insbesondere Krankenhäuser und Pflegeheime, Banken und Versicherungen oder die Medienbranche) erstmals gesetzliche Vorschriften über Arbeits- und Ruhezeiten eingeführt werden. Die Richtlinie erforderte darüber hinaus eine erhebliche Reduzierung der gesetzlich erlaubten Wochenarbeitszeiten für jene Bereiche, die zuvor bereits von gesetzlichen Arbeitszeitbestimmungen erfasst gewesen waren. So musste die durchschnittliche Wochenarbeitszeit im Hotel- und Gaststättengewerbe um 13 Stunden, in der Industrie um 12 Stunden und im Einzelhandel um 6 Stunden reduziert werden. Diese Reduzierung der erlaubten Wochenarbeitszeiten kam einem »change of culture« gleich, wie es ein Gewerkschaftsvertreter ausdrückte (Interview IRL8: 464), da die bestehenden gesetzlichen Arbeitszeitregelungen bereits so alt waren, dass sie in der Praxis kaum mehr beachtet wurden.

Neben der Einführung der 48-Stunden-Woche mussten zum ersten Mal überhaupt allgemein gültige Arbeitszeit- und Arbeitsschutzbestimmungen für Nachtarbeitnehmer eingeführt werden. Schließlich musste, ähnlich wie in Deutschland, der gesetzliche Mindesturlaub von 3 auf 4 Wochen verlängert werden. Im Gegensatz zu Deutschland hatten in Irland jedoch lediglich rund 80 Prozent der Arbeitnehmer bereits durch tarifvertragliche Regelungen Anspruch auf einen mindestens vierwöchigen bezahlten Jahresurlaub (Dáil Debates 472, 26.11.1996: 56–57). Für die restlichen 20 Prozent der Arbeitnehmer musste der gesetzlich vorgeschriebene Urlaub daher immerhin um ein Drittel verlängert werden.

Im Ganzen bedeutete die Richtlinie für Irland also ein hohes Maß an Anpassungsbedarf und erhebliche Kosten für die Wirtschaft. Die Vorsitzende der oppositionellen Progressive Democrats, Mary Harney, schätzte, dass die Richtlinie in Irland jährliche Zusatzkosten von 80 bis 100 Millionen irischen Pfund (etwa 100 bis 125 Millionen Euro) hervorrufen würde (Dáil Debates 472, 26.11.1996: 76). Wenngleich diese Schätzung sicherlich aus politischen Gründen zu hoch angesetzt war, so ist doch davon auszugehen, dass die Erhöhung der Lohnkosten durch die beträchtliche Verkürzung der erlaubten Arbeitszeiten pro Arbeitnehmer auf durchschnittlich 48 Stunden und die Verlängerung des Jahresurlaubs insgesamt zu signifikanten finanziellen Mehrbelastungen für die betroffenen Unternehmen in Irland führte.

7.3.2 Umsetzungsprozess und Umsetzungsergebnis

Angesichts dessen ist es zunächst nicht verwunderlich, dass es zu erheblichen Konflikten im Umsetzungsprozess kam und die Richtlinie erst mit deutlicher Verspätung vollständig umgesetzt werden konnte. Allerdings lagen die Gründe für diese Verspätung nicht in einer durch die Höhe des Anpassungsbedarfs hervorgerufenen bewussten Verzögerung durch Regierung und Verwaltung. Vielmehr stand die Mitte-Links-Regierung zwischen Fine Gael, der Labour Party und Democratic Left, die seit Dezember 1994 an der Macht war, fest hinter der Umsetzung der Richtlinie. Generell versprach sich die Regierung von der erheblichen Reduzierung der erlaubten Wochenarbeitszeit eine Entlastung des Arbeitsmarktes durch Arbeitsumverteilungseffekte. Dieses Ziel wurde insbesondere von der Labour Party unterstützt, die diesbezüglich den Vorteil hatte, dass sie über die Leitung des Arbeitsressorts verfügte. Die zuständige Labour-Staatssekretärin Eithne Fitzgerald schlug daher vor, eine Ausnahmeklausel, die es einzelnen Ar-

beitnehmern erlaubt hätte, durch eine individuelle Opt-out-Erklärung länger als durchschnittlich 48 Stunden pro Woche zu arbeiten, nicht zu nutzen, da eine solche individuelle Opt-out-Möglichkeit die arbeitsmarktpolitischen Effekte der Richtlinie konterkariert hätte (Dáil Debates, 26.11.1996: 53–68, Irish Times, 15.11.1996: 4).

Diese Form der Überimplementation wurde von den Gewerkschaften begrüßt. Dabei ging es vor allem um die Verteidigung organisatorischer Eigeninteressen. Die Gewerkschaften wollten unter allen Umständen verhindern, dass Unternehmen flexiblere Arbeitszeitregelungen auf Basis individueller Übereinkünfte zwischen Management und Arbeitnehmern treffen könnten. Vielmehr war ihr Ziel, Ausnahmen von den Standardvorschriften soweit wie möglich nur auf der Grundlage eines ordentlichen Tarifvertrags unter Beteiligung einer Gewerkschaft zuzulassen (Interview IRL4: 928–932; Irish Times, 22.11.1996: 4). Die Arbeitgeberverbände und die Oppositionsparteien forderten dagegen vehement die Nutzung des individuellen Opt-out. Aus ihrer Sicht gefährdeten die Regierungspläne die Wettbewerbsposition Irlands gegenüber den britischen Nachbarn im Kampf um amerikanische Direktinvestitionen, da die Briten zu jener Zeit bereits deutlich gemacht hatten, dass sie die Ausnahmeklausel nutzen würden (Dáil Debates, 10.4.1997: 784–785, 792–794; Irish Times, 22.11.1996: 4, 25.2.1997: 16). Angesichts dieser Proteste vereinbarte die Regierung einen Kompromiss, der eine Nutzung der Opt-out-Möglichkeit unter eng begrenzten Bedingungen und nur für eine Übergangsfrist von zwei Jahren erlaubte. Damit hielt sie im Wesentlichen an ihren Plänen fest. Allerdings führten die Debatten über die Nutzung der Opt-out-Klausel und die Suche nach einem Kompromiss zu einer Verzögerung der Umsetzung.

Der Organisation of Working Time Act konnte erst am 7. Mai 1997 vom Parlament verabschiedet werden. Die Kernbestimmungen über wöchentliche Arbeitszeiten, Ruhezeiten, Pausen und Nachtarbeitszeiten traten aber erst zum 1. März 1998 in Kraft, um den Sozialpartnern genug Zeit zu geben, entsprechende Tarifverträge über längere Referenzperioden oder andere Abweichungen von den gesetzlich festgelegten Standardvorschriften abschließen zu können (EIRR 278/1996: 27–29). Damit waren die wesentlichen Teile der Richtlinie zwar erst rund 15 Monate nach Ablauf der vorgesehenen Frist,⁹ dafür jedoch inhaltlich

9 Die Bestimmungen über den spezifischen Sicherheits- und Gesundheitsschutz, die von der Health and Safety Authority erarbeitet wurden, traten erst am 1. Februar 1999 in Kraft. Der

weitgehend korrekt¹⁰ und im Vergleich zu Großbritannien auch auf wesentlich weniger minimalistische Weise und in enger Zusammenarbeit mit den Sozialpartnern umgesetzt worden. Die Europäische Kommission schien die ehrlichen Bemühungen der irischen Regierung zur Umsetzung der Richtlinie anzuerkennen, denn im Gegensatz zu manchen anderen Mitgliedstaaten erhielt Irland keine Mahnbrieife wegen der verzögerten Umsetzung der Richtlinie.

Resümierend ist festzuhalten, dass die Umsetzung der Arbeitszeitrichtlinie auf den ersten Blick die Erwartungen der Misfit-These bestätigt: Die Richtlinie erforderte erhebliche Anpassungen und hatte signifikante Kosten für Irland zur Folge, dementsprechend war ihre Umsetzung von heftigen Konflikten begleitet und konnte nur verspätet erfolgen. Eine derartige Interpretation verkennt aber, dass die irische Mitte-Links-Regierung die Richtlinie aus parteipolitischen Überzeugungen heraus explizit als positiven Beitrag zur Modernisierung des veralteten Arbeitszeitrechts und als Mittel zur Schaffung von mehr Arbeitsplätzen begrüßte.

Das eigentliche Problem war also nicht bewusste Verschleppung der Umsetzung durch die Regierung, sondern die Tatsache, dass die Regierung beschloss, den Forderungen der Gewerkschaften nach Nichtnutzung der individuellen Opt-out-Möglichkeit aus der 48-Stunden-Woche zu entsprechen und dadurch ein Stück weit über das unterste Minimalniveau der Richtlinie hinauszugehen. Obwohl diese Entscheidung von den Oppositionsparteien und den Arbeitgebern unter Hinweis auf die irische Wettbewerbsfähigkeit scharf kritisiert wurde, blieb die Regierung bei ihrem Standpunkt und gestand den Kritikern nur eine eng umgrenzte, zeitlich befristete Übergangsperiode zu. Dennoch führte der Kampf um die Nutzung des individuellen Opt-out und der von der Regierung angestrebte Interessenausgleich zwischen den beiden Sozialpartnern zu einer verzögerten, wengleich im Sinne der Ziele der Richtlinie »guten« Umsetzung.

Grund für diese Verzögerung lag, wie so häufig im Bereich Sicherheits- und Gesundheitsschutz in Irland, in der administrativen Überlastung der zuständigen Arbeitsschutzbehörde (Interview IRL3: 819–831).

10 Die Kommission bemängelte in ihrem Bericht über die Umsetzung der Arbeitszeitrichtlinie lediglich, dass es im irischen Recht keine Vorschrift gebe, die den Arbeitgeber dazu verpflichte, die Arbeitsaufsichtsbehörden auf Ersuchen über die regelmäßige Inanspruchnahme von Nachtarbeitern in Kenntnis zu setzen (KOM [2000] 787: 28).

7.4 Die Jugendarbeitsschutzrichtlinie: Politischer Konsens, aber administrative Überlastung

7.4.1 Europäischer Entscheidungsprozess und Anpassungsbedarf

Die Jugendarbeitsschutzrichtlinie bedeutete für Irland insgesamt Anpassungen in mittlerer Höhe. Ein Großteil der Vorschriften über Arbeits- und Ruhezeiten sowie über das erforderliche Mindestalter für die Aufnahme einer Beschäftigung waren bereits durch den Protection of Young Persons (Employment) Act 1977 und, für den Bereich der Industrie, durch den Conditions of Employment Act 1936 abgedeckt. Dennoch waren einige Reformen der bestehenden Regelungen notwendig, die im Ganzen betrachtet von nicht unwesentlicher Bedeutung waren. Zunächst musste der Anwendungsbereich der vorhandenen Bestimmungen über Arbeits- und Ruhezeiten geringfügig ausgedehnt werden. Davon betroffen waren Minderjährige, die in der Fischerei, in der Seeschifffahrt und als Leuchtturmwärter arbeiteten, sowie Jugendliche, die in der Armee beschäftigt waren (Paragraf 3 des Protection of Young Persons [Employment] Act).

Darüber hinaus verlangte die Richtlinie eine erhebliche Reduzierung der erlaubten Arbeitszeiten von Jugendlichen. Sechzehn- und Siebzehnjährige durften auf der Grundlage des bestehenden Gesetzes bis zu 9 Stunden am Tag und 45 Stunden pro Woche arbeiten (Paragraf 9 des Protection of Young Persons [Employment] Act). In der Landwirtschaft war sogar eine wöchentliche Höchstarbeitszeit von bis zu 46 Stunden erlaubt.¹¹ Diese Arbeitszeiten mussten für alle Tätigkeiten auf 8 Stunden pro Tag und 40 Stunden pro Woche reduziert werden. Des Weiteren schrieb die Richtlinie für Kinder und Jugendliche eine wöchentliche Ruhezeit von 48 Stunden vor. Das bestehende irische Recht gewährte Minderjährigen aber nur eine wöchentliche Ruheperiode von 24 Stunden (Paragraf 13 des Protection of Young Persons [Employment] Act und Paragraf 49 des Conditions of Employment Act).

Schließlich erforderte die Richtlinie die Schaffung spezifischer Sicherheits- und Gesundheitsvorschriften für Kinder und Jugendliche. Arbeitgeber von Minderjährigen waren zwar auf der Basis des bestehenden allgemeinen Arbeitsschutzrechts bereits verpflichtet, die möglichen Sicherheits- und Gesundheits-

11 Siehe die Protection of Young Persons (Employment) (Agricultural Workers) Regulations, 1977, Statutory Instrument 1977, No. 220.

risiken der in ihrem Betrieb vorhandenen Arbeitsplätze im Hinblick auf alle ihre Arbeitnehmer zu beurteilen und die nötigen Schritte zur Vermeidung solcher Gefahren zu ergreifen. Aufgrund der Richtlinie musste jedoch eine gesonderte Arbeitsplatzbeurteilung hinsichtlich der *spezifischen* Risiken für Kinder und Jugendliche eingeführt werden, bei der eine detaillierte Liste von gefährlichen Stoffen und Arbeitsbedingungen zu beachten war. Sofern diese Beurteilung entsprechende Gefahren für Kinder und Jugendliche ergab, durften an diesen Arbeitsplätzen keine Minderjährigen eingesetzt werden.

Insgesamt ist das Ausmaß der erforderlichen Anpassungen für Irland auf einem mittleren Niveau zu veranschlagen. Die dadurch verursachten Kosten waren allerdings aufgrund der begrenzten Zahl jugendlicher Arbeitnehmer eher gering. Da die Verbesserung des Schutzes Jugendlicher von allen wesentlichen politischen Parteien und von den Arbeitgebern als erstrebenswertes politisches Ziel betrachtet wurde (Interview IRL4: 1148–1163) und da die europäische Maßnahme keine signifikanten Kosten für die irische Wirtschaft bedeutete, gab es für die Mitte-Links-Regierung zwischen Fianna Fáil und der Labour Party keinen Grund, bei den europäischen Verhandlungen gegen den Richtlinienentwurf zu intervenieren. So wurde die Richtlinie schließlich auch mit den Stimmen Irlands verabschiedet (Interview IRL3: 913–923).

7.4.2 Umsetzungsprozess und Umsetzungsergebnis

In Anbetracht der weitgehenden Einigkeit zwischen den beteiligten Akteuren, den Schutz von Kindern und Jugendlichen bei der Arbeit zu verbessern, verlief die Umsetzung der Jugendarbeitsschutzrichtlinie in Irland relativ problemlos und unkontrovers. Die zuständige Staatssekretärin Eithne Fitzgerald legte Anfang 1996 einen Gesetzentwurf vor, der nicht nur die Arbeits- und Ruhezeitvorschriften der Richtlinie korrekt umsetzte, sondern sogar teilweise darüber hinausging. Die Richtlinie legte das Alter, ab dem es Minderjährigen grundsätzlich erlaubt sein sollte, einer regulären Beschäftigung (und nicht nur ausnahmsweise erlaubter, leichter Kinderarbeit) nachzugehen, auf 15 fest. Das entsprach der existierenden Regelung in Irland. Somit wären also keine Änderungen erforderlich gewesen.

Trotzdem hielt es die Regierung für sinnvoll, dieses Alter um ein Jahr auf 16 anzuheben. Dahinter stand das von allen beteiligten Akteuren befürwortete Ziel, das Ausbildungsniveau junger Menschen durch eine Verlängerung der Schulaus-

bildung zu verbessern (Dáil Debates 461, 20.2.1996: 2042–2050; Irish Times, 30.8.2000: 4). Dazu sollten arbeitsrechtliche Anreize geschaffen werden, um die Zahl der Jugendlichen zu verringern, die bereits im Alter von 15 Jahren von der Schule abgingen, danach jedoch aufgrund ihres schlechten Ausbildungsniveaus oft keine Arbeit finden konnten. Diese über die Richtlinie hinausgehende Reform war eingebettet in parallele Anstrengungen des Bildungsministeriums, die Vollzeitschulpflicht entsprechend um ein Jahr bis zum Alter von 16 zu verlängern (Interview IRL4: 335–351).

Der einzige Punkt, der zu gewissen Auseinandersetzungen im Umsetzungsprozess führte, betraf das Nachtarbeitsverbot für Jugendliche zwischen 22 Uhr und 6 Uhr. Dieses Verbot war bereits in den bestehenden Gesetzen von 1936 und 1977 festgeschrieben worden, und die Regierung übernahm diese Regelung daher unverändert in ihre Gesetzesvorlage zur Umsetzung der Richtlinie. Es stellte sich allerdings heraus, dass insbesondere die bestehende Arbeitszeitgrenze von 22 Uhr in der Praxis häufig missachtet wurde. Dies betraf vor allem den Gaststättenbereich, wo viele Jugendliche bis Mitternacht und darüber hinaus als Servicekräfte beschäftigt wurden (Interview IRL4: 362–369; Irish Times, 15.6.1996: 7). Die Festlegung einer Nachtarbeitsgrenze von 22 Uhr hatten daher die Oppositionspolitiker aus den Reihen von Fianna Fáil und den Progressive Democrats als unrealistisch eingestuft. Da die Richtlinie grundsätzlich auch eine Beschäftigung bis 23 Uhr und in bestimmten Ausnahmebereichen auch bis Mitternacht erlaubte, forderte die Opposition, unterstützt von einem Verband von Gastwirten, den vorhandenen Spielraum der Richtlinie zu nutzen und zumindest für den Gaststättenbereich auch eine Beschäftigung von Jugendlichen nach 22 Uhr zu erlauben (Dáil Debates 461, 20.2.1996: 2043–2056).

Die zuständige Staatssekretärin argumentierte zwar, dass sie aufgrund der Nichtregressionsklausel der Richtlinie, der zufolge »die Umsetzung dieser Richtlinie keinen Rückschritt gegenüber dem in jedem Mitgliedstaat bestehenden allgemeinen Jugendschutzniveau bedeuten« dürfe (Artikel 16 der Richtlinie), keine Möglichkeit habe, etwas an der bestehenden Nachtarbeitsgrenze zu verändern (Dáil Debates 461, 21.2.1996: 2320–2321). Angesichts der großen praktischen Probleme im Bereich des Gaststättengewerbes ließ sie sich schließlich dennoch zu einer begrenzten Ausnahme von der generellen Regel überreden. So sah das letztlich verabschiedete Gesetz vor, dass die verbotene Nachtarbeitsperiode per Verordnung für einzelne Sektoren auf die Zeit zwischen 23 Uhr und 7 Uhr verlegt werden konnte. Auf der Basis dieses Kompromisses wurde der Protection of Young Persons (Employment) Act schließlich am 26. Juni 1996 vom Parlament

verabschiedet und trat zum 2. Januar 1997, also lediglich ein halbes Jahr nach Ablauf der Umsetzungsfrist, in Kraft.

Die Ausnahmeregelung bezüglich der abendlichen Arbeitszeiten von Jugendlichen verstieß zwar streng genommen tatsächlich gegen die Nichtregressionsklausel der Richtlinie. Da die auf diese Weise erlaubten Arbeitszeiten aber immer noch ohne Weiteres mit den Nachtarbeitszeitvorschriften der Richtlinie vereinbar waren und die Ausnahme insgesamt nur eine sehr begrenzte Reichweite hatte, sollte dieser Verstoß nicht überbewertet werden. In der Zwischenzeit wurde die Verordnungsermächtigung ein einziges Mal genutzt, um es Jugendlichen, die im Gaststättengewerbe tätig sind, zu ermöglichen, an Freitagen, Samstagen und Vorfeiertagen bis 23 Uhr zu arbeiten. Ebenfalls erlaubt wurde, dass jugendliche Auszubildende in diesem Bereich bis Mitternacht arbeiten durften.¹² Diese Regelungen wurden zusammen mit den Sozialpartnern erarbeitet und fanden auch die Zustimmung der Gewerkschaften, die argumentierten, dass es in der Praxis bereits ein großer Fortschritt wäre, die meisten Jugendlichen in diesem Bereich dazu zu bringen, nur noch bis 23 Uhr zu arbeiten (Interviews IRL4: 374–407, IRL8: 1100–1108).

Noch wesentlich unkontroverser verlief die Umsetzung der Sicherheits- und Gesundheitsbestimmungen der Richtlinie. Offenbar akzeptierten auch die Arbeitgeber, dass Kindern und Jugendlichen ein besonderer Schutz am Arbeitsplatz zuteil werden sollte. Jedenfalls sind keinerlei Auseinandersetzungen über diese Regelungen bekannt (Interview IRL3: 843–844). Dennoch konnte die entsprechende Verordnung, die von der Health and Safety Authority erarbeitet wurde, erst am 18. Dezember 1998, also rund zweieinhalb Jahre nach Ablauf der Umsetzungsfrist, verabschiedet werden.¹³ Diese Verspätung war allerdings nicht auf politischen Unwillen der zuständigen Behörde oder der Regierung oder gar auf Widerstand von Seiten der Arbeitgeber zurückzuführen, sondern auf administrative Überlastung der zuständigen Health and Safety Authority (Interview IRL3: 822–831).

12 Siehe The Protection of Young Persons (Employment) Act, 1996 (Employment in Licensed Premises) Regulations, 2001, Statutory Instrument 2001, No. 350 und Protection of Young Persons (Employment) Act, 1996 (Bar Apprentices) Regulations, 2001, Statutory Instrument 2001, No. 351.

13 The Safety, Health and Welfare at Work (Children and Young Persons) Regulations, 1998, Statutory Instrument 1998, No. 504.

An dieser Stelle wird die wichtige Rolle mangelnder administrativer Ressourcen deutlich. Gerade für ein kleines Land wie Irland stellte die Notwendigkeit, die große Zahl der in den 1990er Jahren verabschiedeten europäischen Arbeitsschutzvorschriften eine nur sehr schwer zu bewältigende Herausforderung für die zuständigen Verwaltungseinheiten dar. Fehlende administrative Ressourcen im Arbeitsschutzbereich führten zu einer erheblichen Überlastung und zu beträchtlichen Verspätungen bei der Erfüllung einer Vielzahl arbeitsschutzrechtlicher europäischer Vorschriften (Interview IRL3: 845–870). Angesichts dieser administrativen Probleme war es dann auch nicht verwunderlich, dass die vollkommen unumstrittene Regelung im Hinblick auf die Verbesserung des Sicherheits- und Gesundheitsschutzes minderjähriger Arbeitnehmer erst mit einer Verspätung von zweieinhalb Jahren umgesetzt werden konnte.

Im Ganzen zeigt sich anhand der Umsetzung der Jugendarbeitsschutzrichtlinie in Irland erneut die begrenzte Erklärungskraft des durch eine Richtlinie hervorgerufenen Anpassungsbedarfs. So befürworteten alle relevanten politischen Kräfte die geforderten nicht unerheblichen Verbesserungen des Jugendarbeitsschutzes. Entscheidender als die tatsächlich notwendigen Anpassungen war aber die Tatsache, dass die Vorschriften der Richtlinie über das Verbot der Nachtarbeit von Jugendlichen die Aufmerksamkeit auf einen Bereich lenkte, in dem teilweise erhebliche Probleme bei der praktischen Befolgung der zuvor bestehenden gesetzlichen Vorschriften existierten. Trotz der dadurch angestoßenen Diskussionen konnte die Umsetzung der Vorschriften über Arbeits- und Ruhezeiten jedoch relativ zügig und ohne größere Auseinandersetzungen vollendet werden, da weitgehende Einigkeit über das Ziel der Maßnahmen bestand. Demgegenüber spielten mangelnde administrative Ressourcen bei der verspäteten Umsetzung der Richtlinie eine wichtige Rolle. Nicht politischer Unwille oder Widerstand von Seiten der Arbeitgeber, sondern die Überlastung der zuständigen Health and Safety Authority war dafür verantwortlich, dass die eigentlich unstrittigen Vorschriften über den Sicherheits- und Gesundheitsschutz von minderjährigen Arbeitnehmern erst mit zweieinhalbjähriger Verspätung umgesetzt wurden.

7.5 Die Elternurlaubsrichtlinie: Nationale Anpassung zwischen Arbeitgeberforderungen und Gewerkschaftsdruck

7.5.1 Europäischer Entscheidungsprozess und Anpassungsbedarf

Auch die Haltung verschiedener irischer Regierungen zur Elternurlaubsrichtlinie lässt sich nicht mit einer Sichtweise vereinbaren, welche die Unterstützung oder Ablehnung einer bestimmten Maßnahme als Funktion des erzeugten Anpassungsbedarfs betrachtet. Der 1983 erstmals eingebrachte und 1993 unter belgischer Präsidentschaft wiederbelebte Vorschlag, einen dreimonatigen Elternurlaub einzuführen, hätte für Irland eine komplette Neuerung dargestellt. Sie hätte zwar nur geringe Kosten nach sich gezogen, da keine Bezahlung während des Elternurlaubs verbindlich vorgesehen war, vor dem Hintergrund gleichstellungspolitischer Überlegungen besaß sie nichtsdestotrotz erheblichen Neuerungswert. Während in Irland bislang lediglich Frauen im Rahmen des Mutterschaftsurlaubs Anspruch auf eine bestimmte Zeit der Freistellung hatten, um sich nicht nur von der Geburt erholen, sondern auch um ihre Kinder kümmern zu können, gewährte der Elternurlaubsvorschlag erstmals auch Vätern das Recht, von der Arbeit fernzubleiben, um mehr Zeit für die Kindererziehung zu haben.

Obwohl also der materielle Anpassungsbedarf hoch war, lehnte die irische Regierung den Vorschlag nicht etwa ab, sondern begrüßte ihn als positiven Beitrag zur besseren Vereinbarkeit von Familie und Berufsleben. So stimmte die Mitte-Links-Regierung zwischen Fianna Fáil und Labour im Oktober 1993 auf der Grundlage eines einstimmig verabschiedeten Kabinettsbeschlusses für den von der belgischen Präsidentschaft vorgelegten Vorschlag, obwohl die Regierung unter erheblichem Druck von Seiten der Arbeitgeber stand, den Vorschlag abzulehnen, um Lasten von der irischen Wirtschaft abzuwenden (*Irish Times*, 18. 11.1993: 8). Die Zustimmung der Regierung und die Kritik der Arbeitgeber wiederholten sich im September 1994, als der Vorschlag unter deutscher Präsidentschaft erneut zur Abstimmung gestellt wurde (*Irish Times*, 23.9.1994: 2).

Nachdem das Dossier auf der Grundlage des Sozialprotokoll-Verfahrens weiter beraten wurde und sich die europäischen Sozialpartner bereit erklärt hatten, über die Materie zu verhandeln, erhielten IBEC und ICTU als Teil der Arbeitgeber- beziehungsweise Gewerkschaftsdelegationen direkten Einfluss auf den Inhalt der später in Irland umzusetzenden Regelung. Für die irischen Gewerkschaften war ein erfolgreicher Abschluss der Verhandlungen besonders wichtig, denn ihre bereits seit mehreren Jahren andauernde Kampagne für die Einführung eines El-

ternurlaubs in Irland war von der nationalen Regierung mit dem Hinweis beschieden worden, man wolle warten, bis die entsprechende europäische Regelung verabschiedet worden sei (Interview IRL1: 195–201).

IBEC hingegen hatte schon seit Einbringung des Vorschlags der Kommission seine Ablehnung kundgetan und verfolgte auch während der europäischen Verhandlungen eine minimalistische Position (Irish Times, 23.10.1995: 4, 8.11.1995: 3). Am Ende akzeptierte der irische Arbeitgeberverband zwar den in der Rahmenvereinbarung über Elternurlaub niedergelegten Kompromiss, der vielen seiner Bedenken Rechnung trug. Allerdings verdeutlichte die unmittelbar nach der europäischen Einigung an die Adresse der eigenen nationalen Regierung gerichtete Forderung, die Umsetzung der Richtlinie so lange wie möglich hinauszuzögern und dabei eine möglichst minimalistische Interpretation der Bestimmungen zu verwirklichen, dass IBEC nach wie vor Probleme mit der Elternurlaubsregelung hatte (Irish Times, 20.12.1995: 2).

7.5.2 Umsetzungsprozess und Umsetzungsergebnis

Diese Bedenken der Arbeitgeber erschwerten auch den Umsetzungsprozess. In dieser Hinsicht ähnelte die Umsetzung der Richtlinie dem bereits dargestellten britischen Fall. Alle relevanten politischen Parteien, von der Mitte-Rechts-Regierung zwischen Fianna Fáil und den Progressive Democrats bis zu den Oppositionsparteien Fine Gael und Labour, unterstützten die Umsetzung der Richtlinie (Dáil Debates 493, 24.6.1998: 26–35, 93–131, 152–174). Das hatte sicherlich auch damit zu tun, dass die Gewerkschaften erfolgreich darauf gedrängt hatten, das Thema Elternurlaub auch im Rahmen der von allen irischen Parteien unterstützten dreiseitigen Gespräche über das Partnership-2000-Abkommen zu beraten (Interviews IRL1: 231–245, IRL6: 312–315). Entgegen der von den Arbeitgebern offen geforderten möglichst späten Umsetzung der Richtlinie konnten die Gewerkschaften schließlich erreichen, dass sich die Regierung in der letztlich verabschiedeten Partnership-2000-Vereinbarung verpflichtete, die Richtlinie bis 1998 umzusetzen (Department of the Taoiseach 1997: Punkt 5.10).

Trotz dieser Verpflichtung und trotz der großen Unterstützung der Richtlinie quer durch das politische Spektrum hatte IBEC erhebliche Bedenken gegen die Umsetzung. Die irischen Arbeitgeber wollten Kosten vor allem von kleineren Betrieben abwenden. Daher wandten sie sich gegen die von den Gewerkschaften vorgebrachte Forderung, eine Bezahlung des Elternurlaubs in Höhe des existie-

renden Mutterschaftsgeldes einzuführen (ICTU 1996; 1997). Dieser Wunsch wurde allerdings auch von der Regierung unter Hinweis auf die erheblichen Kosten zurückgewiesen. Offiziellen Schätzungen der Regierung zufolge hätte ein solcher Schritt jährliche Zusatzausgaben in Höhe von rund 40 Millionen irischen Pfund (etwa 50 Millionen Euro) nach sich gezogen, was als nicht finanzierbar abgelehnt wurde (Dáil Debates 493, 24.6.1998: 30).

Nicht durchsetzen konnte sich IBEC dagegen bei der Frage, ob der von der Richtlinie geforderte, wenige Tage pro Jahr umfassende Urlaub aus familiären Gründen bezahlt sein sollte oder nicht. Obwohl die Richtlinie die Frage der Bezahlung während dieser Freistellung offen ließ, beschloss die Regierung, den Forderungen des ICTU nachzugeben und ein Recht auf bezahlte Freistellung aus Gründen höherer Gewalt einzuführen. Dies gilt für drei Tage im Jahr beziehungsweise fünf Tage in drei Jahren, und der Arbeitgeber ist zur Lohnfortzahlung in voller Höhe verpflichtet (Dáil Debates 493, 24.6.1998: 31). Diese über die Richtlinie hinausgehende Bestimmung wurde von den Arbeitgebern scharf kritisiert (Interview IRL7: 161–164).

Als Ausgleich für dieses Zugeständnis an die Gewerkschaften beschloss die Regierung (ähnlich wie später ihre britischen Kollegen), dem erheblichen Druck der Arbeitgeber auf Reduzierung der Kosten nachzugeben und den Anspruch auf Elternurlaub erst ab einem bestimmten Stichtag zu gewähren. Dieses »cut-off date« wurde auf den 3. Juni 1996 festgelegt, den Tag, an dem die Richtlinie vom Ministerrat verabschiedet worden war. Ohne diese Stichtagsregelung hätten alle Eltern, deren Kinder am Tag des Inkrafttretens des Gesetzes jünger als fünf Jahre alt waren, auch noch Anspruch auf Elternurlaub erhalten. Mithilfe der Stichtagsregelung sollten die anfänglichen Kosten der Regelung verringert werden. Sowohl die Gewerkschaften als auch verschiedene Oppositionsabgeordnete im Parlament protestierten gegen diesen Schritt, da er vielen Eltern mit kleinen Kindern, die auf die Verabschiedung des Gesetzes gewartet hatten, den Anspruch auf Elternurlaub verwehrte. Die Gewerkschaften ließen sofort verlautbaren, dass sie die Pläne als nicht vereinbar mit der Richtlinie betrachteten. Die Richtlinie war aber in diesem Punkt nicht eindeutig, und so hielt die Regierung auf Druck der Arbeitgeber an der Stichtagsregelung fest (Interview IRL1: 250–263).

Daher wurde die Richtlinie aufgrund der breiten Unterstützung aller politischen Parteien sowie der Gewerkschaften zwar relativ zügig umgesetzt – der Parental Leave Act wurde am 8. Juli 1998 verabschiedet und trat rechtzeitig zum Ablauf der von der Kommission auf Antrag um sechs Monate verlängerten Umsetzungsfrist am 3. Dezember 1998 in Kraft. Allerdings erwies sich die Umset-

zung aufgrund der Stichtagsregelung wenig später als inkorrekt. Am Tag nach Inkrafttreten des Gesetzes sandte der ICTU eine offizielle Beschwerde an die Kommission. Diese reagierte im März 1999 mit einem ersten Mahnschreiben, in dem sie um weitere Informationen bat. Die Regierung antwortete, dass sie die Regelung als vereinbar mit der Richtlinie betrachte und dass diese das Resultat der Abstimmungen mit den nationalen Sozialpartnern sei und insbesondere auf Wunsch der Arbeitgeber nach Reduzierung der unmittelbaren Kosten zustande gekommen sei (Commission of the European Communities 2000).

Daraufhin konsultierte die Kommission die europäischen Sozialpartnerorganisationen, die in dem Elternurlaubs-Abkommen explizit festgelegt hatten, dass sie bei Fragen, welche die Interpretation der Richtlinie betreffen, angehört werden sollten. Im Rahmen dieser Konsultationen gaben die europäischen Sozialpartner ihre Zustimmung zu der Interpretation der Kommission. Damit wurde die auf Drängen der irischen Arbeitgeber zustande gekommene Stichtagsregelung selbst vom europäischen Arbeitgeberdachverband UNICE, zu dessen Mitgliedern IBEC zählt, als nicht vereinbar mit der Richtlinie erklärt. Auf der Grundlage dieser Abstimmung mit den europäischen Sozialpartnern verschickte die Kommission im April 2000 ein zweites Mahnschreiben an die irische Regierung, in der sie ihre Einwände gegen die irische Regelung aufrecht erhielt (Commission of the European Communities 2000). Nach dieser Klärung lenkte die Regierung in Dublin umgehend ein und erließ eine Verordnung, welche das Recht auf Elternurlaub rückwirkend auf alle Eltern ausdehnte, die zuvor von der Stichtagsregelung ausgeschlossen worden waren. Damit war die Elternurlaubsrichtlinie endgültig vollständig und korrekt umgesetzt.

Insgesamt ähnelt die Umsetzung der Elternurlaubsrichtlinie in Irland in vielerlei Hinsicht der bereits weiter oben beschriebenen Implementation der Regelung in Großbritannien. Der Fall zeigt, dass hoher Anpassungsbedarf nicht notwendigerweise zu Umsetzungsproblemen führen muss. Vielmehr unterstreicht die ungewöhnlich schnelle und reibungslose Umsetzung der Richtlinie in Irland die zentrale Rolle einer vom Ausmaß der erforderlichen Anpassungen unabhängigen politischen Unterstützung der umzusetzenden Regelung durch die verantwortliche Regierung. In Irland befürworteten nicht nur die Regierung, sondern auch die Oppositionsparteien die Umsetzung der Richtlinie, obwohl diese angesichts des völligen Mangels an entsprechenden existierenden Regelungen ein erhebliches Maß an materiellen Anpassungen erforderte. Die Regierung betrachtete die Richtlinie als positiven Beitrag zu ihrer familienpolitischen Agenda und ging

auf Drängen der Gewerkschaften sogar in einem Punkt über die Mindestanforderungen der Richtlinie hinaus.

Der Fall verweist aber auch auf die sowohl positive als auch negative Rolle, die einflussreiche Interessengruppen bei der Umsetzung von EU-Richtlinien spielen können. Aus Gründen des sozialpartnerschaftlichen Ausgleichs ging die Regierung auf die Arbeitgeberforderungen nach Reduzierung der anfänglichen Kosten ein und führte eine Stichtagsregelung ein. Diese erwies sich aber nach einer Beschwerde der Gewerkschaften bei der Kommission und einem dadurch ausgelösten Vertragsverletzungsverfahren gegen Irland als inkorrekt und musste anschließend wieder zurückgenommen werden.

7.6 Die Teilzeitarbeitsrichtlinie: Langwierige Interpretationskämpfe unter den Bedingungen der Sozialpartnerschaft

7.6.1 Europäischer Entscheidungsprozess und Anpassungsbedarf

Nach dem europäischen Sozialpartnerabkommen über Elternurlaub war die Gleichbehandlung von Teilzeitarbeitnehmern hinsichtlich ihrer Beschäftigungsbedingungen das zweite Thema, über das die europäischen Arbeitgeber- und Gewerkschaftsdachverbände verhandelten. Der debattierte Grundsatz der Nichtdiskriminierung von Teilzeitarbeitnehmern im Hinblick auf einen vergleichbaren Vollzeitmitarbeiter stellte für Irland rechtlich betrachtet eine vollkommene Neuerung dar. Es gab zwar in Irland ein Gesetz aus dem Jahr 1991, das bestimmte *gesetzlich regulierte* Arbeitsbedingungen wie insbesondere Ansprüche auf Jahresurlaub, Mutterschaftsurlaub oder Kündigungsschutz auf Teilzeitarbeitnehmer ausdehnte. Diese waren zuvor von den jeweiligen gesetzlichen Regelungen ausgeschlossen gewesen. Allerdings bezog sich das Gesetz von 1991 nur auf Teilzeitarbeitnehmer, die mehr als 8 Stunden pro Woche arbeiteten.¹⁴ Außerdem bezog sich die in dem Gesetz niedergelegte Gleichbehandlung nicht auf *betrieblich oder tarifvertraglich definierte* Arbeitsbedingungen wie Stundenlöhne, betriebliche Rentenansprüche oder den Zugang zu betrieblichen Einrichtungen wie Kan-

14 Siehe den Worker Protection (Regular Part-Time Employees) Act 1991.

tinien und Kinderbetreuungsstätten, sondern nur auf *gesetzlich vorgeschriebene* Beschäftigungsbedingungen.

Der Grundsatz der Nichtdiskriminierung von Teilzeitarbeitnehmern hinsichtlich ihrer Arbeitsbedingungen stellte also für Irland eine beträchtliche rechtliche Neuerung dar. Die praktische Relevanz dieser rechtlichen Innovation war jedoch erheblich dadurch eingeschränkt, dass ein Großteil der irischen Teilzeitarbeitnehmer, das heißt die rund drei Viertel der Teilzeitbeschäftigten, die weiblichen Geschlechts waren,¹⁵ bereits durch die europäischen Gleichbehandlungsrichtlinien der 1970er Jahre und vor allem durch die Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofes über den Grundsatz der mittelbaren Diskriminierung aufgrund des Geschlechts faktisch gegen diskriminierende Praktiken am Arbeitsplatz geschützt waren (Interview IRL1: 512–516). Daher bewegte sich der insgesamt durch die diskutierte Regelung erzeugte materielle Anpassungsbedarf für Irland lediglich auf mittlerer Höhe. Dennoch stellte die Schaffung eines vom Geschlecht unabhängigen Gleichbehandlungsgrundsatzes eine nicht unbedeutende Neuerung dar, die auch den bisher bereits auf indirektem Wege geschützten weiblichen Teilzeitarbeitnehmern zugute kam, weil sie keinen männlichen Vergleichsarbeitnehmer vorweisen mussten (Interview IRL1: 516–519). In Anbetracht der schon zum Teil verwirklichten Gleichbehandlung waren die aus der debattierten Regelung resultierenden Kosten für die Unternehmen in Irland zwar nicht völlig vernachlässigbar, aber doch eher gering zu veranschlagen.

Trotzdem versuchten die irischen Arbeitgeber während der europäischen Verhandlungen, das Ausmaß der wirtschaftlichen Effekte noch weiter zu reduzieren. Dabei unterstützte IBEC vor allem den Versuch der Arbeitgeber-Delegation, Teilzeitarbeitnehmer, die nur gelegentlich arbeiten, vom Anwendungsbereich ganz oder teilweise auszunehmen, um möglichst die im existierenden irischen Recht bestehende 8-Stunden-Schwelle beibehalten zu können (Interview IRL7: 126–132, 381–393). Diesbezüglich konnte IBEC einen weitgehenden Sieg verbuchen. Paragraf 2, Abs. 2 der Rahmenvereinbarung über Teilzeitarbeit erlaubte es den Mitgliedstaaten, gelegentlich arbeitende Teilzeitbeschäftigte »aus sachlichen Gründen« ganz oder teilweise auszuschließen. Allerdings wurde keine Definition

15 Das Labour Force Survey von Eurostat verzeichnet für Irland 1995 einen Anteil von 72 Prozent weiblicher Beschäftigter an den gesamten Teilzeitarbeitnehmern (Eurostat 1996: Table 049).

des Begriffs des »gelegentlich arbeitenden Teilzeitarbeitnehmers« gegeben, so dass in dieser Hinsicht bei der Umsetzung viel Spielraum blieb.

IBEC wollte darüber hinaus den Begriff der Arbeitsbedingungen ursprünglich so definieren, dass Löhne und betriebliche Rentensysteme davon nicht erfasst worden wären. Dies scheiterte aber am Widerstand nicht zuletzt der irischen Gewerkschaften, die sich vehement gegen den Ausschluss eines solch zentralen Bereichs von Beschäftigungsbedingungen wehrten (Interview IRL1: 423–424). Betriebliche Renten und Löhne wurden also nicht vom Anwendungsbereich der Gleichbehandlung ausgeschlossen. Da die Rahmenvereinbarung jedoch keine explizite Definition des Begriffs der Beschäftigungsbedingungen beinhaltete, blieb auch die Frage der Erfassung von Löhnen und betrieblichen Altersversicherungssystemen offen für unterschiedliche Interpretationen.

7.6.2 Umsetzungsprozess und Umsetzungsergebnis

Die Unklarheit der Rahmenvereinbarung insbesondere im Hinblick auf die beiden während der europäischen Verhandlungen umstrittenen Punkte erzeugte bei der Umsetzung der Richtlinie in Irland erhebliche Probleme. Das zuständige Department of Enterprise, Trade and Employment richtete zur Vorbereitung der Umsetzung eine dreiseitige Arbeitsgruppe ein, die aus Vertretern von IBEC, ICTU und von einer Reihe anderer Ministerien zusammengesetzt war und unter dem Vorsitz des Department of Enterprise, Trade and Employment tagte. Solche dreiseitigen Gespräche zwischen Arbeitgebern, Gewerkschaften und Vertretern des Staates stellten für Irland keineswegs eine Neuerung dar, war doch seit den 1980er Jahren eine ganze Serie von tripartistischen nationalen Sozialpakten abgeschlossen worden. Dennoch war es das erste Mal, dass zur Erarbeitung eines nationalen Gesetzes zur Umsetzung einer EU-Richtlinie im Bereich des Arbeitsrechts eine solche dreiseitige Arbeitsgruppe eingerichtet wurde. Von den zuständigen Beamten wurde dies damit begründet, dass die umzusetzende Richtlinie aus Verhandlungen zwischen den Sozialpartnern auf der europäischen Ebene hervorgegangen sei und man diesem Umstand auch auf der nationalen Ebene durch eine noch intensivere Beteiligung der Sozialpartner Rechnung tragen wolle (Interview IRL4: 436–443).

Die Einrichtung dieser dreiseitigen Arbeitsgruppe erleichterte die Umsetzung jedoch keineswegs, da IBEC und ICTU über die bereits auf der europäischen Ebene kontrovers diskutierten Punkte, den Ausschluss von gelegentlich arbeiten-

den Teilzeitkräften und die Berücksichtigung von Löhnen und betrieblichen Alterssicherungssystemen, keine Einigung erzielen konnten. In Bezug auf die Frage der Erfassung von Löhnen und Renten argumentierte der Arbeitgeberverband IBEC, dass die Rahmenvereinbarung sich nicht auf die Gleichbehandlung hinsichtlich des Lohns und der Beteiligung an betrieblichen Rentensystemen erstreckte, weil Artikel 2, Abs. 6 des Maastrichter Abkommens über die Sozialpolitik, auf dessen Grundlage die Richtlinie verabschiedet wurde, Regelungen über das Arbeitsentgelt, und damit über Löhne und betriebliche Renten, explizit vom Kompetenzbereich der EU ausschließe (Interview IRL4: 446–447; Dobbins 2002). Der Gewerkschaftsverband ICTU wandte sich vehement gegen diese Interpretation und legte Verhandlungsprotokolle vor, die belegten, dass die europäischen Arbeitgeber zwar versucht hatten, betriebliche Renten vom Anwendungsbereich des Gleichbehandlungsgrundsatzes auszunehmen, damit aber gescheitert waren (Interview IRL1: 423–424).

Die Gewerkschaften konnten zur Entkräftung sogar das Protokoll der Ratssitzung vorlegen, auf der die Richtlinie verabschiedet wurde. Darin argumentierte die Kommission eindeutig, dass der Begriff der Beschäftigungsbedingungen sehr wohl den Bereich des Arbeitsentgelts einschließe (siehe *Dáil Debates* 542, 17.10.2001: 683). Auf dieser Basis konnten die Arbeitgeber schließlich davon überzeugt werden, dass Löhne und Betriebsrenten vom Prinzip der Gleichbehandlung erfasst sein sollten (Interview IRL4: 464–473). Diese Einigung wurde sogar in den dreiseitigen Pakt über »Prosperity and Fairness« aufgenommen, in dem sich die Regierung verpflichtete, die Richtlinie umzusetzen und dabei auch die Gleichbehandlung hinsichtlich des Arbeitsentgelts und der betrieblichen Rentensysteme zu gewährleisten (Department of the Taoiseach 2000: Abschnitt 1.3).

Im Hinblick auf die Möglichkeit, Teilzeitarbeitnehmer, die nur gelegentlich arbeiteten, vom Anwendungsbereich auszunehmen, plädierte IBEC für eine möglichst weite Definition, um im Endeffekt alle Teilzeitarbeitnehmer mit einer wöchentlichen Arbeitszeit von weniger als 8 Stunden komplett auszuschließen. Dieser Versuch wurde von den Gewerkschaften vehement bekämpft. Sie wollten gelegentlich arbeitende Teilzeitarbeitnehmer gar nicht oder nur unter sehr eng begrenzten Umständen ausnehmen (Interview IRL7: 381–395). Über diesen Punkt gab es lange Debatten in der dreiseitigen Arbeitsgruppe. Auch hier erwies es sich wieder als problematisch, dass die genaue Definition des Begriffs bei den Verhandlungen auf der europäischen Ebene aufgrund mangelnder Einigungsfähigkeit zwischen den beiden Seiten offen gelassen worden war. So führten die langen Diskussionen zwischen den Sozialpartnern nicht zu einer eindeutigen

Klärung der Sachfragen (Interview IRL7: 422–427), sodass es letztlich der Regierung überlassen blieb, einen Kompromiss zwischen beiden Positionen zu formulieren.

Dieser neigte eher der Gewerkschaftsposition zu, trug aber auch gewissen Sorgen der Arbeitgeber Rechnung. Die Ausnahmemöglichkeit von gelegentlich arbeitenden Teilzeitarbeitnehmern wurde nur im Hinblick auf die betrieblichen Rentensysteme genutzt. Es wurde festgelegt, dass Teilzeitarbeitnehmer, die weniger als 20 Prozent der sonst in einem Betrieb oder Unternehmen üblichen Arbeitszeit pro Woche arbeiteten, von der Beteiligung an betrieblichen Rentensystemen ausgenommen werden können. Dieser Schritt wurde mit dem unverhältnismäßigen administrativen Aufwand einer Erfassung solcher Teilzeitarbeitnehmer begründet (Dáil Debates 544, 21.11.2001: 1032–1033).

Die Unstimmigkeiten zwischen den Sozialpartnern über die Definition zentraler Begriffe der Rahmenvereinbarung führten zu erheblichen Verzögerungen des Umsetzungsprozesses. So konnten die Beratungen der dreiseitigen Arbeitsgruppe erst im Oktober 1999 abgeschlossen werden (Interview IRL1: 295–300). Angesichts dieser langen Verzögerungen beantragte die Regierung gemäß Artikel 2, Abs. 1 der Richtlinie eine einjährige Verlängerung der Umsetzungsfrist, die von der Kommission auch gewährt wurde (Interview IRL4: 1442–1469).¹⁶ Doch auch den neuen Umsetzungstermin, den 20. Januar 2001, konnte die Regierung nicht einhalten. Dafür waren vor allem administrative Faktoren verantwortlich. Die Überlastung der zuständigen Abteilung innerhalb des Department of Enterprise, Trade and Employment sowie des für die Ausformulierung des Rechtstextes verantwortlichen Office of the Parliamentary Counsel to the Government führte dazu, dass ein fertig ausformulierter Gesetzesvorschlag erst im Dezember 2000, über ein Jahr nach Abschluss der Beratungen im Rahmen der dreiseitigen Arbeitsgruppe, vorgelegt werden konnte (Interview IRL4: 1062–1094, 1115–1137, 1680–1698).

Schließlich zogen sich auch die Beratungen der Gesetzesvorlage im Parlament über fast ein Jahr hin. Dies war neben dem relativ langwierigen parlamen-

16 Interessanterweise beschwerten sich die Gewerkschaften bei der Europäischen Kommission, weil die Regierung als Grund für die Verzögerungen allein die langwierigen Abstimmungen mit den Sozialpartnern angegeben hatte, während die Gewerkschaften das Problem vor allem bei Regierung und Verwaltung sahen. Die Kommission bat daher die Regierung, die Gründe der Verzögerungen zu erläutern, akzeptierte dann aber offensichtlich die Antwort des zuständigen Ministeriums (Interview IRL4: 1442–1469).

tarischen Verfahren auch darauf zurückzuführen, dass die Abgeordneten erheblichen Klärungsbedarf im Hinblick auf die rechtlich komplizierte Frage der Erfassung von Löhnen und Betriebsrenten hatten. Daher konnte der Protection of Employees (Part-Time Work) Act, der die Richtlinie letztlich korrekt umsetzte, erst am 15. Dezember 2001 vom Parlament verabschiedet werden. Das Gesetz trat schließlich mit fast einjähriger Verspätung zum 21. Dezember 2001 in Kraft.

Insgesamt zeigt die Umsetzung der Teilzeitarbeitsrichtlinie, dass ungelöste politische Auseinandersetzungen aus den europäischen Verhandlungen sich negativ auf die spätere Umsetzung auswirken können. Die Konflikte zwischen den irischen Sozialpartnern wurden dadurch angefacht, dass beide Seiten selbst an den europäischen Verhandlungen teilgenommen hatten und daher glaubten, die »richtige« Interpretation der Bestimmungen vorlegen zu können. Das wurde auch deshalb zu einem Problem, weil das zuständige Ministerium beschlossen hatte, eine dreiseitige Arbeitsgruppe zur Umsetzung der Richtlinie einzurichten, um der besonderen Rolle der Sozialpartner bei der Aushandlung der Richtlinie Rechnung zu tragen. Angesichts der fruchtlosen Debatten wäre es vermutlich für die Regierung beziehungsweise das Ministerium einfacher gewesen, getrennte Beratungen mit beiden Seiten zu führen und dadurch frühzeitiger zu einem akzeptablen Kompromiss zu kommen. Neben diesem durch die unklare Formulierung der Rahmenvereinbarung begünstigten Kampf um die richtige Interpretation der Richtlinie trugen aber auch wieder administrative Probleme und das relativ langwierige parlamentarische Verfahren zu der verspäteten Umsetzung der Richtlinie bei.

Kapitel 8

Europäische Vorgaben, nationaler Anpassungsbedarf und seine politische Verarbeitung: Ein theoriebezogenes Resümee

Welche theoretischen Erkenntnisse lassen sich aus den empirischen Fallstudien ableiten? Zur Beantwortung dieser Frage gebe ich im Folgenden zunächst einen Überblick über Formen und Ergebnisse der Anpassung an die Vorschriften der sechs untersuchten Richtlinien. Anschließend wende ich mich der Frage zu, inwiefern sich dieses Muster der Umsetzungsperformanz mit der Misfit-These erklären lässt. Dabei komme ich zu der Schlussfolgerung, dass das Ausmaß des durch eine Richtlinie erzeugten Anpassungsbedarfs allein nur sehr begrenzt Aufschluss über die beobachtete Pünktlichkeit und materielle Qualität der Umsetzung gibt. Stattdessen weise ich auf die zentrale Rolle von *politischen Akteuren* wie insbesondere Parteien und Interessengruppen bei der nationalen Verarbeitung europäischer Richtlinien hin. Demgegenüber hatten organisatorische und administrative Faktoren nur einen sekundären Einfluss. Um die aus den Fallstudien herausgearbeiteten empirischen Muster zu untermauern, greife ich auch auf Ergebnisse für die übrigen elf Mitgliedstaaten zurück, die im Rahmen eines Projektverbundes am Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung erarbeitet wurden.

8.1 Formen und Ergebnisse der Anpassung

Ein Überblick über die empirisch beobachteten Formen und Ergebnisse der Anpassung an die Vorgaben der sechs untersuchten Richtlinien in den vier ausgewählten Ländern muss zunächst auf die *Rechtzeitigkeit und Richtlinienkonformität* der Umsetzung eingehen: Wie gut haben die Mitgliedstaaten ihre europarechtlichen Verpflichtungen tatsächlich erfüllt? Darüber hinaus ließen sich in den Fallstudien jedoch noch zwei weitere Anpassungsformen beobachten, die in der Forschung bisher nur unzureichend beachtet wurden: die *Absenkung des beste-*

henden Schutzniveaus im Zuge der Umsetzung und die freiwillige Überimplementation von Richtlinien.

8.1.1 Rechtzeitigkeit und Richtlinienkonformität der Umsetzung

Betrachtet man die empirischen Ergebnisse im Überblick, so lässt sich zunächst feststellen, dass die materielle Erfüllung der Richtlinienbestimmungen in den untersuchten Ländern mittlerweile relativ gut ist (siehe Tabelle 8-1). Lediglich in 3 der 25 Fälle¹ sind wichtige Bestimmungen der jeweiligen Richtlinie noch immer

Tabelle 8-1 Aktuelle Richtlinienkonformität der nationalen Umsetzungsmaßnahmen (Stand: April 2003)

	Korrekt	Fehlerhafte Umsetzung von Details	Fehlerhafte Umsetzung in wichtigen Punkten
Deutschland	4	0	2
Niederlande	4	1	1
Großbritannien ^a	5	2	0
Irland	5	1	0
Gesamt (25)	18	4	3

a Aufgrund der zweigeteilten Umsetzung der Jugendarbeitsschutzrichtlinie in Großbritannien wird dieser Umsetzungsprozess durch zwei getrennte Fälle wiedergegeben.

nicht erfüllt. Dabei handelt es sich um die nicht mit der Arbeitszeitrichtlinie in Einklang stehende Regelung der Ausgleichszeiträume zur Berechnung der wöchentlichen Höchstarbeitszeit und um das nicht mit der Mutterschutzrichtlinie vereinbare generelle Nachtarbeitsverbot für schwangere Arbeitnehmerinnen in Deutschland sowie um die allzu flexiblen Arbeits- und Ruhezeiten für Jugendliche in den Niederlanden, die gegen die Jugendarbeitsschutzrichtlinie verstoßen. In 4 Fällen lassen sich geringfügige Detailverstöße gegen die europäischen Regelungen nachweisen, während die Bestimmungen der Richtlinien in den restlichen 18 Fällen als erfüllt kategorisiert werden können.²

1 Die Zahl von 25 untersuchten Fällen kommt dadurch zustande, dass die Umsetzung der Jugendarbeitsschutzrichtlinie in Großbritannien aufgrund der zunächst gewährten Übergangsperiode für einige Bestimmungen der Richtlinie in zwei getrennten Stufen mit einem mehrjährigen Abstand vollzogen wurde und daher durch zwei separate Fälle repräsentiert wird.

2 Bei dieser Einordnung der Fälle blieben nachträgliche Neuinterpretationen von Richtlinien

Tabelle 8-2 *Richtlinienkonformität der nationalen Umsetzungsmaßnahmen zum ursprünglichen Umsetzungszeitpunkt*

	Korrekt	Fehlerhafte Umsetzung von Details	Fehlerhafte Umsetzung in wichtigen Punkten
Deutschland	4	0	2
Niederlande	4	1	1
Großbritannien ^a	3	2	2
Irland	3	2	1
Gesamt (25)	14	5	6

a Aufgrund der zweigeteilten Umsetzung der Jugendarbeitsschutzrichtlinie in Großbritannien wird dieser Umsetzungsprozess durch zwei getrennte Fälle wiedergegeben.

Diese relativ gute Erfüllung der europäischen Bestimmungen hängt sicherlich auch damit zusammen, dass die Umsetzungsfristen der meisten Richtlinien bereits seit geraumer Zeit abgelaufen sind und den Regierungen daher genügend Zeit zur Verfügung stand, die Richtlinien vollständig umzusetzen und gegebenenfalls jene Regelungen nachzubessern, die anfänglich nicht im Einklang mit den europäischen Vorschriften standen. Blickt man nämlich auf die Konformität der nationalen Regelungen zum ursprünglichen Umsetzungszeitpunkt,³ so lassen sich wesentlich mehr Verstöße feststellen (siehe Tabelle 8-2). Immerhin 6-mal waren wichtige Teile der anzupassenden Bestimmungen nicht richtig umgesetzt,

durch EuGH-Urteile unberücksichtigt. So wurden insbesondere die Folgen des Simap-Urteils des EuGH (Urteil des Gerichtshofes vom 3. Oktober 2000, *Sindicato de Médicos de Asistencia Pública [Simap] gegen Conselleria de Sanidad y Consumo de la Generalidad Valenciana*, Rs. C-303/98, Sammlung der Rechtsprechung 2000, S. I-7963), das vermutlich Anpassungen in allen vier untersuchten Ländern erforderlich machen wird, in dieser Klassifikation außer Acht gelassen, weil es sich hierbei um einen gesondert zu betrachtenden Anpassungsprozess handelt, der zum jetzigen Zeitpunkt auch noch nicht abschließend analysiert werden kann.

- 3 Da die Anpassung an die Vorgaben einer Richtlinie auf der nationalen Ebene häufig in mehreren (zum Teil sehr kleinen) Schritten geschieht, muss ein Zeitpunkt festgelegt werden, zu dem der Umsetzungsprozess als im Wesentlichen abgeschlossen betrachtet werden kann. Zu diesem Zweck wurde der Zeitpunkt gewählt, an dem die Mitgliedstaaten den wichtigsten Teil der erforderlichen Anpassungen vorgenommen hatten. Dieser Zeitpunkt wurde sowohl der Festlegung des Umsetzungszeitpunkts (Tabelle 8-3) als auch der Beurteilung der materiellen Konformität der vorgenommenen Umsetzungsmaßnahmen zum ursprünglichen Umsetzungszeitpunkt (Tabelle 8-2) zugrunde gelegt (siehe auch Kapitel 2.5).

Tabelle 8-3 Umsetzungszeitpunkt der ausgewählten Richtlinien in den vier untersuchten Ländern

	Weitgehend rechtzeitig	6–12 Monate verspätet	12–24 Monate verspätet	Mehr als 24 Monate verspätet
Deutschland	2	1	1	2
Niederlande	5	0	1	0
Großbritannien ^a	4	0	1	2
Irland	2	2	1	1
Gesamt (25)	13	3	4	5

a Aufgrund der zweigeteilten Umsetzung der Jugendarbeitsschutzrichtlinie in Großbritannien wird dieser Umsetzungsprozess durch zwei getrennte Fälle wiedergegeben.

während in 5 Fällen Details der vorgenommenen Anpassung nicht im Einklang mit der Richtlinie standen. Nur 14 der 25 Fälle waren also zum Zeitpunkt der Umsetzung gänzlich richtlinienkonform.

Wirft man nun einen Blick auf den jeweiligen Zeitpunkt,⁴ zu dem die Richtlinien umgesetzt wurden (siehe Tabelle 8-3), so zeigt sich ebenfalls ein relativ gemischtes Bild. Die Umsetzung erfolgte nur in 13 der 25 Fälle weitgehend rechtzeitig, während die übrigen 12 Fälle als verspätet einzuordnen sind. Dabei wurden die nötigen Reformen insgesamt 3-mal in einem Zeitraum von 6 bis 12 Monaten nach Ablauf der Umsetzungsfrist vorgenommen, während 4 Fälle zwischen 1 und 2 Jahren verspätet waren. Insgesamt 5-mal war sogar eine Verzögerung von über 2 Jahren zu konstatieren.

8.1.2 Absenkung des bestehenden Schutzniveaus

Darüber hinaus liefert die empirische Analyse der nationalen Anpassungsprozesse zwei weitere bemerkenswerte Ergebnisse, die in den bisher präsentierten Übersichten noch nicht deutlich wurden. Zum einen kam es – zwar nicht auf breiter Front, aber doch an vereinzelt Punkten – zu einer *Absenkung des bestehenden nationalen Schutzniveaus* im Zuge der Umsetzung der Richtlinien. Eines dieser Beispiele, bei dem es um die Abschaffung der besonderen Arbeitszeit-Schutzvorschriften für erwachsene Auszubildende anlässlich der Umsetzung der Ju-

4 Zur Festlegung dieses Zeitpunkts siehe Fußnote 3 und Kapitel 2.5.

gendarbeitsschutzrichtlinie in Deutschland ging, ist insofern bemerkenswert, als die umstrittene Regelung *außerhalb des Anwendungsbereichs der Richtlinie* lag. Solche Deregulierungsschritte können folglich noch nicht einmal theoretisch unter Berufung auf die Nichtregressionsklauseln in den jeweiligen Richtlinien verhindert werden.

In den beiden übrigen Fällen wurden dagegen tatsächlich Schutzstandards abgesenkt, die innerhalb des Regelungsbereichs der jeweiligen Richtlinie lagen. Dadurch wurden sogar Verstöße gegen die europäischen Vorschriften produziert, die unter der vorherigen Regelung noch gar nicht vorhanden waren. Diese Form des »Geisterfahrens« anlässlich der Umsetzung europäischer Richtlinien lässt sich zum einen in Deutschland nachweisen, wo die bestehenden, relativ starren Arbeitszeitvorschriften im Hinblick auf die Ausgleichszeiträume so weit flexibilisiert wurden, dass sie über den von der Richtlinie erlaubten Rahmen hinausgingen. Ein ähnlicher Fall ist in den Niederlanden zu konstatieren. Dort wurde im Zuge der Anpassung an die Bestimmungen der Jugendarbeitsschutzrichtlinie die vorhandene, im Einklang mit der Richtlinie stehende wöchentliche Ruheperiode für Jugendliche von 48 auf 36 Stunden verkürzt, weshalb die niederländische Regelung jetzt gegen die Richtlinie verstößt.

Es gibt also tatsächlich Anzeichen, dass es an vereinzelten Punkten trotz der gemeinsamen europäischen Mindeststandards zu einer Absenkung der Schutzstandards als Folge der europäischen Regimekonkurrenz gekommen ist, wie sie von manchen erwartet oder zumindest befürchtet wurde (Falkner 1993; Scharpf 1998b; Streeck 1995, 1998). Allerdings muss gleichzeitig darauf verwiesen werden, dass es im Hinblick auf die beiden beobachteten Fälle der Absenkung von Standards unter das Niveau der Richtlinie früher oder später zu entsprechenden Interventionen der Europäischen Kommission oder des Europäischen Gerichtshofs kommen wird. Somit definieren die Richtlinien zumindest mittelfristig doch ein gewisses verbindliches Mindestniveau an Schutzstandards, das von deregulierungswilligen Regierungen langfristig nicht unterschritten werden kann.

8.1.3 Freiwillige Überimplementation

Schließlich ist noch auf eine weitere Form der Anpassung hinzuweisen: die *freiwillige Überimplementation* von Richtlinien, bei der im Zuge der Umsetzung über die erforderlichen Mindeststandards der Richtlinie hinausgegangen wird (siehe Tabelle 8-4). Diese Überimplementation kann zwei Formen annehmen.

Tabelle 8-4 *Freiwillige Überimplementation*

	Wesentliche Überimplementation verbindlicher Standards	Wesentliche Überimplementation bei unverbindlichen Empfehlungen
Deutschland	–	Elternurlaub, Teilzeitarbeit
Niederlande	Nachweis	Elternurlaub
Großbritannien	Teilzeitarbeit	–
Irland	Arbeitszeit, Jugendliche, Elternurlaub	–

Zum einen können *einzelne verbindliche Standards im Zuge der nationalen Anpassung überschritten werden*, wie dies beispielsweise bei der Umsetzung der Elternurlaubsrichtlinie in Irland der Fall war (siehe Kapitel 7.5).

Die zweite Form von Überimplementation besteht darin, dass Regierungen bei der Umsetzung *unverbindliche Empfehlungen in den Richtlinien aufgreifen und in verbindliche Vorschriften umwandeln*. Auch dafür lassen sich hier mehrere Beispiele finden. Auf sehr massive Weise wurde diese Form der Überimplementation bei der Umsetzung der Elternurlaubs- und der Teilzeitarbeitsrichtlinien in Deutschland genutzt (siehe Kapitel 4.5 und 4.6).

Diese vereinzelt vorkommenden Fälle von Überimplementation sind nicht nur auf die untersuchten vier Länder beschränkt. Auch anderswo wurde zum Teil erheblich über die Mindeststandards der in dieser Arbeit untersuchten Richtlinien hinausgegangen. Im Zuge der Umsetzung der Elternurlaubsrichtlinie führte etwa Luxemburg einen sechsmonatigen, gut bezahlten Elternurlaub zusätzlich zu dem bereits bestehenden System von Karriereunterbrechungsmöglichkeiten ein. Auch in Italien wurde die Umsetzung der Elternurlaubsrichtlinie zum Anlass genommen, Regelungen einzuführen, die weit über das erforderliche Mindestmaß der Richtlinie hinausgingen (Leiber 2005).

8.2 Die begrenzte Erklärungskraft der Misfit-These

Inwiefern lassen sich die aus den Fallstudien herausgearbeiteten Anpassungsmuster mit Hilfe der von mehreren Autoren vorgebrachten Misfit-These erklären? Zur Beantwortung dieser Frage konfrontiere ich die empirisch erarbeiteten Werte im Hinblick auf den jeweils bewirkten Anpassungsbedarf mit den zugehörigen Umsetzungsergebnissen. Dabei sollte man auf der Grundlage des Misfit-

Tabelle 8-5 Anpassungsbedarf, Anpassungserfolg und die Misfit-These

Zeitpunkt und inhaltliche Richtlinienkonformität der Umsetzung		Anpassungsbedarf		
		hoch	mittel	gering/null
weitgehend rechtzeitig	weitgehend korrekt	GB Mutterschutz	NL Elternurlaub GB Teilzeit IRL Mutterschutz	(D Teilzeit) NL Nachweis NL Mutterschutz NL Arbeitszeit NL Teilzeit GB Nachweis
	in wichtigen Teilen inkorrekt	(GB Elternurlaub) (IRL Elternurlaub)		D Arbeitszeit
6–12 Monate verspätet	weitgehend korrekt		IRL Teilzeit	D Jugendliche IRL Nachweis
	in wichtigen Teilen inkorrekt			
12–24 Monate verspätet	weitgehend korrekt	(IRL Arbeitszeit)		D Nachweis
	in wichtigen Teilen inkorrekt	(GB Arbeitszeit)		NL Jugendliche
mehr als 24 Monate verspätet	weitgehend korrekt		GB Jugendliche II ^a IRL Jugendliche	D Elternurlaub GB Jugendliche I
	in wichtigen Teilen inkorrekt		D Mutterschutz	

Dunkel unterlegte Felder enthalten Fälle, die der Misfit-These widersprechen. Weiße Felder kennzeichnen empirische Bereiche, für welche die These keine eindeutige Aussage trifft. Hell unterlegte Felder kennzeichnen Fälle, die grundsätzlich mit der Misfit-These vereinbar sind. Fälle in Klammern entsprechen den Erwartungen der These nur scheinbar, sind aber bei einer genaueren Analyse auf andere Wirkungsmechanismen zurückzuführen.

a Aufgrund der zweigeteilten Umsetzung der Jugendarbeitsschutzrichtlinie in Großbritannien wird dieser Umsetzungsprozess durch zwei getrennte Fälle wiedergegeben.

Argumente erwarten, dass die erforderlichen Reformen bei geringem Anpassungsbedarf rechtzeitig oder weitgehend rechtzeitig erfolgen, während es bei hohem Anpassungsbedarf zu erheblichen Verspätungen oder einer in wesentlichen Punkten nicht richtlinienkonformen Umsetzung kommt. Für den dazwischen liegenden Bereich von Anpassungserfordernissen mittlerer Höhe sind keine eindeutigen Aussagen zu treffen, sondern es muss, so die Vertreter dieser These, auf weitere, nicht näher spezifizierte akteurbezogene Faktoren zurückgegriffen werden (siehe dazu ausführlich Kapitel 2).

Wenn man die 25 untersuchten Fälle auf diese sehr vereinfachte Weise betrachtet, lässt sich keine eindeutige Bestätigung des Misfit-Arguments feststellen

(siehe Tabelle 8-5). Rund ein Drittel der Fälle (8) weist ein Muster auf, das der These widerspricht – zumeist in Form von erheblichen Verzögerungen oder mangelhafter Umsetzung trotz geringer Anpassungserfordernisse. Weitere 7 der untersuchten Umsetzungsprozesse liegen im Bereich mittleren Anpassungsbedarfs, für den die These keine eindeutigen Aussagen trifft. Deutlich weniger als die Hälfte aller Fälle (10) entspricht auf den ersten Blick den Erwartungen der These, wobei die detaillierten empirischen Analysen in den vorangegangenen Kapiteln gezeigt haben, dass einer dieser Fälle trivial war, weil überhaupt keine Anpassungen notwendig waren (die Umsetzung der Teilzeitarbeitsrichtlinie in den Niederlanden), während in 5 weiteren dieser scheinbar passenden Fälle noch andere Erklärungsfaktoren neben der Höhe des Anpassungsbedarfs eine entscheidende Rolle gespielt haben (die Umsetzung der Teilzeitarbeitsrichtlinie in Deutschland sowie der Elternurlaubs- und der Arbeitszeitrichtlinie in Großbritannien und Irland). Somit verbleiben also lediglich 5 von 25 Fällen, bei denen die beobachtete Art der Umsetzung *allein* unter Rückgriff auf die Höhe des Anpassungsbedarfs erklärt werden kann.

Auch das Auftreten von Anpassungsformen wie der freiwilligen Überimplementation oder der Absenkung vorher existierender Schutzstandards lässt sich mit einem exklusiven Fokus auf das Ausmaß der *erforderlichen* Anpassungen nicht erklären. Eine solche Sichtweise suggeriert ja, dass nationale Akteure allein darauf abzielen, das jeweils existierende System von Regelungstraditionen und institutionellen Arrangements gegen unbequeme Veränderungen von außen zu verteidigen. Zu dieser Perspektive passt es nicht gut, wenn diese beschließen, die Umsetzung europäischer Vorschriften zu nutzen, um ihre Regelungen *freiwillig* entweder in Richtung eines Abbaus von Schutzstandards oder einer Anhebung der Standards über das erforderliche Mindestniveau hinaus zu reformieren.

Darüber hinaus hat die insbesondere von Duina sowie von Knill und Lenschow vorgeschlagene breite Konzeptualisierung des Anpassungsbedarfs, bei der nicht nur materielle Reformen, sondern auch Veränderungen von Verwaltungsstrukturen und Beziehungen zwischen Staat und Verbänden in den Blick genommen werden (Duina 1997, 1999; Duina/Blithe 1999; Knill 2001; Knill/Lenschow 1998, 2001), in der vorliegenden Untersuchung wenig heuristischen Wert bewiesen. Die Reformfordernisse, die durch die analysierten Richtlinien in den ausgewählten vier Ländern entstanden, bewegten sich ausschließlich auf der materiellen Ebene. In keinem der hier untersuchten Fälle waren signifikante Anpassungen der administrativen Strukturen und Verfahren oder der etablierten Interaktionsmuster zwischen staatlichen und privaten Akteuren nötig. Das hängt sicher-

lich damit zusammen, dass europäische Richtlinien in der Regel aus materiellen Vorschriften bestehen, die zunächst hauptsächlich materielle Anpassungen erfordern. Bei der Implementation dieser materiellen Anforderungen *können* Veränderungen von Verwaltungsmustern oder Beziehungen zwischen staatlichen und privaten Akteuren auf *indirektem* Wege notwendig werden, müssen es aber nicht. Ob es in dieser Hinsicht systematische Unterschiede zwischen unterschiedlichen Politikfeldern gibt, wäre durch weitere empirische Forschung zu klären.

Wesentlich nützlicher für die Analyse der Umsetzungsprozesse hat sich der Blick auf die *Kostenimplikationen* europäischer Anpassungserfordernisse erwiesen, die in Kapitel 2.5 als zusätzliche Dimension des Anpassungsbedarfs eingeführt wurde. Aus der *absoluten Höhe* der gesamtwirtschaftlichen Kosten lassen sich zwar ebenfalls keine direkten Rückschlüsse auf das Ergebnis der Umsetzung ziehen. Allerdings geben *Art und Verteilung* der anfallenden Kosten einer erforderlichen Reform nützliche Hinweise auf die Reaktionen insbesondere der Arbeitgeberverbände. Dabei zeigte sich in den analysierten Fällen, dass bereits relativ geringe Kosten zu erheblichem Widerstand der Arbeitgeber oder bestimmter Gruppen von Arbeitgebern führen kann (Näheres dazu weiter unten).

Insgesamt untermauern die empirischen Befunde das in Kapitel 2 auf theoretischer Ebene vorgebrachte Argument, wonach für die Analyse von Umsetzungsprozessen europäischer Richtlinien ein wesentlich differenzierterer theoretischer Ansatz vonnöten ist. Die Ergebnisse weisen zwar darauf hin, dass der Anpassungsbedarf ein nicht unwichtiger Erklärungsfaktor ist. Um ein komplettes Bild der nationalen Anpassungsprozesse zu erhalten, muss jedoch *die politische Verarbeitung des Anpassungsbedarfs durch die jeweiligen nationalen Akteure* ins Zentrum der Analyse gerückt werden. Anstatt den Blick einseitig auf strukturelle Kompatibilitäten oder Inkompatibilitäten zwischen europäischen Vorschriften und nationalen Traditionen zu verengen, erscheint es somit nicht nur theoretisch überzeugender, sondern auch der empirisch beobachtbaren Realität angemessener, von einem Ansatz auszugehen, der von vornherein strukturelle *und* akteurbezogene Faktoren miteinander verbindet, wie es etwa der akteurzentrierte Institutionalismus von Renate Mayntz und Fritz Scharpf vorschlägt (Mayntz/Scharpf 1995; Scharpf 2000b). Die in den folgenden Abschnitten diskutierten theoretischen Erkenntnisse aus den empirischen Fallstudien demonstrieren die Nützlichkeit eines solchen Analyseansatzes und verweisen vor allem auf die Bedeutung von politischen Akteuren bei der Gestaltung der analysierten Umsetzungsprozesse.

8.3 Wo (k)ein Wille ist, ist auch (k)ein Weg: Die zentrale Rolle politischer Akteure bei der Umsetzung von EU-Richtlinien

Die wichtigste Erkenntnis aus den untersuchten Fallstudien lautet, dass Verlauf und Ergebnis der analysierten Umsetzungsprozesse in erheblichem Maße von den unterstützenden oder opponierenden Haltungen politischer Akteure geprägt wurden. Es kommt also nicht auf die Höhe des Anpassungsbedarfs an, den eine europäische Richtlinie in einem Land hervorruft, sondern darauf, wie die beteiligten Akteure auf der Grundlage ihrer je eigenen politischen Ziele mit diesem Anpassungsbedarf umgehen. Im Zentrum stehen dabei die parteipolitisch geprägten Interessen der Regierung. Daneben können aber auch Arbeitgeber- und Gewerkschaftsverbände verstärkenden oder hemmenden Einfluss auf die Entscheidungen der Regierung ausüben.

8.3.1 »Parties do matter«: Europäische Anpassungserfordernisse und die parteipolitische Logik ihrer Verarbeitung

Die untersuchten Fälle haben eindeutig gezeigt, dass die jeweiligen nationalen Regierungen die zentralen Akteure bei der Umsetzung der ausgewählten Richtlinien waren. Diese große Bedeutung des Regierungshandelns wurde durch die Tatsache begünstigt, dass im arbeitsrechtlichen Entscheidungsprozess in den ausgewählten Ländern *keine institutionellen Vetospieler außerhalb der jeweiligen Regierungen existieren*. In den Niederlanden, in Irland und in Großbritannien gibt es zwar zweite Parlamentskammern, diese haben jedoch entweder keine formelle Vetomacht (Großbritannien und Irland) oder keine gegenläufigen Mehrheiten zur ersten Kammer (Niederlande). Auch der deutsche Bundesrat, der häufig ein besonders effektives Instrument zur Blockade von Reformen der Regierung darstellt, ist im Bereich des Arbeitsrechts in der Regel nicht zustimmungspflichtig und fungiert daher in diesem Fall analog zum britischen House of Lords oder zum irischen Senat. Wenn in den analysierten Fällen also Blockaden durch Vetospieler auftraten, so waren diese auf *parteipolitisch verankerte Vetomacht innerhalb von Koalitionsregierungen* zurückzuführen (Näheres dazu weiter unten).

Anders als von den Anhängern der Misfit-These erwartet, zeigten die empirischen Fallstudien, dass die Regierungen nicht als reine Verteidiger des regulativen Status quo agierten. Die Entscheidung, ob eine EU-rechtlich geforderte Anpassung von der Regierung unterstützt oder abgelehnt wird, lässt sich vielmehr auf *zwei Dimensionen* zurückführen. Zum einen entscheidet die *Höhe des Anpassungsbedarfs* und die damit verbundenen ökonomischen Kosten über die Haltung einer Regierung gegenüber einer bestimmten EU-Maßnahme. Zum anderen ist es jedoch von zentraler Bedeutung, inwiefern die geforderten Anpassungen zu den politischen Zielen der Regierung passen. In dieser Hinsicht müssen vor allem die *parteipolitisch determinierten Präferenzen der Regierungspartei(en)* in den Blick genommen werden.

Es sind sicherlich Konstellationen denkbar, wo der Anpassungsbedarf einer Richtlinie und die daraus resultierenden Kosten für den Staat oder wichtige Sektoren der Wirtschaft so immens hoch sind, dass jede Regierung aus wirtschafts- und finanzpolitischen Gründen dagegen Widerstand leisten würde, weil ansonsten entweder ihre eigene haushaltspolitische Handlungsfähigkeit oder die internationale Wettbewerbsfähigkeit der nationalen Volkswirtschaft auf dem Spiel stünde. Solange sich die Folgen europäischer Regelungen allerdings in einem Rahmen bewegen, der zwar empfindliche Umverteilungsmaßnahmen und durchaus signifikante wirtschaftliche Kosten einschließt, jedoch nicht zu klarer wirtschaftlicher Überforderung der Volkswirtschaft oder einzelner wichtiger Sektoren führt, so ist die Haltung nationaler Regierungen gegenüber solchen Reformfordernissen in erheblichem Maße von der parteipolitischen »Brille« abhängig, durch die diese Anpassungen betrachtet werden.

Diese zentrale Rolle der parteipolitischen Handlungslogik von Regierungen bei der Anpassung an europäische Richtlinien ist in der EU-bezogenen Implementationsforschung bislang kaum beachtet worden. Die empirischen Ergebnisse dieser Arbeit weisen aber darauf hin, dass diesem Faktor zumindest in den untersuchten Fällen überragende Bedeutung zukam. Die Parties-do-matter-These ist also nicht nur für bestimmte Bereiche der nationalen Politikgestaltung von Relevanz, sondern auch für die nationale Umsetzung europäischer Richtlinien. Aus einer parteipolitischen Logik heraus können selbst Anpassungen, die erhebliche materielle und ökonomische Auswirkungen haben, als unterstützenswerte Maßnahmen erscheinen, während Reformen, die nur geringfügige rechtliche Anpassungen und unerhebliche Kosten zur Folge haben würden, aus parteipolitischen Erwägungen heraus immer noch abgelehnt werden können.

Tabelle 8-6 Arbeitsrechtliche Grundpräferenzen unterschiedlicher Parteigruppierungen

	Gegen staatliche Intervention	Für staatliche Intervention	Realbeispiele in den 1990er Jahren
Wirtschaftsliberale Parteien	X		FDP (D), VVD (NL), Konservative (GB), PD (IRL)
Christdemokraten und Konservative	←-----	X ----->	CDU (D), CDA (NL), FF (IRL), FG (IRL)
»Moderne« Sozialdemokratie	←-----	X ----->	PvdA (NL), Labour Party (GB)
»Traditionelle« Sozialdemokratie		X	SPD (D), Labour Party (IRL)

Bei der Umsetzung der untersuchten arbeitsrechtlichen Richtlinien zeigt sich diesbezüglich insgesamt, dass es zu expliziter Ablehnung von Richtlinien tendenziell eher bei Mitte-Rechts-Regierungen kam, während eine aktive Unterstützung arbeitsrechtlicher Reformen vor allem bei Mitte-Links-Regierungen zu beobachten war. Diese Beobachtung lässt sich mit den unterschiedlichen programmatischen Ausrichtungen und vor allem mit dem jeweils unterschiedlichen Wählerklientel der beteiligten Parteien erklären. Grob vereinfacht lassen sich dabei vier Gruppen von Parteien mit jeweils unterschiedlichen arbeitsrechtlichen Grundpräferenzen unterscheiden (siehe Tabelle 8-6).

Parteien mit einem klar *wirtschaftsliberalen* Profil wie die deutsche FDP oder die britische Konservative Partei werden arbeitsrechtlichen Regelungen grundsätzlich mit Skepsis begegnen, während von *traditionellen sozialdemokratischen Parteien* wie der irischen Labour Party oder auch der deutschen SPD eine grundsätzliche Unterstützung von Maßnahmen zu erwarten ist, welche die Verbesserung von Arbeitnehmerrechten zum Ziel haben. Zwischen diesen beiden Extremen lassen sich *konservative und christdemokratische Parteien* wie die deutsche CDU, die niederländische CDA oder auch die beiden großen irischen Volksparteien Fianna Fáil und Fine Gael einordnen, bei denen es eine grundsätzliche Bereitschaft gibt, gesetzliche Arbeitnehmerrechte zu schaffen und zu verbessern, gleichzeitig aber auch die Bedürfnisse der Wirtschaft in erheblichem Maße mit in die politische Strategiewahl einfließen. Eine ähnliche Position nehmen »*moderne*« *sozialdemokratische Parteien* wie die britische Labour Party unter Tony Blair oder die niederländische PvdA ein, bei denen arbeitnehmerfreundliche

Tabelle 8-7 Gleichstellungspolitische Grundpräferenzen unterschiedlicher Parteigruppierungen

	Gegen staatliche Intervention	Beibehaltung traditioneller Rollenmuster	Intervention für mehr Gleichstellung	Realbeispiele in den 1990er Jahren
Wirtschaftsliberale Parteien	X			FDP (D), VVD (NL), Konservative (GB), PD (IRL)
Christdemokraten und Konservative		X		CDU (D), CDA (NL), FF (IRL), FG (IRL)
»Moderne« Sozialdemokratie			X	PvdA (NL), Labour Party (GB)
»Traditionelle« Sozialdemokratie			X	SPD (D), Labour Party (IRL)

Grundhaltungen in erheblichem Maße durch Erwägungen der Wirtschaftsverträglichkeit potenzieller staatlicher Interventionen eingeschränkt sind.⁵

Während die konkrete Haltung der beiden letztgenannten Gruppierungen gegenüber arbeitsrechtlichen Interventionen von verschiedenen Kontextfaktoren wie insbesondere der Stärke unterschiedlicher Parteiflügel oder auch der zu erwartenden Kosten abhängt, sollte sich ein deutlicher Unterschied zwischen modernen Sozialdemokraten und christlich-konservativen Parteien im Hinblick auf *gleichstellungspolitische Fragen* ergeben. So ist zu erwarten, dass christdemokratische und konservative Parteien eher einem traditionellen Bild der beruflichen und familiären Rollen von Frauen und Männern verpflichtet sind und daher wenig Unterstützung für gleichstellungspolitische Initiativen aufbringen. Dagegen spricht die säkulare Herkunft von sozialdemokratischen Parteien, egal ob wirtschaftspolitisch eher »traditionell« oder eher »modern« ausgerichtet, dafür, dass diese Parteien gleichstellungspolitischen Maßnahmen aufgeschlossener gegenüber stehen. Wirtschaftsliberale Parteien sollten aufgrund ihrer ebenfalls säkularen Herkunft zwar das Ziel der Gleichberechtigung von Mann und Frau befürworten, aus ordnungspolitischen Gründen jedoch staatliche Interventionen zur Förderung der Gleichstellung ablehnen (siehe Tabelle 8-7).

Inwiefern diese parteipolitischen Zielsetzungen bei der Umsetzung von EU-Richtlinien tatsächlich aktiviert werden, hängt offensichtlich von verschiedenen

5 Die aktuelle Debatte um die »Agenda 2010« deutet darauf hin, dass sich auch die deutsche SPD momentan in einer Phase der programmatischen Neuorientierung hin zu einer »modernen« sozialdemokratischen Partei befindet.

Faktoren ab. Es ist jedenfalls nicht die Höhe des Anpassungsbedarfs, die dafür entscheidend ist. Vielmehr geht es um die betroffenen Regelungsmaterien und inwiefern diese bestimmte parteiliche Empfindlichkeiten oder Vorlieben betreffen. Dies kann aber von Fall zu Fall höchst unterschiedlich sein. In Irland beispielsweise kam es zu einer echten Links-Rechts-Politisierung nur bei der kostenträchtigen Umsetzung der Arbeitszeitrichtlinie, während die meisten anderen Richtlinien trotz zum Teil erheblichen Anpassungsbedarfs von den wichtigen Parteien befürwortet wurden (siehe Kapitel 7). In Deutschland reichte hingegen mehrmals bereits geringer Anpassungsbedarf aus, um parteipolitisch motivierte Auseinandersetzungen und Widerstände hervorzurufen (siehe Kapitel 4).

Ungeachtet dieser nationalen Unterschiede wiesen die Reaktionen der Parteien immerhin eine Regelmäßigkeit auf: Der Bereich des Sicherheits- und Gesundheitsschutzes wurde in keinem der Fälle zum Gegenstand bedeutender parteipolitischer Auseinandersetzungen gemacht. Dieser Bereich scheint dem politischen Parteienwettbewerb weitgehend entzogen zu sein, zumindest solange nicht signifikanter Anpassungsbedarf und hohe Kosten involviert sind, was bei den untersuchten Richtlinien und den ausgewählten Ländern nicht der Fall war. Eine mögliche Erklärung dafür könnte sein, dass es sich bei Arbeitsschutzvorschriften häufig um sehr technische und daher in der Öffentlichkeit schlecht darstellbare Materien handelt. Des Weiteren scheint der Schutz von Arbeitnehmern vor gefährlichen oder gesundheitsschädigenden (und im Extremfall sogar tödlichen) Arbeitsbedingungen selbst bei neoliberalen Parteien wie den britischen Konservativen keine grundsätzlichen ordnungspolitischen Einwände hervorzurufen.⁶

Parteipolitischer Widerstand, Verschleppung und Umsetzungsmängel

Parteipolitisch begründeter Widerstand gegen eine Richtlinie und ihre Umsetzung kann sich innerhalb der Regierung an verschiedenen Stellen manifestieren. Dabei sind zunächst Alleinregierungen und Koalitionsregierungen zu unterscheiden. Bei Koalitionen kommt es wiederum darauf an, ob die betreffende Partei das primär zuständige Ressort innehat oder lediglich ein anderes Ministerium besetzt. Im Fall von allein regierenden Parteien und von Parteien, die das zuständi-

6 In diesem Zusammenhang sei daran erinnert, dass die britische Regierung unter Margaret Thatcher im Rahmen der Verhandlungen über die Einheitliche Europäische Akte sogar der Ausdehnung des Prinzips der Mehrheitsentscheidungen auf diesen Bereich zustimmte (Falkner 1998: 59–60).

ge Ressort innehaben, führt explizite Opposition gegen bestimmte Aspekte einer Richtlinie häufig zum bewussten »Versanden lassen« der Umsetzung, während Widerstand auf Seiten einer anderen Koalitionspartei Konflikte zwischen den Parteien innerhalb der Regierungskoalition nach sich zieht, wodurch es zu beträchtlichen Verzögerungen kommen kann. Parteipolitischer Widerstand kann darüber hinaus auch zu absichtsvoller Falschumsetzung führen.

Parteipolitischer Widerstand und bewusstes »Versanden lassen« der Umsetzung: Wenn die Partei, deren Ziele eine bestimmte europäische Vorschrift widerspricht, allein regiert, so ist es für sie sehr einfach, ihren Widerwillen in die Tat umzusetzen. Diese Konstellation war unter den untersuchten Ländern lediglich in Großbritannien gegeben. In diesem Fall verwandelte sich die geringe Zahl von parteipolitischen Vetopunkten erwartungsgemäß von einem Instrument effektiver Politikgestaltung in ein ebenso effektives Blockadeinstrument. Das zeigte sich unter der konservativen Regierung mehrmals auf sehr deutliche Weise, etwa bei den Richtlinien über Arbeitszeit und Jugendarbeitsschutz (siehe Kapitel 6.3 und 6.4).

Derselbe Effekt kann unter Koalitionsregierungen auftreten, wenn die anpassungsunwillige Partei die Leitung des federführenden Ministeriums innehat und innerhalb der Regierungskoalition keine anderen Akteure existieren, die ein Interesse an der Umsetzung hätten. Dies lässt sich anhand der Reaktion der konservativ-liberalen deutschen Bundesregierung auf die Elternurlaubsrichtlinie verdeutlichen, wo das CDU-geführte Familienministerium die unliebsamen Reformen der Richtlinie stillschweigend »versanden« ließ und erst unter der rot-grünen Bundesregierung eine umfassende Reform der Erziehungsurlaubsvorschriften durchgeführt wurde, die auch die Anforderungen der Richtlinie erfüllte (siehe Kapitel 4.5).

Parteipolitischer Widerstand, parteipolitische Vetospieler und Koalitionskonflikte: Ein weiterer Mechanismus parteipolitischen Widerstands besteht darin, dass innerhalb einer Regierungskoalition ein oder mehrere Koalitionspartner gegen die vorgeschlagene Art der Umsetzung opponieren und es darüber zu einem koalitionsinternen Streit kommt. Da innerhalb einer Regierungskoalition alle beteiligten Parteien über Vetomacht verfügen, kann auf diese Weise ein langwieriger und schwer zu lösender regierungsinterner Konflikt entstehen. Das zeigte sich bei der Umsetzung der Nachweisrichtlinie in Deutschland, wo das FDP-geführte Wirtschaftsministerium vehement für die Nutzung einer Ausnahmeklausel eintrat, während sich das CDU-geführte Arbeitsministerium dagegen aussprach. Bis der so entstehende Ressort- und Koalitionskonflikt gelöst werden konnte, war die Umsetzungsfrist schon lange abgelaufen (siehe Kapitel 4.1).

Auch Ergebnisse aus anderen Ländern, die im Rahmen des MPIfG-Projektverbundes erarbeitet wurden, verweisen auf die hohe Bedeutung parteipolitischer Vetopunkte. In diesem Zusammenhang kann beispielsweise die erheblich verzögerte Umsetzung der Arbeitszeitrichtlinie in Italien angeführt werden. Dort hatten sich die großen Arbeitgeber- und Gewerkschaftsverbände Ende 1997 auf einen Vorschlag zur Umsetzung der Richtlinie geeinigt, in dem unter anderem eine regelmäßige Wochenarbeitszeit von 40 Stunden vorgesehen war. Auf Druck der Neokommunisten (Rifondazione Comunista), welche die Regierung parlamentarisch unterstützten, beschloss die Regierung Prodi jedoch, diesen Vorschlag nicht als Gesetzentwurf ins Parlament einzubringen. Wie von den Kommunisten gefordert, wurde stattdessen eine Gesetzesvorlage über die Einführung der 35-Stunden-Woche vorgelegt, die aber nach dem Ausscheiden der Neo-Kommunisten aus der stützenden Parlamentsmehrheit nicht weiter verfolgt wurde. Diese Auseinandersetzungen trugen erheblich zur massiven Verzögerung bei der vollständigen Umsetzung der Richtlinie bei (Leiber 2005).

Parteipolitischer Widerstand und absichtliche Falschumsetzung: Insgesamt können solche parteipolitisch motivierten Auseinandersetzungen und Widerstände sich natürlich nicht nur auf der Zeitachse bemerkbar machen, sondern auch am Umsetzungsergebnis, in Form bewusster Falschumsetzung. Das wird besonders deutlich an der Reaktion der deutschen CDU/CSU-FDP-Koalition auf die Arbeitszeitrichtlinie. Diese stand trotz eher geringen Anpassungsbedarfs im Widerspruch zu den umfassenden Deregulierungs- und Flexibilisierungsplänen der Regierung Kohl. Da die Regierung sich in Brüssel mit ihren weitergehenden Flexibilisierungswünschen nicht durchsetzen konnte, wäre sie gezwungen gewesen, die im Rahmen der parallel dazu verlaufenden nationalen Reform vorgesehene Flexibilisierung wieder ein Stück weit zurückzunehmen. Dies wurde jedoch bewusst ignoriert, und die nationale Arbeitszeitreform wurde richtlinienwidrig verabschiedet (siehe Kapitel 4.3).

Ähnlich gelagert war die Umsetzung der Jugendarbeitsschutzrichtlinie in den Niederlanden. Auch dort zielte die Regierung auf eine möglichst hohe Flexibilität im Hinblick auf die Arbeits- und Ruhezeitvorschriften für Jugendliche und ging dabei über die von der Richtlinie definierten Grenzen hinaus. An diesem Fall ist interessant, dass hier eine sozialdemokratisch geführte Regierung für die Umsetzung verantwortlich war. Dabei handelte es sich aber um eine Koalition unter Führung der PvdA, die mit einem expliziten Deregulierungsprogramm angetreten war und nach dem obigen Schema eindeutig als »moderne«, das heißt, stark auf die Bedürfnisse der Wirtschaft ausgerichtete sozialdemokratische Partei

klassifiziert werden kann. Des Weiteren war die wirtschaftsliberale VVD Teil der Koalition, was den Kurs der Regierung ebenfalls eher in eine wirtschaftsfreundliche Richtung lenkte (siehe Kapitel 5.4).

Die genannten Beispiele verdeutlichen noch einmal den *vom Anpassungsbedarf unabhängigen Einfluss parteipolitischer Faktoren*. Angesichts der geringen materiellen und ökonomischen Bedeutung der Anpassungen, die von der Elternurlaubsrichtlinie in Deutschland sowie von der Jugendarbeitsschutzrichtlinie in Großbritannien gefordert wurden, hätte entsprechend der Misfit-These weder die Regierung Kohl noch die Regierung Major Einwände gegen diese Detailreformen haben dürfen – und ihre sozialdemokratischen Nachfolger erfüllten diese Anforderungen ja später erwartungsgemäß ohne größere Probleme. Auch die heftigen koalitionsinternen Konflikte anlässlich der wenig bedeutsamen Anpassung an die Nachweisrichtlinie in Deutschland sind aus einer auf den Anpassungsbedarf fokussierten Perspektive nicht zu verstehen.

Bei der verzögerten Umsetzung der Arbeitszeitrichtlinie in Großbritannien spielten der hohe Anpassungsbedarf und die signifikanten Kosten für die Wirtschaft zwar eine nicht zu unterschätzende Rolle. Den Ausschlag gab jedoch erneut die parteipolitisch motivierte grundsätzliche Ablehnung staatlicher Arbeitszeitregulierung, gepaart mit einer sehr europaskeptischen Grundhaltung auf Seiten der Konservativen. Schließlich tat sich die Labour-Regierung nachher wesentlich weniger schwer, den hohen Anpassungsbedarf der Richtlinie zu erfüllen.

Parteipolitische Unterstützung, effektive Umsetzung und Tendenz zur Überimplementation

Die parteipolitisch motivierte Unterstützung einer Richtlinie durch die zuständige Regierung trägt häufig wesentlich zu einer schnellen und konformen Umsetzung bei. Darüber hinaus kann ein solches aktives Engagement zu dem in manchen Fällen beobachteten Muster der Überimplementation führen.

Parteipolitische Unterstützung als Beitrag zur effektiven Umsetzung: Es lassen sich mehrere Beispiele finden, wo die parteipolitisch begründete aktive Unterstützung einer Richtlinie wesentlich zur schnellen und konformen Anpassung beitrug. Die bereits erwähnten Fälle von Umsetzungsverzögerung durch unwillige Mitte-Rechts-Regierungen in Deutschland (Elternurlaub) und Großbritannien (Arbeitszeit und Jugendarbeitsschutz) konnten nach einem entsprechenden Regierungswechsel hin zu sozialdemokratisch geführten Regierungen relativ schnell überwunden werden (siehe Kapitel 4.5, 6.3 und 6.4).

Ein gewisser Sonderfall parteipolitischer Unterstützung war bei der Umsetzung der Nachweisrichtlinie in Großbritannien zu beobachten. Die Konservative Regierung ließ die Richtlinie in Brüssel passieren, obwohl sie zunächst wie üblich grundsätzliche Bedenken angemeldet hatte. Dies hatte aber nicht nur mit dem für britische Verhältnisse außergewöhnlich geringen Anpassungsbedarf zu tun, den die Richtlinie in Großbritannien bewirkte, sondern auch damit, dass die Richtlinie zur Unterstützung der konservativen Antigewerkschaftsstrategie genutzt werden konnte (siehe Kapitel 6.1). In Ausnahmefällen können also arbeitsrechtliche EU-Richtlinien auch zu den politischen Zielen explizit wirtschaftsliberaler Regierungen passen. Worauf es hier ankommt, ist die Tatsache, *dass* die Richtlinie von der Regierung unterstützt wurde und ihre Umsetzung daher, anders als in anderen Fällen, *nicht* verschleppt oder blockiert wurde.

Parteipolitische Unterstützung und Überimplementation: Viele der beobachteten Fälle von Überimplementation sind darauf zurückzuführen, dass die entsprechende Regierung oder einzelne wichtige Koalitionspartner sich dadurch die Verwirklichung ihrer je eigenen Ziele versprachen. So entsprach die weit über die Richtlinie hinausgehende Reform der deutschen Erziehungsurlaubsregelungen durch die rot-grüne Bundesregierung schlicht den familienpolitischen Zielen der beiden Koalitionspartner SPD und Grüne. Maßnahmen wie die Verwirklichung eines Rechtsanspruchs auf Teilzeitarbeit während der ersten Jahre nach der Geburt waren zwar in sehr weicher Form in der Richtlinie angelegt, ihre nationale Realisierung war jedoch auf eine passende familienpolitische Konzeption der beiden Koalitionspartner SPD und Grüne zurückzuführen (siehe Kapitel 4.5). Analog dazu lässt sich die massive Überimplementation der Teilzeitarbeitsrichtlinie durch die rot-grüne Regierung in Deutschland interpretieren. Der Grund für das massive »Draufsatteln« auf die Richtlinie, das auch gegen den heftigen Widerstand der Arbeitgeber durchgesetzt wurde, ist darin zu suchen, dass die Regierung sich von dieser Maßnahme eine erhebliche Förderung der Teilzeitarbeit und dadurch positive Effekte auf dem Arbeitsmarkt erwartete (siehe Kapitel 4.6).

Parteipolitische Neutralität und die Bedeutung weiterer Kontextfaktoren

Wenn bei der Umsetzung keine (positiven oder negativen) parteipolitischen Motivationen aktiviert werden, lassen sich auf der Grundlage der untersuchten Fälle keine eindeutigen Erwartungen hinsichtlich der Reaktion einer Regierung formulieren. In diesem Fall entscheiden verschiedene Kontextfaktoren darüber, ob und in welchem Maße die Regierung eine umzusetzende Richtlinie unterstützt oder

ablehnt. Die Reaktion kann unter anderem davon abhängig sein, wie sich die nötigen Reformen politisch vermarkten lassen, wie sie zu den aktuellen politischen Themenkonjunkturen passen oder welchen generellen Stellenwert die Erfüllung europarechtlicher Verpflichtungen innerhalb der Regierung genießt. Aus den empirischen Fallstudien lässt sich jedenfalls ableiten, dass es selbst bei parteipolitischer Neutralität nicht primär die Höhe des zu überwindenden Anpassungsbedarfs ist, welche über die Reaktionen der Regierungen entscheidet.

Es konnte sogar ein Fall beobachtet werden, in dem die Regierung trotz signifikanter Anpassungserfordernisse und trotz ihrer wirtschaftsliberalen Ausrichtung keinen Widerstand gegen die Umsetzung leistete. Dies war bei der Umsetzung der Mutterschutzrichtlinie in Großbritannien der Fall, wo die konservative Regierung ihre europäischen Verpflichtungen akzeptierte und die erforderlichen Reformen selbst gegen den Widerstand aus dem Arbeitgeberlager richtlinienkonform und weitgehend pünktlich durchführte (siehe Kapitel 6.2). Offensichtlich wurde die Verbesserung des Mutterschutzes selbst von den Tories als hinreichend sinnvolles Ziel anerkannt – immerhin war der bereits vorher für bestimmte Arbeitnehmerinnen gesetzlich verbürgte Anspruch auf Mutterschaftsurlaub einer der wenigen arbeitsrechtlichen Bereiche, der von der Deregulierungspolitik unter Margaret Thatcher und John Major verschont geblieben war. Der Mutterschutz eignete sich jedenfalls offenbar nicht für eine offensive Konfrontation mit der EU, wie sie etwa bei der Arbeitszeit oder beim Jugendarbeitsschutz vollzogen wurde.

Wesentlich häufiger (aber eben nicht die Regel) waren allerdings Fälle, in denen nur geringer oder mittlerer Anpassungsbedarf und parteipolitische Neutralität in Kombination auftraten und es dann zu einer relativ reibungslosen Anpassung kam. Diese Konstellation ist es vermutlich, die verschiedene Autoren bei der Formulierung der These vor Augen hatten, bei geringem Anpassungsbedarf sei mit einer zügigen und problemlosen Anpassung zu rechnen (siehe etwa Duina/Blithe 1999: 499; Börzel 2000a: 225; Risse/Cowles/Caporaso 2001: 8). Es zeigt sich aber erstens, dass dieser Fall nicht nur bei geringem, sondern auch bei mittlerem und sogar bei hohem Anpassungsbedarf auftreten kann. Zweitens ist nicht die Höhe des Anpassungsbedarfs selbst entscheidend, sondern das Fehlen politischen Widerstands innerhalb und außerhalb der Regierung (der ja auch bei geringem Anpassungsbedarf auftreten kann). Schließlich muss drittens auch noch eine effektive Administration gegeben sein, um tatsächlich eine schnelle und richtige Umsetzung sicherzustellen.

8.3.2 Der verstärkende oder hemmende Einfluss von Interessengruppen

Neben der überragenden Bedeutung der Regierungen und ihrer parteipolitischen Interessen haben die Fallstudien ergeben, dass auch der Druck von Interessengruppen einen gewissen verstärkenden oder hemmenden Einfluss auf die Umsetzungsprozesse ausüben kann. Anders als von Börzel (2000a, 2000c) sowie Knill und Lenschow (2001: 124 u. 126) impliziert, zeigte sich dabei, dass Interessengruppen nicht nur positive Wirkungen auf die Umsetzung haben, sondern auch zu Verzögerungen und Umsetzungsmängeln beitragen können. Das liegt schlicht daran, dass es zumindest in dem hier untersuchten Bereich arbeitsrechtlicher Regelungen zugleich starke Verbände mit regulierungsfreundlichen und mit regulierungsfeindlichen Grundinteressen gibt: Für die Gewerkschaften bedeuten arbeitsrechtliche Maßnahmen in der Regel mehr Rechte und gegebenenfalls finanzielle Vorteile für ihre Mitglieder, während Arbeitgeberverbände diese eher als Quell zusätzlicher Kosten, zusätzlichen administrativen Aufwands oder einer Einschränkung der unternehmerischen Entscheidungsfreiheit für ihre Klientel betrachten.

Die Intensität von Befürwortung oder Ablehnung ließ sich dabei nicht aus der Höhe des Anpassungsbedarfs ableiten, sondern richtete sich nach der *relativen Verteilung von materiellem Nutzen und ökonomischen Kosten der anvisierten Reformen für die jeweiligen Mitglieder*. Aus diesem Grund war Widerstand von Arbeitgeberverbänden auch in Fällen zu beobachten, in denen die Anpassungen insgesamt nur geringe gesamtwirtschaftliche Kosten bedeuteten, sofern diese Kosten asymmetrisch auf bestimmte Sektoren oder Unternehmenskategorien – etwa kleinere und mittlere Unternehmen – konzentriert waren. Daneben spielten auch die *institutionellen Eigeninteressen* der Verbände eine Rolle. Beispielsweise kämpften die irischen Gewerkschaften bei der Umsetzung der Arbeitszeitrichtlinie entschieden gegen die Einführung der individuellen Opt-out-Möglichkeit und verteidigten stattdessen das Prinzip, dass Abweichungen von den vorgegebenen Arbeitszeitvorschriften nur per Tarifvertrag und damit ausschließlich unter Beteiligung einer Gewerkschaft möglich sein sollten (siehe Kapitel 7.3).

Neben der Haltung von Arbeitgeber- und Gewerkschaftsverbänden ist natürlich auch ihr *Einfluss im arbeitsrechtlichen Entscheidungsprozess* von Bedeutung. In den untersuchten Ländern folgte die Einbindung von Gewerkschaften und Arbeitgeberverbänden trotz prinzipiell unterschiedlicher Traditionen einem relativ ähnlichen Muster. In allen Ländern gibt es Mechanismen der formellen oder informellen Konsultation beider Seiten. Während der Grad der Formalisierung und die Intensität der Einbindung zwischen den ausgewählten Ländern variier-

ten, zeigte sich doch letztlich überall eine Konstellation, bei der Gewerkschaften und Arbeitgeber widersprüchliche Vorstellungen über die inhaltliche Ausgestaltung des Umsetzungsrechtsakts vertraten und sich daher nicht auf eine gemeinsame Linie gegenüber der Regierung einigen konnten. Daher hing es im Endeffekt von der Regierung ab, zu entscheiden, wessen Wünsche im Einzelfall mehr oder weniger berücksichtigt werden sollten. Somit kann bei den analysierten Fällen nicht von einem starken *unabhängigen* Gewicht von Arbeitgebern und Gewerkschaften im Umsetzungsprozess gesprochen werden, sondern lediglich von einem *verstärkenden oder hemmenden Einfluss auf die Politik der Regierung*.

In diesem Zusammenhang spielte die parteipolitische Ausrichtung der Regierung wiederum eine zentrale Rolle. Regierungen, die aus parteipolitischen Gründen für oder gegen eine bestimmte Umsetzungsweise eintraten, erwiesen sich in den analysierten Fällen erstaunlich robust gegen Druck von Seiten der Arbeitgeber- und Gewerkschaftsverbände. Bei der Umsetzung der Arbeitszeit- und Jugendarbeitsschutzrichtlinien durch die konservativ-liberale Regierung Kohl in Deutschland wurden die dabei vorgenommenen Schritte zur erheblichen Flexibilisierung des bestehenden Arbeitszeitrechts beziehungsweise zum Abbau der besonderen Schutzvorschriften für erwachsene Auszubildende gegen den entschiedenen Widerstand der Gewerkschaften durchgesetzt (siehe Kapitel 4.3 und 4.4). Umgekehrt ließ sich die rot-grüne Bundesregierung bei der massiv über die europäischen Mindestanforderungen hinausgehenden Umsetzung der Elternurlaubs- und Teilzeitarbeitsrichtlinie nicht von der heftigen Kritik der Arbeitgeber beirren (siehe Kapitel 4.5 und 4.6). Auch bei der Umsetzung der Jugendarbeitsschutzrichtlinie in den Niederlanden wies die auf Deregulierung abzielende Regierung Kok die vehement vorgetragene Vorwürfe der Gewerkschaften, sie verschlechtere das Schutzniveau für Jugendliche, ungerührt zurück (siehe Kapitel 5.4). Dasselbe Bild zeigte sich bei der Anpassung an die Arbeitszeitrichtlinie in Irland, wo die Mitte-Links-Regierung, und insbesondere die zuständige Labour-Staatssekretärin, dem massiven Druck der Arbeitgeber auf Nutzung der individuellen Opt-out-Möglichkeit ohne grundsätzliche Zugeständnisse standhielt (siehe Kapitel 7.3).

Bei weniger stark ausgeprägtem parteipolitischen »Eigenwillen« der Regierung konnten in den Fallstudien allerdings Beispiele gefunden werden, wo der Druck von Arbeitgebern beziehungsweise Gewerkschaften das letztlich erzielte Umsetzungsergebnis merklich beeinflusste. Je nach Regierungskonstellation und Kontext konnten sich manchmal eher die Arbeitgeber durchsetzen, manchmal eher die Gewerkschaften, und manchmal wurde ein Kompromiss zugunsten beider Seiten gefunden.

Arbeitgeberdruck und Falschumsetzung: Dass erheblicher Druck von Arbeitgeberverbänden zu materiellen Umsetzungsmängeln führen kann, lässt sich verdeutlichen, wenn man die Umsetzung der Elternurlaubsrichtlinie in Großbritannien und Irland betrachtet. In beiden Ländern drängten die Arbeitgeberverbände vehement auf eine Stichtagsregelung in Bezug auf die Einführung des neuen Elternurlaubsanspruchs, um die unmittelbar zu Beginn anfallenden Kosten zu verringern. Beide Regierungen gaben den Forderungen der Arbeitgeber nach. Die Richtlinie war in diesem Punkt nicht eindeutig, später stellte sich aber heraus, dass die Stichtagsregelungen nicht vereinbar mit der Richtlinie waren und wieder zurückgenommen werden mussten (siehe Kapitel 6.5 und 7.5).

Gewerkschaftsdruck und die Verhinderung oder Beseitigung von Umsetzungsmängeln: Anhand der soeben dargestellten Beispiele lässt sich ebenfalls zeigen, dass durch den Druck von Gewerkschaften Umsetzungsmängel zumindest nachträglich behoben werden können. Der irische ICTU reichte eine offizielle Beschwerde gegen die Stichtagsregelung bei der Europäischen Kommission ein. Diese eröffnete ein Vertragsverletzungsverfahren gegen Irland, durch das die irische Regierung schließlich gezwungen wurde, die Stichtagsregelung aufzuheben und den ausgeschlossenen Eltern nachträglich ihre Rechte zu gewähren. Der britische TUC wählte den Weg eines nationalen Gerichtsverfahrens gegen die Regierung, das aber zum selben Resultat führte: die britische Stichtagsregelung musste ebenfalls wieder zurückgenommen werden. Anhand dieser Beispiele zeigt sich, dass den Verbänden bei der Umsetzung von EU-Recht auch externe Machtressourcen zur Verfügung stehen, um ihre Interessen durchzusetzen. Insbesondere können sie eine Klage vor nationalen Gerichten gegen vermeintliche Fehler bei der Umsetzung anstrengen, oder sie können sich Hilfe suchend an die Kommission wenden, die gegebenenfalls ein Vertragsverletzungsverfahren gegen die nationale Regierung einleiten kann. In dieser Hinsicht bestätigen die Fallstudien also durchaus das von Börzel vorgeschlagene »pull-and-push-model« (Börzel 2000a, 2000c) – allerdings existieren daneben noch andere wichtige Mechanismen.

Gewerkschaftsdruck und Überimplementation: Der Einfluss von Gewerkschaften kann unter bestimmten Bedingungen auch dazu führen, dass bei der Umsetzung über die Mindestanforderungen der Richtlinie hinausgegangen wird. Auch dieses hängt jedoch letztlich stark von der jeweiligen Regierung und den sonstigen Rahmenbedingungen ab. So wurden in Großbritannien auch unter der Labour-Regierung so gut wie alle Versuche des TUC abgeschmettert, die Regierung zur Verwirklichung von Rechten zu bewegen, die nicht explizit in den je-

weiligen europäischen Richtlinien verankert waren (siehe insbesondere Kapitel 6.3 und 6.5). Das hing auch mit dem vehementen Druck der Arbeitgeber zusammen, die jeden auch noch so kleinen Schritt der Überimplementation sofort als unnötiges »gold plating« brandmarkten. Für die im Vergleich zu ihrer konservativen Vorgängerin zwar wesentlich arbeitnehmerfreundlichere, aber trotzdem insgesamt sehr auf Wirtschaftsverträglichkeit bedachte Regierung Blair war dieser Druck bislang genug, um jede Überimplementation zu vermeiden. Unter etwas weniger widrigen Umständen kann der Druck von Gewerkschaften aber doch zu punktueller Überimplementation führen. Das war beispielsweise bei der Umsetzung der Nachweis- und Elternurlaubsrichtlinie in den Niederlanden und der Elternurlaubsrichtlinie in Irland der Fall (siehe Kapitel 5.1, 5.5 und 7.5).

Insgesamt lässt sich also festhalten, dass nicht der zu überwindende Anpassungsbedarf, sondern die politischen Reaktionen nationaler Akteure von entscheidender Bedeutung für die untersuchten Umsetzungsprozesse waren: Regierungen können aufgrund von parteipolitischen Motivationen unterstützende oder ablehnende Haltungen einnehmen, und auch der verstärkende oder hemmende Einfluss von Interessengruppen stellt eine wichtige Größe im Umsetzungsprozess dar.

8.4 Die Eigenlogik nationaler politischer Systeme und ihre Folgen: Überimplementation und Verknüpfung als Probleme rechtzeitiger Umsetzung

Aus der zentralen Rolle, die nationale Akteure und ihre politischen Ziele und Handlungslogiken bei der Umsetzung europäischer Richtlinien spielen, ergeben sich indirekte Folgeprobleme für die rechtzeitige Erfüllung europäischer Verpflichtungen, die von der Forschung bislang kaum beachtet wurden. Die Fallstudien zeigen, dass die nationalen politischen Systeme, die für die Umsetzung europäischer Vorgaben verantwortlich sind, über eine erhebliche *Eigenlogik* verfügen, die bei einem exklusiven Fokus auf den zu überwindenden Anpassungsbedarf nicht in den Blick geraten. Diese Eigenlogik kann dazu führen, dass die Umsetzung durch *bewusste Überimplementation*, *gewollte Befrachtung* oder *materielle Interdependenz* mit Materien verbunden wird, die in den jeweiligen Richtlinien nur auf unverbindliche Weise angelegt oder überhaupt nicht vorgeschrieben sind.

Dadurch kann es zu Verzögerungen kommen, die sich aus einer Perspektive, die ihr Augenmerk auf das Ausmaß der *erforderlichen* Anpassungen richtet, nicht erklären lassen.

Diese Eigenlogik resultiert zum einen aus der »Kreativität« nationaler Regierungen, denen es im Rahmen nationaler Prozesse oft nicht genügt, lediglich die europarechtlich geforderten Anpassungen vorzunehmen. Gewählte Regierungen sind in der Regel keine Umsetzungsmaschinen, sondern haben häufig neben der Befolgung europäischer Richtlinien auch noch andere Reformziele, die sie gegebenenfalls gemeinsam mit (oder zusätzlich zu) europäischen Vorschriften zu verwirklichen trachten. Wie bereits gezeigt, können sich Regierungen aus parteipolitischen Gründen oder aufgrund des Drucks von Gewerkschaften dazu entschließen, bei der Umsetzung über die erforderlichen Mindeststandards der Richtlinien hinauszugehen. Durch solche Formen der *Überimplementation* kann das Konfliktniveau eines Umsetzungsprozesses erheblich gesteigert und infolge dessen die Erfüllung der *erforderlichen* Anpassungen verzögert werden. Das zeigte sich etwa bei der Umsetzung der Teilzeitarbeitsrichtlinie in Deutschland und der Arbeitszeitrichtlinie in Irland (siehe Kapitel 4.6 und 7.3).

Ebenfalls auf die Kreativität nationaler Regierungen sind Verspätungen zurückzuführen, die auf die *gewollte Befrachtung* der Umsetzung mit anderen nationalen Reformen zustande kommen, die zwar vielleicht sachverwandt, aber von der Richtlinie nicht gefordert sind. Das war beispielsweise bei der Umsetzung der Mutterschutzrichtlinie in Deutschland der Fall, wo das Familienministerium zwei weitere, aus rein nationalen Erwägungen entspringende Reformen am Mutterschutzgesetz zusammen mit den Anpassungen an die Vorschriften der Richtlinie vornahm. Diese Reformen erwiesen sich dann aber als so umstritten, dass sich die aufgrund eines Wahltermins ohnehin schon verzögerte Verabschiedung der Gesetzesnovelle zusätzlich hinauszögerte (siehe Kapitel 4.2). Auch bei der Anpassung an die Bestimmungen der Jugendarbeitsschutzrichtlinie in Deutschland erwies sich die Entscheidung der Bundesregierung, neben den geforderten geringfügigen Anpassungen an die Richtlinie auch noch eine von den Gewerkschaften heftig bekämpfte Schlechterstellung von erwachsenen Auszubildenden zu verwirklichen, als erhebliches Hindernis für eine pünktliche Erfüllung der europäischen Verpflichtungen (siehe Kapitel 4.4).

Neben diesen gewollten Formen der Überimplementation und der Befrachtung waren in den empirischen Fallstudien auch »ungewollte« *Verknüpfungen* mit anderen Reformprozessen *aufgrund materieller Interdependenzen* zu beobachten. Diese Verknüpfungen treten auf, wenn Anpassungen, die von einer be-

stimmten EU-Richtlinie verbindlich gefordert werden, Materien betreffen, die sachlich so eng mit anderen kontroversen oder langwierigen Reformprozessen verbunden sind, dass beide (zumindest *de facto*) im politischen Prozess zusammengefasst und gemeinsam diskutiert werden müssen. In den Niederlanden verzögerte sich beispielsweise die Umsetzung eines Teils der Jugendarbeitsschutzrichtlinie, weil in dem betroffenen Bereich bereits zuvor eine komplizierte und daher langwierige Konsolidierung und Vereinfachung des Rechtsbestandes in Angriff genommen worden war (siehe Kapitel 5.4). Dieses Muster von Verzögerungen aufgrund sachverwandter nationaler Reformen lässt sich insbesondere bei der Arbeitszeitrichtlinie häufiger beobachten. In Frankreich und auch in Italien traf die Richtlinie auf heiß umkämpfte Diskussionen über die Einführung der gesetzlichen 35-Stunden-Woche. Beide Länder überschritten deswegen die Umsetzungsfrist bei weitem und wurden vom EuGH wegen Nichtumsetzung verurteilt (Hartlapp 2005; Leiber 2005).

Angesichts der relativen Häufigkeit des Auftretens von Verzögerungen wegen gewollter Überimplementation oder Befrachtung beziehungsweise ungewollter materieller Verknüpfung mit anderen Reformen können diese Phänomene nicht als idiosynkratische Merkmale einzelner Fälle abgetan werden, sondern müssen bei der Analyse von Umsetzungsprozessen als mögliche Verzögerungsfaktoren mit in Betracht gezogen werden. Die vorgestellten empirischen Ergebnisse lassen es jedenfalls ratsam erscheinen, allein schon aufgrund der Möglichkeit von materiellen Interdependenzen oder freiwilligem »Draufsatteln« ein erhebliches Maß an Vorsicht walten zu lassen, wenn es darum geht, aus dem Umstand geringen Anpassungsbedarfs auf einen bestimmten (nämlich schnellen und reibungslosen) Verlauf der Anpassung zu schließen.

8.5 Verwaltungshandeln im Schatten der Politik: Die sekundäre Rolle administrativer und verfahrenstechnischer Faktoren im Mehrebenensystem

Bislang habe ich die zentrale Rolle von politischen Akteuren wie vor allem Regierungsparteien und zu einem gewissen Maße auch Interessengruppen bei der Umsetzung der ausgewählten Richtlinien hervorgehoben und insgesamt auf die Eigenlogik politischer Prozesse auf der nationalen Ebene hingewiesen. Diese Er-

kenntnisse lassen erhebliche Zweifel an der Tragfähigkeit der misfitorientierten Sichtweise aufkommen, wie sie in der jüngeren Forschung häufig vertreten wurde. Ausgehend von dem breiteren Analyseansatz, der in Kapitel 2 entwickelt wurde, stellt sich nun noch die Frage, inwiefern dieser Befund modifiziert werden muss, wenn administrative und verfahrenstechnische Faktoren mit in den Blick genommen werden. Auf die Relevanz dieser Einflussgrößen hat insbesondere die verwaltungswissenschaftlich orientierte EU-Implementationsforschung hingewiesen.⁷ Dabei geht es einerseits um die ausreichende Ressourcenausstattung, effiziente Organisation und wirksame Koordination der nationalen Verwaltungseinheiten sowie um die Länge der Rechtssetzungsverfahren in der *Umsetzungsphase*. Andererseits haben verschiedene Autoren dieser Theorierichtung auch die Bedeutung der *nationalen Entscheidungsvorbereitungsphase* betont. In diesem Zusammenhang wurde das Augenmerk vor allem auf die umfassende Einbeziehung aller wichtigen nationalen Akteure in die nationale Positionsbestimmung und auf die effektive Koordination und Kontrolle der Verhandlungsführung im Ministerrat gelegt.

8.5.1 Bestimmen administrative oder politische Faktoren die Umsetzungsphase?

In Bezug auf die *Umsetzungsphase* haben die hier untersuchten Fallstudien gezeigt, dass administrative und verfahrenstechnische Faktoren zwar in manchen Fällen durchaus relevant waren, im Vergleich zu den bisher herausgearbeiteten politischen Faktoren jedoch nur eine untergeordnete Rolle spielten. Von begrenzter Bedeutung war die *Verfahrenseffizienz*, das heißt die Frage, ob Richtlinien zu ihrer Umsetzung langwierige Gesetzgebungsverfahren durchlaufen mussten oder auf sehr viel schnellerem Wege per Rechtsverordnung in die nationalen Rechtsordnungen inkorporiert werden konnten. So trug das langwierige Gesetzgebungsverfahren in Irland teilweise zu den Verspätungen bei der Umsetzung der Teilzeitarbeitsrichtlinie bei (siehe Kapitel 7.6), während die sehr weitgehende Verfügbarkeit und Nutzung von Verordnungsermächtigungen in Großbritannien

⁷ Siehe etwa Ciavarini Azzi (1985), Siedentopf/Ziller (1988a, 1988b), Schwarze et al. (1990), Schwarze/Becker/Pollack (1991, 1993a, 1993b), Demmke (1994), Pappas (1995), Van den Bossche (1996), Ciavarini Azzi (2000).

die pünktliche Anpassung an die Elternurlaubs- und Teilzeitarbeitsrichtlinien erleichterte (siehe Kapitel 6.5 und 6.6). Alles in allem war der Faktor Verfahrenseffizienz allerdings eher von untergeordneter Bedeutung. Längere Verspätungen waren zumeist auf politischen Widerstand innerhalb der Regierung oder auf Verknüpfungen mit anderen komplizierten Reformprozessen zurückzuführen.

In keinem der untersuchten Fälle stellte sich die *Koordination zwischen verschiedenen administrativen Einheiten* als problematisch dar. Selbst wenn mehrere Ministerien oder Behörden für verschiedene Teile der Umsetzung zuständig waren, gab es in den untersuchten Fällen kaum Hinweise auf Koordinationsdefizite oder unklare beziehungsweise sich überlappende administrative Kompetenzen. Wenn interministerielle Auseinandersetzungen auftraten, so war dies weniger ein administratives Problem als vielmehr Ausdruck politischer Auseinandersetzungen zwischen den betreffenden Ministern und ihren Parteien.

Von gewisser Bedeutung in manchen Fällen waren die administrative Ressourcenausstattung und das Auftreten *punktuellder oder dauerhafter administrativer Überlastung* der für die Umsetzung zuständigen Verwaltungseinheiten. Strukturelle administrative Ressourcenprobleme zeigten sich in Irland. Dies wurde vor allem im Sicherheits- und Gesundheitsbereich deutlich, wo die für die Ausarbeitung von Rechtsverordnungen zuständige Health and Safety Authority aufgrund der Vielzahl von europäischen Richtlinien in diesem Bereich zumindest während des Untersuchungszeitraums überlastet war. Dies führte zu teilweise nicht unbedeutlichen Verzögerungen bei der Umsetzung der Arbeitsschutzaspekte einiger untersuchter Richtlinien (siehe Kapitel 7.3 und 7.4). Aber auch das für Arbeitsrechtsfragen generell verantwortliche Arbeitsministerium beziehungsweise die entsprechende Abteilung im Department of Enterprise, Trade and Employment hatte wiederholt Probleme mit Ressourcenmangel (siehe Kapitel 7.1 und 7.6). Ein kritischer Faktor in der irischen Administration scheint auch das zentrale Office of the Parliamentary Counsel to the Government zu sein, von dessen Mitarbeitern alle staatlichen Rechtsetzungsmaßnahmen rechtlich ausformuliert werden (siehe insbesondere Kapitel 7.6).

In Großbritannien kam es nach dem Regierungsantritt der Labour-Regierung zu punktueller administrativer Überlastung des zuständigen Ministeriums; erstens, weil eine Reihe von Richtlinien von der konservativen Regierung nicht oder nur teilweise umgesetzt worden war und man dies nun nachholen musste, und zweitens, weil die Regierung Blair im Wahlkampf selbst eine Reihe arbeitsrechtlicher Reformen angekündigt hatte, die nun ebenfalls in Angriff genommen werden

mussten. Auch diese punktuelle administrative Überlastung führte in mehreren Fällen zu Verspätungen der Umsetzung (siehe Kapitel 6.3 und 6.4).

An solchen administrativen Problemen infolge von dauerhafter oder punktueller Überlastung konnten auch die in allen vier untersuchten Ländern vorhandenen *Verfahren zur Überwachung rechtzeitiger Umsetzung* nicht viel ändern. In Großbritannien, das über sehr stark ausgebaute und mit der Autorität des Regierungschefs ausgestattete Überwachungsmechanismen verfügt, konnten Verzögerungen wegen administrativer Überlastung ebenso wenig verhindert werden wie in Irland, wo die Überwachung der rechtzeitigen Umsetzung immerhin dem Außenministerium unterstellt ist und innerhalb der Verwaltung durchaus ernst genommen wird (siehe Kapitel 3.3 und 3.4). Das wird umso deutlicher, wenn man die Fälle bewussten parteipolitischen Widerstands mit in die Betrachtung einbezieht. Wenn es innerhalb der Regierung expliziten Unwillen gab, die aus einer bestimmten Richtlinie erwachsenden Verpflichtungen rechtzeitig und korrekt zu erfüllen, wie dies etwa bei der bewusst verschleppten Umsetzung der Arbeitszeit- und Jugendarbeitsschutzrichtlinien durch die konservative Regierung in Großbritannien der Fall war (siehe Kapitel 6.3 und 6.4), dann konnten dagegen auch administrative Mechanismen zur Sicherstellung rechtzeitiger Implementation nichts ausrichten.

Etwas grundsätzlicher gefasst, kann aus dieser Beobachtung geschlossen werden, dass zu einer wirklich effektiven Sicherung »guter« Umsetzung nicht nur administrative Verfahren gehören, sondern auch politischer Wille, europarechtliche Verpflichtungen auch dann einzuhalten, wenn dabei politisch unbequeme Entscheidungen getroffen werden müssen. Das Vorhandensein effektiver administrativer Überwachungsmechanismen allein, das zeigen die Ergebnisse dieser Untersuchung, reicht jedenfalls nicht aus, um die Schnelligkeit und Korrektheit der Umsetzung wesentlich zu beeinflussen.⁸

8 Die empirischen Untersuchungen im Rahmen des MPIfG-Projektverbundes haben starke Hinweise darauf geliefert, dass in den drei nordischen Ländern Dänemark, Schweden und Finnland eine explizite »compliance culture« vorherrscht, die in der Regel dafür sorgt, dass selbst politisch unbequeme EU-Vorgaben zügig erfüllt werden. Ein Blick auf die von der Europäischen Kommission zusammengestellten politikfeldübergreifenden Daten über eingeleitete Vertragsverletzungsverfahren zeigt auch tatsächlich, dass die drei nordischen Staaten mit besonders wenigen Verfahren konfrontiert sind (siehe etwa KOM[2001] 309: Anhang II, Tabellen 2.3.1–2.3.4). Für mehr Informationen zur Rolle der »compliance culture« siehe Falkner et al. (2005).

8.5.2 Führen Organisationsmängel oder eine gescheiterte Interessendurchsetzung im europäischen Entscheidungsprozess zu Umsetzungsproblemen?

Die analysierten Fallstudien haben wenig Anzeichen dafür ergeben, dass Art und Ausmaß der Einbindung wichtiger nationaler Akteure in die *innerstaatliche Willensbildung im Vorfeld von EU-Entscheidungen* einen signifikanten Einfluss auf den Verlauf und das Ergebnis der späteren Umsetzung hatten. Die geringe empirische Relevanz dieses Faktors ist aber nicht auf die mangelnde Validität der zugrunde liegenden theoretischen Überlegungen zurückzuführen, sondern darauf, dass eine gravierende Nichteinbeziehung wichtiger Akteure bei der Entscheidungsvorbereitung in den untersuchten Ländern kaum zu beobachten war. Da der Umsetzungsprozess in allen vier untersuchten Ländern gleichermaßen von der Exekutive dominiert wird und die nationalen Parlamente daher nicht als Veto-spieler, sondern allenfalls als Verzögerer anzusehen sind, hatte die relativ geringe Rolle der Parlamente im EU-bezogenen Willensbildungsprozess dieser Länder keinen signifikanten Einfluss auf die Umsetzung der Richtlinien. Auch die Art der Einbindung der nationalen Arbeitgeber- und Gewerkschaftsverbände stellte kein gravierendes Problem für die spätere Umsetzung dar. Die großen Verbände werden in allen vier untersuchten Ländern auf informelle Weise am nationalen Willensbildungsprozess beteiligt. Dass ihre Interessen dabei nicht immer berücksichtigt werden, liegt in der Natur der Sache, aber sie haben in allen Fällen die Möglichkeit, ihre Haltung gegenüber der Regierung und Verwaltung einzubringen und werden auch über die anstehenden Entscheidungen informiert (siehe Kapitel 3). Darüber hinaus verfügen sie über eigene Informations- und Einflusskanäle auf der europäischen Ebene, insbesondere durch ihre zum Teil vorhandenen eigenen Büros in Brüssel oder durch die europäischen Arbeitgeber- und Gewerkschaftsdachverbände UNICE und EGB.

Die Fallstudien zeigten darüber hinaus, dass die unterschiedlichen nationalen Systeme der inneradministrativen *Koordination und Kontrolle des EU-bezogenen Entscheidungsprozesses* keine bedeutenden Auswirkungen auf die spätere Umsetzung hatten. Ob nun die Verhandlungsführung in Brüssel stark zentral koordiniert wurde wie in Großbritannien oder fast ausschließlich dem Prinzip der Ressortautonomie verpflichtet war wie in Deutschland (siehe Kapitel 3), hatte ebenso wenig Einfluss auf den späteren Umsetzungsprozess wie das Ausmaß der Kontrolle der Verhandlungsführer durch die Hauptstädte. Im Hinblick auf die nationale Rückbindung und Kontrolle der Brüsseler Verhandlungsteilnehmer ist si-

cherlich das streng durchorganisierte britische System der zentralen Steuerung am besten in der Lage, sicherzustellen, dass die Verhandlungsführer in Brüssel nichts entscheiden, was nicht auf der nationalen Ebene vom Kabinett und seinen Ausschüssen explizit abgesegnet wurde. Es gab aber auch bei den anderen untersuchten Ländern keine Anzeichen für signifikante Kontrollprobleme zwischen den europäischen Verhandlungsteilnehmern und den verantwortlichen nationalen Regierungs- und Verwaltungsakteuren. Auch mangelndes Bewusstsein über die Tragweite der zur Debatte stehenden Fragen war in den untersuchten Ländern kein gravierendes Problem – zumindest zeigten sich in dieser Hinsicht keine signifikanten Unterschiede zwischen den untersuchten Ländern.⁹

Bedeutende Fälle von »agency loss« oder von mangelnder Konsequenzenabschätzung, deren Auftreten insbesondere auf der Grundlage von historisch-institutionalistischen oder konstruktivistischen Ansätzen durchaus zu erwarten gewesen wäre, konnten in den untersuchten Entscheidungsprozessen also durch die verschiedenen administrativen Koordinations- und Kontrollsysteme in allen vier ausgewählten Ländern verhindert werden. Es waren jedenfalls keine solchen Fälle nachzuweisen, die sich negativ auf die spätere Umsetzung ausgewirkt hätten. Wenn es zu Umsetzungsproblemen kam, die sich auf den Verlauf der europäischen Verhandlungsprozesse zurückführen ließen, dann lag dies nicht an fehlender Konsequenzenabschätzung oder an »agency loss« durch mangelhafte administrative Koordination im Laufe der Verhandlungen, sondern vielmehr an der Tatsache, *dass die entsprechende Regierung aufgrund von Mehrheitsentscheidungen ihre Position innerhalb des Rates nicht durchsetzen konnte und daher die Umsetzung der so zustande gekommenen Richtlinie bewusst verzögerte oder in wesentlichen Punkten inkorrekt gestaltete.*

Dieses Muster war in drei Fällen zu beobachten, bei denen jedes Mal im Rat per Mehrheitsentscheidung abgestimmt wurde. Die konservative britische Regierung hatte grundsätzliche Einwände gegen die Arbeitszeit- und gegen Teile der Jugendarbeitsschutzrichtlinie. Nachdem sie die beiden Richtlinien im Rat nicht blockieren konnte und diese gegen ihren Willen verabschiedet wurden, weigerte

⁹ Das schließt nicht aus, dass die verabschiedeten Richtlinien im Nachhinein durch den EuGH erheblich uminterpretiert werden, wodurch Anpassungsbedarf entstehen kann, der zum Zeitpunkt der Verabschiedung der Richtlinie von niemandem abzusehen war. Solche späteren Uminterpretationen oder Klarstellungen durch den EuGH waren auch bei den untersuchten Richtlinien zu beobachten, insbesondere bei der Interpretation der Arbeitszeitrichtlinie (siehe weiter oben, Fußnote 2).

sie sich, die unliebsamen Regelungen umzusetzen (siehe Kapitel 6.3 und 6.4). Auch die deutsche konservativ-liberale Regierung konnte sich mit ihren Flexibilisierungswünschen bei den Verhandlungen über die Arbeitszeitrichtlinie nicht durchsetzen und ignorierte anschließend bei der Umsetzung den von der Richtlinie vorgegebenen strikteren Rahmen (siehe Kapitel 4.3).

Damit lässt sich die Erwartung intergouvernementalistisch argumentierender Autoren, Umsetzungsprobleme aufgrund von unbequemen Richtlinien könnten *nur* bei Mehrheitsentscheidungen im Rat entstehen, da die entsprechende Regierung ansonsten ihr Veto einlegen würde, jedoch nur eingeschränkt bestätigen. Richtig ist, dass es bei Mehrheitsentscheidungen zu solchen unbequemen Entscheidungen für einzelne Regierungen kommen *kann*, die dann auch zu Problemen im Umsetzungsprozess führen können. Wie gezeigt, gibt es aber auch eine ganze Reihe anderer möglicher Ursachen für Verzögerungen oder Widerstände bei der Umsetzung von Richtlinien, wie etwa das Aufbrechen von regierungsinternen Streitigkeiten im Umsetzungsprozess über die Art der Umsetzung einer Richtlinie, die (gewollte oder ungewollte) Verknüpfung mit anderen langwierigen Reformprozessen oder das Auftreten administrativer Überlastung. Das alles sind Faktoren, die zum Zeitpunkt der Verabschiedung einer Richtlinie noch nicht oder nur unvollständig absehbar sind und insofern auch bei der Umsetzung einstimmig verabschiedeter Richtlinien auftreten können.

Dennoch bleibt festzuhalten, dass es durchaus Fälle gibt, in denen sich Regierungen nach einer gescheiterten Durchsetzung ihrer Wünsche in Brüssel weigern, die gegen ihren Willen zustande gekommenen Regelungen im Rahmen der nationalen Umsetzung anzuerkennen. Es scheint, als ob die Verfolgung parteipolitisch motivierter Ziele manchmal wichtiger ist als die Einhaltung europäischer Verpflichtungen.

Kapitel 9

Fazit

Im Mittelpunkt dieser Arbeit stand die Frage, inwiefern die Mitgliedstaaten der Europäischen Union ihre europarechtlichen Verpflichtungen im Rahmen der Umsetzung von EU-Richtlinien erfüllen und welche Faktoren zu einer korrekten und pünktlichen Anpassung an europäische Vorgaben beitragen. Aus einer Antwort auf diese Frage können wichtige Einsichten darüber gewonnen werden, wie es um die prinzipielle Steuerungsfähigkeit der supranationalen Politik bestellt ist und wie sie gegebenenfalls verbessert werden könnte.

Auf der theoretischen Ebene setzte sich die Untersuchung mit einer in der aktuellen Forschung häufig vertretenen These auseinander, der zufolge Qualität und Schnelligkeit der Anpassung an EU-Richtlinien hauptsächlich vom Ausmaß der Kompatibilität zwischen europäischen Anforderungen und nationalen Politiktraditionen, administrativen Strukturen oder Staat-Verbände-Beziehungen bestimmt werden: Passen die europäischen Vorschriften zu den vorhandenen nationalen Arrangements, ist aus dieser Sicht eine unproblematische Anpassung zu erwarten. Müssen jedoch signifikante Veränderungen an den nationalen Ausgangsbedingungen vorgenommen werden, so ist mit Widerständen und Verzögerungen oder mit gravierenden und persistenten Implementationsmängeln zu rechnen.

Gegen diese misfitorientierte Sichtweise habe ich zwei grundsätzliche Kritikpunkte vorgebracht (siehe Kapitel 2). Erstens neigen die vorgeschlagenen theoretischen Aussagen zur Übergeneralisierung, das heißt, sie sind auf die Erklärung der wenigen jeweils untersuchten Fälle zugeschnitten, beanspruchen aber trotzdem allgemeine Gültigkeit. Um dieses Problem zu vermeiden, habe ich meiner eigenen Analyse eine größere Zahl von Fällen zugrunde gelegt und mich bemüht, verschiedene »scope conditions« zu formulieren, die den Gültigkeitsbereich meiner empirischen Ergebnisse auf ein plausibles Maß eingrenzen. Der zweite Kritikpunkt richtet sich gegen die theoretische Unterspezifiziertheit der Misfit-These. Ich habe argumentiert, dass die These zu kurz greift, um die zentrale Rolle politischer Akteure bei der Umsetzung europäischer Richtlinien angemessen er-

fassen zu können. Insbesondere sind die erwarteten Auswirkungen hohen beziehungsweise niedrigen Anpassungsbedarfs nicht über ein klar erkennbares Akteurmodell vermittelt.

Unter Nutzung verschiedener Literaturstränge habe ich stattdessen ein breiteres Analyseraster erarbeitet, das sowohl akteurbezogene als auch institutionelle Faktoren einbezieht und auch den potenziellen Einfluss der europäischen Entscheidungsvorbereitung und Entscheidungsfindung auf die spätere Umsetzung in den Blick nimmt. Dabei muss insbesondere auf die europäischen Entscheidungsregeln sowie auf die Organisation des EU-bezogenen Willensbildungs- und Entscheidungsprozesses in den Mitgliedstaaten geachtet werden, denn beides kann Einfluss darauf haben, ob wichtige nationale Interessen bei der Beschlussfassung übergangen wurden, die bei der anschließenden Umsetzung Probleme bereiten können. Daneben kann die rechtstechnische Qualität des Richtlinien textes eine Rolle spielen, denn Interpretationsprobleme oder -konflikte können zu Verzögerungen oder Umsetzungsmängeln führen.

Im eigentlichen Umsetzungsprozess ist auf die Interaktionen zwischen politischen Akteuren wie insbesondere Regierungen, Verwaltungen und Interessengruppen zu achten. Diese Akteure können einen unabhängigen Einfluss auf das Umsetzungsergebnis ausüben, da sie über jeweils eigene Präferenzen verfügen. Bei Interessengruppen ist dabei die konkrete Kosten-Nutzen-Verteilung der anvisierten Reformen für die Verbände und ihre Klientel in den Blick zu nehmen, während bei Regierungen vor allem parteipolitische Faktoren eine Rolle spielen können. Diese Akteure handeln darüber hinaus in einem institutionellen Umfeld, das ebenfalls berücksichtigt werden muss. Dabei spielt die Zahl der im jeweiligen Entscheidungsprozess formell verankerten Blockademöglichkeiten eine Rolle, aber auch die Effizienz und Ressourcenausstattung der Verwaltung und die Länge der zu durchlaufenden Rechtsetzungsverfahren. Zusätzlich sind die formellen und informellen Einflusswege der Verbände zu beachten.

Dieses Analyseraster bildete den Orientierungsrahmen für die empirische Untersuchung. Dabei konzentrierte sich die Arbeit auf die Umsetzung von sechs der wesentlichen arbeitsrechtlichen EU-Richtlinien aus den 1990er Jahren in Deutschland, den Niederlanden, Großbritannien und Irland. Mit der Auswahl der Länder konnte eine ausreichende Varianz hinsichtlich der in der Literatur betonten Erklärungsvariablen sichergestellt werden. So war es möglich, mit den analysierten Fällen das Spektrum geringen, mittleren und hohen Anpassungsbedarfs abzudecken. Auch hinsichtlich der verschiedenen oben genannten politisch-institutionellen Faktoren wiesen die vier Länder genügend Diversität auf, um den Einfluss

der einzelnen Variablen in der empirischen Untersuchung aufspüren zu können (siehe Kapitel 3).

Die Ergebnisse der insgesamt 24 Fallstudien, die in den Kapiteln 4 bis 7 vorgestellt wurden, lassen sich wie folgt zusammenfassen: Im Hinblick auf *Rechtzeitigkeit und Richtlinienkonformität der Umsetzung* offenbarte die empirische Analyse durchaus signifikante Defizite bei der Rechtsbefolgung durch die Mitgliedstaaten und damit bei der Steuerungsfähigkeit der europäischen Politik. Es dauert häufig viele Jahre, bis Brüsseler Beschlüsse in nationales Recht überscribed werden, und mitunter kommen die vereinbarten Regelungen zunächst nur unvollständig oder verfälscht bei den eigentlichen Adressaten an. Anders gesagt: Wenn die EU durch eine gewählte Regierung geführt würde, müsste diese schon mit einer ungewöhnlich langen Legislaturperiode ausgestattet werden, damit ihre Reformmaßnahmen eine gewisse Chance hätten, ihre Wirkung zu entfalten, bevor sie sich das nächste Mal dem Urteil der Wähler stellen müsste.

Daneben konnten in den empirischen Fallstudien noch zwei weitere, in der Forschung bislang noch nicht ausreichend beachtete Anpassungsformen identifiziert werden: In rund einem Viertel der Fälle kam es zu *freiwilliger Überimplementation*, das heißt, die Mitgliedstaaten gingen im Zuge der Umsetzung in wichtigen Punkten über das verbindlich festgelegte Mindestniveau der jeweiligen Richtlinie hinaus, indem sie einzelne Standards übererfüllten oder unverbindliche Empfehlungen in den Richtlinien aufgriffen und in verbindliche Vorschriften umwandelten. Auf der anderen Seite war aber auch vereinzelt eine *Absenkung des vorhandenen Schutzniveaus* im Zuge der Umsetzung zu beobachten. In zwei Fällen flexibilisierten die betreffenden Regierungen ihre ursprünglich richtlinienkonformen Regelungen sogar so weit, dass sie hinterher gegen die europäischen Vorschriften verstießen.

Die Misfit-These erwies sich nur sehr begrenzt in der Lage, diese Anpassungsmuster zu erklären. So konnte rechtzeitige und korrekte Umsetzung auch bei hohem Anpassungsbedarf beobachtet werden, während es häufig auch bei geringem Misfit zu erheblichen Problemen kam. Die beobachteten Formen der Überimplementation und der Absenkung von vorhandenen Schutzniveaus, bei denen nationale Akteure die bestehenden Regelungen *freiwillig* entweder »nach oben« oder »nach unten« anpassten, anstatt sie gegen unbequeme Beeinträchtigungen von außen zu verteidigen, ließen sich mit einer auf das Ausmaß *erforderlicher* Anpassungen konzentrierten Sichtweise erst recht nicht erklären.

Das wichtigste Ergebnis dieser Studie lautet daher, *dass das Ausmaß der Kompatibilität zwischen europäischen Anforderungen und existierenden natio-*

nalen Regelungsstrukturen nur sehr begrenzt Aufschluss über Art und Zeitpunkt der beobachteten Anpassungen geben kann. Vielmehr wurden die analysierten Umsetzungsprozesse ganz wesentlich von den unterstützenden oder opponierenden Haltungen politischer Akteure wie insbesondere Parteien und Interessengruppen geprägt. Es kam also nicht auf die Höhe des Anpassungsbedarfs an, den eine europäische Richtlinie in einem Land hervorrief, sondern darauf, wie die beteiligten nationalen Akteure auf der Grundlage ihrer je eigenen politischen Ziele mit diesem Anpassungsbedarf umgingen. Das Wesen dieser politischen Verarbeitung europäischer Reformfordernisse, wie es sich aus den analysierten Fällen ergibt, lässt sich mit den folgenden vier Kernaussagen charakterisieren:

Erstens erwiesen sich die nationalen Regierungen und ihre jeweiligen Haltungen gegenüber den europarechtlich geforderten Anpassungen von zentraler Bedeutung für die untersuchten Umsetzungsprozesse. Die Haltungen der Regierungen waren aber nur zu einem geringen Teil von der Höhe des Anpassungsbedarfs und den daraus resultierenden Kosten bestimmt – die Regierungen agierten nicht als reine Verteidiger des nationalen Status quo. Sehr viel bedeutender waren hingegen die parteipolitisch definierten Präferenzen der Regierungen. Wurden diese aktiviert, so führte dies dazu, dass einzelne Koalitionspartner oder die gesamte Regierung unabhängig vom Ausmaß der erforderlichen Veränderungen mit Unterstützung oder Ablehnung auf die umzusetzende Richtlinie reagierten. Bei parteipolitisch motivierter Ablehnung kam es häufig zu bewussten Verzögerungen oder absichtsvoller Falschumsetzung. Parteipolitisch motivierte Unterstützung machte sich dagegen in Form von zügiger und korrekter Umsetzung oder sogar Überimplementation bemerkbar. Insgesamt zeigte sich dabei, dass die Anpassung an die untersuchten arbeitsrechtlichen Richtlinien tendenziell eher bei Mitte-Rechts-Regierungen auf explizite Ablehnung stieß, während eine aktive Unterstützung vor allem bei Mitte-Links-Regierungen zu beobachten war.

Zweitens demonstrierten die analysierten Fälle, dass die Politik der Regierung im Hinblick auf die Umsetzung europäischer Richtlinien durch den Druck von Interessengruppen wie insbesondere Arbeitgeber- und Gewerkschaftsverbänden verstärkt oder gehemmt werden kann. Die Haltungen dieser Verbände gegenüber einer bestimmten Umsetzungsmaßnahme ließ sich dabei ebenfalls nicht einfach aus der Höhe des Anpassungsbedarfs ableiten. Vielmehr hingen die Reaktionen der Verbände von den jeweiligen Vor- und Nachteilen der zur Debatte stehenden Reformen (also auch inklusive etwaiger Überimplementation) für die Mitglieder und von den institutionellen Eigeninteressen des Verbandes ab. Da in der Regel sowohl Arbeitgeber als auch Gewerkschaften gegenläufigen Druck ausübten und

keine Seite über Vetomacht verfügte, hing es in den analysierten Fällen in hohem Maße von der jeweiligen politischen Ausrichtung der Regierung ab, welcher Seite schließlich eher gefolgt wurde. Innerhalb dieser Grenzen konnte der relative Einfluss von Interessengruppen einerseits zur Verhinderung von mangelhafter Umsetzung oder zu partieller Überimplementation führen, andererseits aber auch Falschumsetzung bewirken und etwaige Versuche der Überimplementation verhindern.

Drittens offenbarten die untersuchten nationalen Systeme eine erhebliche Eigenlogik bei der Umsetzung europäischer Richtlinien, die von der bisherigen Forschung noch nicht systematisch in den Blick genommen wurde. Diese Eigendynamik resultiert einerseits aus der »Kreativität« nationaler Regierungen, denen es nicht immer genügt, die Mindestanforderungen europäischer Richtlinien zu erfüllen. Vielmehr können sie im Zuge der Umsetzung auch danach streben, ihre eigenen Reformziele zu verwirklichen, was sich entweder in Form von Überimplementation oder von gewollter Befrachtung der Umsetzung mit richtlinienfremden Materien äußerte. Darüber hinaus ist es möglich, dass sachliche Interdependenzen auftreten, die ebenfalls dazu führen, dass die Umsetzung einer Richtlinie mit zusätzlichen Fragen verbunden wird. Durch diese gewollten oder ungewollten Formen der Verknüpfung kann die Umsetzung mit umstrittenen Materien oder langwierigen nationalen Reformprozessen verbunden werden, die in der Richtlinie nicht oder nur auf unverbindliche Weise angelegt waren. Allein diese Effekte nationaler Eigenlogik lassen eine theoretische Konzentration auf das Ausmaß verbindlich vorgeschriebener Anpassungserfordernisse fraglich erscheinen.

Viertens schließlich verdeutlichten die Fallstudien, dass administrative Faktoren wie interministerielle Koordinationsdefizite oder die Ausgestaltung administrativer Umsetzungsüberwachungsmechanismen im Vergleich zur bewussten politischen Gestaltung des Implementationsprozesses durch Regierungsparteien und Interessengruppen nur eine untergeordnete Rolle spielten. In diesem Zusammenhang erwiesen sich allenfalls mangelnde administrative Ressourcen beziehungsweise temporäre Überlastung als ernst zu nehmende Probleme. Dieses Bild bestätigte sich auch bei einem Blick auf die EU-Entscheidungsphase. Wenn der Verlauf des europäischen Verhandlungsprozesses in den analysierten Fällen einen negativen Einfluss auf die Umsetzungsphase hatte, so lag dies nicht an mangelhafter nationaler Koordination oder Kontrolle während des Verhandlungsprozesses, sondern daran, dass die betreffende Regierung aufgrund von Mehrheitsentscheidungen ihre politischen Interessen nicht durchsetzen konnte und sich anschließend bei der Umsetzung weigerte, die unliebsamen Regelungen zu übernehmen.

Inwiefern lassen sich diese Erkenntnisse auch auf andere Fälle übertragen? Im Zentrum der Analyse stand die Umsetzung arbeitsrechtlicher Richtlinien in vier Mitgliedstaaten. Bei der Darstellung der Hauptergebnisse konnten darüber hinaus auch Beispiele aus anderen Ländern angeführt werden, die nahe legen, dass die diskutierten Hauptfaktoren auch außerhalb der vier ausgewählten Mitgliedstaaten von Relevanz sind.¹ Dabei kann sich natürlich das relative Gewicht der einzelnen Erklärungsfaktoren verschieben. Das gilt natürlich erst recht, wenn andere Politikbereiche in den Blick genommen werden. Es können aber bestimmte »scope conditions« formuliert werden, die angeben, unter welchen Bedingungen die einzelnen hier identifizierten Erklärungsfaktoren auch in anderen Konstellationen von Bedeutung sein können.

Zunächst zur beobachteten *dominanten Stellung der Regierung* innerhalb des Umsetzungsprozesses: Diese kann nur dann auftreten, wenn es – wie in den untersuchten Fällen – keine blockadefähigen Vetospieler außerhalb der Regierung gibt. In anderen Ländern oder in anderen Politikbereichen könnten solche institutionellen Vetospieler also durchaus eine größere Rolle spielen. Beispielsweise müsste in Deutschland bei der Untersuchung anderer Politikbereiche die Rolle des Bundesrates sehr viel stärker in den Blick genommen werden, wenn dieser zustimmungspflichtig ist und auf diese Weise Länderinteressen oder – im Fall von gegenläufigen Mehrheiten – Interessen der Oppositionsparteien effektiv gegen die Regierung vertreten werden können.

Auch die konstatierte starke *Stellung der Regierungen in den Staat-Verbände-Beziehungen* kann sich in anderen Kontexten unterschiedlich darstellen. In den untersuchten Fällen beruhte die dominante Rolle der Regierung darauf, dass die Sozialpartner bei der arbeitsrechtlichen Gesetzgebung nicht durch korporatistische Arrangements in die Entscheidungsfindung eingebunden waren und insofern keine wirklich autonome Stellung gegenüber der Regierung einnahmen. Solche Konstellationen sind sicherlich auch in anderen Ländern oder anderen Politikfeldern zu finden. Wo es hingegen solche korporatistischen Strukturen gibt, müssten sich die spezifischen Interessen der relevanten Verbände deutlicher im Endergebnis bemerkbar machen. Im Bereich des Arbeitsrechts gilt dies etwa, wenn die nationalen Arbeitgeber- und Gewerkschaftsverbände autonom mit der

1 Für eine genauere Erörterung darüber, welche Rolle den hier diskutierten Faktoren im Gesamtvergleich aller sechs Richtlinien und aller fünfzehn Mitgliedstaaten zukommt, siehe Falkner et al. (2005).

Umsetzung betraut werden, wie es insbesondere in manchen korporatistischen Ländern wie Dänemark oder Schweden vorkommt (Leiber 2005). Das trifft auch auf Länder wie Belgien zu, wo es üblich ist, die Erarbeitung arbeitsrechtlicher Gesetzgebungsvorschläge *de facto* formalisierten bi- oder tripartistischen Sozialpartnerorganisationen zu überlassen (Hartlapp 2005).

Wie bereits angedeutet, gelten gewisse »scope conditions« auch für das Kernargument dieses Beitrags, wonach der potenzielle Widerstand von Regierungen gegen *signifikante Anpassungserfordernisse* und beträchtliche Kosteneffekte durch *parteilpolitische Erwägungen* »aufgewogen« werden kann. Zum einen sind Anpassungen denkbar, deren Kosten so hoch und deren Auswirkungen auf die nationale Volkswirtschaft so nachteilig wären, dass sie von jeder Regierung aus Gründen des Schutzes der wirtschaftlichen Wettbewerbsfähigkeit abgelehnt würden. Zum anderen lassen die hier präsentierten Ergebnisse keine Aussagen über die Bedeutung von Anpassungserfordernissen zu, die sich auf die Veränderung administrativer Strukturen oder auf die Neuordnung von etablierten Interaktionsmustern zwischen staatlichen und privaten Akteuren beziehen. In keinem der hier untersuchten Fälle erforderten die ausgewählten europäischen Richtlinien solche Anpassungen, sodass es nicht möglich ist, die gewonnenen Erkenntnisse auf solche Konstellationen zu übertragen. Es ist durchaus denkbar, dass beispielsweise die Beharrungskraft von fest verwurzelten Interaktionsmustern zwischen staatlichen und privaten Akteuren um einiges höher ist, als dies bei materiellen Regelungsbeständen der Fall ist.

Darüber hinaus sind Unterschiede in der *absoluten Relevanz parteipolitischer Faktoren* zu erwarten. Die zentrale Rolle der Parteipolitik in den hier untersuchten Fällen ist sicherlich nicht zuletzt auf das allgemein hohe Politisierungsniveau im Bereich arbeitsrechtlicher Regulierung zurückzuführen. Dies kann sich in anderen Politikfeldern ganz anders darstellen. So scheinen politische und administrative Akteure in Bereichen wie der Regionalpolitik in sehr viel stärkerem Maße offen für Policy-Lernen zu sein (siehe etwa Kohler-Koch 2002). Die Effektivität solcher supranationalen Überzeugungsstrategien hatte aber in den hier untersuchten Fällen enge Grenzen. Regierungen wie das britische Tory-Kabinett unter John Major, die arbeitsrechtlichen EU-Maßnahmen aus politisch-ideologischen Gründen ablehnend gegenüber stehen, lassen sich von deren politischer Sinnhaftigkeit ganz offensichtlich auch nicht durch gute Argumente überzeugen – Policy-Lernen scheint nur dann zu greifen, wenn fundamentale parteipolitische Interessen dem nicht entgegenstehen. Auf ähnliche Weise legen die Beiträge der »Misfit-Schule« nahe, dass in der EU-Umweltpolitik die parteipolitische Links-Rechts-

Logik offenbar weniger stark ausgeprägt ist als die auf strukturelle Inkompatibilitäten abstellende Logik von Fit und Misfit. Dennoch spricht aus theoretischer Sicht nichts dagegen, dass sich parteipolitische Unterschiede auch im Gesundheitswesen, beim Verbraucherschutz oder in manchen Bereichen des Umweltschutzes bemerkbar machen können.

Schließlich könnten sich in anderen Kontexten auch Verschiebungen im *Verhältnis zwischen administrativen und »politischen« Faktoren* ergeben. Es ist durchaus möglich, dass beispielsweise die strukturelle Überlastung der zuständigen Ministerialbürokratie in anderen Ländern wesentlich stärker hervortritt, als dies in den hier untersuchten Mitgliedstaaten der Fall war.² Im Bezug auf andere Politikbereiche sollten sich diesbezüglich relativ einheitliche Ländermuster ergeben, denn es ist anzunehmen, dass sich strukturelle administrative Überlastung nicht nur in einem Ministerium eines Landes, sondern vermutlich auch in den anderen zeigen wird.

Unabhängig von diesen Randbedingungen und möglichen Akzentverschiebungen ist festzuhalten, dass zumindest das Grundargument dieser Arbeit auch in anderen Politikfeldern und in anderen Ländern Gültigkeit haben sollte: Über rechtzeitige und vollständige Umsetzung oder über Umsetzungsprobleme kann das Ausmaß der Kompatibilität oder Inkompatibilität zwischen europäischen Regelungen und nationalen Strukturen allein keinen Aufschluss geben. Es kommt vielmehr auf die politische Verarbeitung des erzeugten Anpassungsbedarfs durch nationale Regierungen, Verwaltungen und Interessengruppen an.

Diese Resultate werfen auch ein neues Licht auf die *prinzipielle Steuerungs- und Durchsetzungsfähigkeit der supranationalen Politik*. Einer erfolgreichen politischen Steuerung im europäischen Mehrebenensystem stehen offenbar in wesentlich geringerem Maße strukturelle Hürden im Wege, als dies von Teilen der aktuellen Forschung suggeriert wird. Aus den Ergebnissen der »Misfit-Schule« lässt sich ja letztlich nur der Schluss ableiten, dass die EU sich ambitionierter politischer Interventionen enthalten sollte, weil die dadurch erforderlich werden, weitreichenden Reformen auf der nationalen Ebene unweigerlich an den Beharrungskräften der nationalen Regelungsstrukturen scheitern müssen. Ein solcher Steuerungsverzicht scheint angesichts der hier präsentierten Ergebnisse

2 So ist etwa die kleine Administration Luxemburgs permanent überfordert, mit der Zahl der umzusetzenden arbeitsrechtlichen und sozialpolitischen EU-Richtlinien fertig zu werden (Leiber 2005).

jedoch weder notwendig noch besonders hilfreich zu sein. Selbst ambitionierte politische Interventionen der EU müssen nicht notwendigerweise an der Beharrungskraft nationaler Regelungsstrukturen scheitern. Die hohe strukturelle Diversität nationaler Regelungstraditionen in vielen Politikbereichen muss also nicht unbedingt eine Hürde für erfolgreiche Mindestharmonisierung sein, sondern kann auch überwunden werden, wenn der entsprechende politische Wille auf der nationalen Ebene vorhanden ist.³

Andererseits ergeben sich durch den politischen Eigenwillen nationaler Regierungen auch neue und bisher noch kaum beachtete Steuerungsprobleme, die etwa dazu führen können, dass selbst weniger weitreichende Reformen am Widerstand nationaler Akteure scheitern. Die empirischen Ergebnisse dieser Arbeit weisen sogar darauf hin, dass die Kommission bei ihrer Überwachungstätigkeit gerade auf solche Konstellationen relativ geringen Anpassungsbedarfs sehr viel genauer achten müsste. Die drei beobachteten Fälle, bei denen bis heute wichtige Punkte der entsprechenden Richtlinien nicht korrekt umgesetzt wurden, waren alle nur mit insgesamt geringem oder mittlerem Anpassungsbedarf verbunden

3 Natürlich kann die tatsächliche Steuerungswirkung einer erfolgreich umgesetzten EU-Richtlinie immer noch durch Widerstände der eigentlichen Normadressaten in der praktischen Anwendung oder eine laxen Vollzugspraxis der Überwachungsbehörden konterkariert werden. Wengleich diese nachgeordneten Phasen des Implementationsprozesses nicht im Zentrum dieser Arbeit standen, wurden im Rahmen des MPIFG-Projektverbundes auch Daten zu Vollzug und Anwendung gesammelt. Diese Informationen weisen darauf hin, dass es bei der Implementation der sechs untersuchten Richtlinien durchaus eine ganze Reihe signifikanter Anwendungs- beziehungsweise Vollzugsmängel in den Mitgliedstaaten gibt. Unter den hier untersuchten vier Ländern zeigten sich aber nur in Irland *systematische* und *gravierende* Defizite bei der Sicherstellung einer einigermaßen befriedigenden praktischen Anwendung des umgesetzten Rechts (siehe Falkner et al. 2005 für mehr Details). Insofern ist die Schlussfolgerung, dass auch weitreichende Reformen durchaus verwirklicht werden können, zumindest für einzelne Fälle sicherlich zu optimistisch, wenn man den Blick auf den Implementationsprozess insgesamt richtet. Da die beobachteten Mängel bei der praktischen Durchführung aber zum überwiegenden Teil genereller Natur waren und nicht mit einzelnen Rechtsakten zu tun hatten, spricht auch nichts für das Argument, dass gerade außergewöhnlich tiefgreifende Reformen in dieser Phase mit besonders großen Problemen zu rechnen haben. Mit anderen Worten: Es scheint Mitgliedstaaten mit effektiven und solche mit ineffektiven Vollzugssystemen zu geben. In den ersteren ist die praktische Rechtsbefolgung generell (das heißt unabhängig von einzelnen Rechtsakten) zufrieden stellend, während sie in den letzteren generell unbefriedigend ist.

(die Umsetzung der Richtlinien über Arbeitszeit und Mutterschutz in Deutschland und der Jugendarbeitsschutzrichtlinie in den Niederlanden).

Die beobachteten Fälle von Überimplementation zeigen außerdem, dass es jenseits der Erfüllung verbindlicher europäischer Vorgaben nationales Reformpotenzial gibt, das im Rahmen der europäischen Politikgestaltung gegebenenfalls besser genutzt werden könnte. Die Vermischung von unverbindlichen Empfehlungen und verbindlichen Standards, die insbesondere für die Richtlinien über Elternurlaub und Teilzeitarbeit kennzeichnend war, erwies sich in den hier analysierten Fällen allerdings als suboptimale Lösung. Wenngleich die Empfehlungen durchaus in einigen Fällen aufgegriffen wurden, war dies doch meist auf die Existenz paralleler Reformziele auf Seiten der jeweiligen nationalen Regierungen zurückzuführen. Waren dagegen keine gleichlaufenden nationalen Projekte vorhanden, lieferte die Kontrastierung zwischen unbedingt zu erfüllenden verbindlichen Vorgaben und fakultativen Empfehlungen den Reformgegnern – wie etwa den britischen Arbeitgeberverbänden – ein starkes Argument, um bei der Regierung darauf zu dringen, diese Empfehlungen zu ignorieren und so unnötiges »gold plating« zu vermeiden.

Grundsätzlich mehr Erfolg bei der Stimulierung nationaler Reformen durch »weichere« (und daher auf der europäischen Ebene konsensfähigere) Vorgaben scheint in diesem Zusammenhang die Nutzung der »offenen Koordinierungsmethode« zu versprechen (siehe dazu etwa Goetschy 1999, 2000; Hodson/Maher 2001; de la Porte/Pochet 2002). Bei dieser Methode geht es von vornherein nur um nicht unmittelbar verbindliche Empfehlungen, zu deren Realisierung die nationalen Regierungen jedoch durch explizite Maßnahmen wie Informationsaustausch, Benchmarking, regelmäßige Fortschrittsberichte und den daraus gegebenenfalls entstehenden öffentlichen Druck angeregt werden sollen. Die Aussichten für eine erfolgreiche »Überzeugung« nationaler Regierungen, die vorgeschlagenen Empfehlungen aufzugreifen, sind hierbei jedenfalls auf den ersten Blick größer, als wenn Bestimmungen, auf die man sich während der Verhandlungen nicht einigen konnte, zum Schluss lediglich als fakultative Handlungsoptionen den eigentlich verbindlichen Vorschriften beigelegt werden.

Die Ergebnisse dieser Arbeit weisen allerdings auch darauf hin, dass ein *allein* auf Freiwilligkeit und gegenseitiges Überzeugen basierender Steuerungsmechanismus an seine Grenzen stoßen muss, sobald die vorgeschlagenen Maßnahmen auf expliziten politischen Widerstand von Seiten nationaler Regierungen treffen. Die Chancen, eine wirtschaftsliberale Regierung wie die britische unter Margaret Thatcher oder John Major im Rahmen der offenen Koordinierungsmethode

thode zu einer Verbesserung von Arbeitnehmerrechten zu bewegen, erscheinen sehr gering. In solchen Fällen lassen sich Steuerungserfolge nur erzielen, wenn die dafür benötigten Reformen in verbindlichen Rechtsakten niedergelegt sind, die notfalls mit Hilfe der Kommission und des EuGH durchgesetzt werden können – und selbst dann ist die Implementation oft genug ein schwieriger und langwieriger, aber eben auch politisch gestaltbarer Prozess, wie die Ergebnisse dieser Untersuchung belegen.

Literatur

- Anzinger, Rudolf, 1994: Arbeitszeitgesetz: Erfolgreich zum Abschluß gebracht. In: *Bundesarbeitsblatt* 6/1994, 5–9.
- Arbeit und Recht, 1993: Keine Einigung über EG-Arbeitszeitrichtlinie. In: *Arbeit und Recht* 41(3), 79.
- , 1994: Arbeitszeitrechtsgesetz – Umgang mit Kritik. In: *Arbeit und Recht* 42(2), 63.
- Armstrong, Kenneth/Simon Bulmer, 1996: United Kingdom. In: Dietrich Rometsch/Wolfgang Wessels (Hrsg.), *The European Union and Member States. Towards Institutional Fusion?* Manchester: Manchester University Press, 253–290.
- , 2003: The United Kingdom: Between Political Controversy and Administrative Efficiency. In: Wolfgang Wessels/Andreas Maurer/Jürgen Mittag (Hrsg.), *Fifteen into One: The European Union and Its Member States.* Manchester: Manchester University Press, 388–410.
- Arrowsmith, James, 1999: *Labour's »Family-Friendly« Employment Agenda. EIROnline Document UK9905103F.* Dublin: European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions.
<<http://www.eiro.eurofound.ie/1999/05/features/UK9905103f.html>>
- Baethge, Martin/Harald Wolf, 1997: Continuity and Change in the »German Model« of Industrial Relations. In: Richard Locke/Thomas Kochan/Michael Piore (Hrsg.), *Employment Relations in a Changing World Economy.* Cambridge, MA: MIT Press, 231–262.
- Barnard, Catherine, 1995: *EC Employment Law.* Chichester: Wiley.
- BDA (Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände), 2000a: *BDA zum Einmalzahlungsgesetz und befristeten AV.* Presse-Information, 27.9.2000. Berlin: Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände.
- , 2000b: *Bericht der Geschäftsführung: Halbjahresbilanz: Sozial-, Tarif- und Bildungspolitik für das erste Halbjahr 2000.* Berlin: Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände.
- , 2000c: *Dr. Hundt: Gesetzentwurf zur Teilzeitarbeit und befristeten Arbeitsverhältnissen.* Presse-Information, 11.9.2000. Berlin: Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände.
- , 2000d: *Geschäftsbericht 1999 der Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände.* Berlin: Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände.

- , 2000e: *Stellungnahme zum Referentenentwurf eines Dritten Gesetzes zur Änderung des Bundeserziehungsgeldgesetzes (Stand: 1. Februar 2000) des Bundesministeriums für Familie, Senioren, Frauen und Jugend*. Berlin: Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände.
- Beckmann, Petra/Beate Kurtz, 2001: *Erwerbstätigkeit von Frauen: Die Betreuung der Kinder ist der Schlüssel*. IAB-Kurzbericht Nr. 10. Nürnberg: Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung.
- Bekkers, Victor/Jacqueline Bonnes/Adrienne de Moor-van Vugt/Paul Schoneveld/Wim Voermans, 1995: The Case of the Netherlands. In: Spyros A. Pappas (Hrsg.), *National Administrative Procedures for the Preparation and Implementation of Community Decisions*. Den Haag: European Institute of Public Administration, 397–440.
- Berndt, Uwe, 2000: Die »Erste Kammer« der Niederlande: Politisierung statt Selbstbeschränkung? In: Gisela Rischer/Sabine Ruß/Christoph M. Haas (Hrsg.), *Zweite Kammern*. München: Oldenbourg, 255–268.
- Beyers, Jan/Bart Kerremans/Peter Bursens, 2001: Belgium, the Netherlands, and Luxembourg: Diversity among the Benelux Countries. In: Eleanor E. Zeff/Ellen B. Pirro (Hrsg.), *The European Union and the Member States*. Boulder, CO: Lynne Rienner, 59–88.
- Bichler, Marc, 1995: The Case of Luxembourg. In: Spyros A. Pappas (Hrsg.), *National Administrative Procedures for the Preparation and Implementation of Community Decisions*. Maastricht: European Institute of Public Administration, 359–373.
- Blanke, Thomas, 1999: European Works Councils as an Institution of European Employee Information and Consultation: Overview of Typical Features of National Transposition Provisions, Outstanding Legal Questions and Demands for Amendments of Directive 94/45/EC. In: *Transfer* 5(3), 366–383.
- Blanpain, Roger (Hrsg.), 1998: *Labour Law and Industrial Relations in the European Union*. Bulletin of Comparative Labour Relations 32. Den Haag: Kluwer.
- Blanpain, Roger/Chris Engels, 1995: *European Labour Law*. 3. Auflage. Deventer: Kluwer.
- BMA (Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung), 2000a: *Neues Gesetz für mehr Teilzeitarbeit – Klare Vorgaben für befristete Arbeitsverträge*. Pressemitteilung, 11.9.2000. Berlin: Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung.
- , 2000b: *Riester: Mehr Arbeitszeitflexibilität für Arbeitnehmer – Solide Grundlage für befristete Arbeitsverträge*. Pressemitteilung, 27.9.2000. Berlin: Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung.
- Börzel, Tanja A., 2000a: Improving Compliance through Domestic Mobilisation? New Instruments and Effectiveness of Implementation in Spain. In: Christoph Knill/Andrea Lenschow (Hrsg.), *Implementing EU Environmental Policy. New Directions and Old Problems*. Manchester: Manchester University Press, 222–250.
- , 2000b: *Private Actors on the Rise? The Role of Non-State Actors in Compliance with International Institutions*. Preprints aus der Max-Planck-Projektgruppe Recht der Gemeinschaftsgüter 2000/14. Bonn: Max-Planck-Projektgruppe Recht der Gemeinschaftsgüter.
- , 2000c: Why There Is No »Southern Problem«: On Environmental Leaders and Laggards in the European Union. In: *Journal of European Public Policy* 7, 141–162.

- , 2001: Non-Compliance in the European Union: Pathology or Statistical Artifact? In: *Journal of European Public Policy* 8, 803–824.
- Börzel, Tanja A./Thomas Risse, 2000: When Europe Hits Home: Europeanization and Domestic Change. In: *European Integration Online Papers* 4(15).
<<http://eiop.or.at/eiop/texte/2000-015a.htm>>
- Burchell, Brendan/Simon Deakin/Sheila Honey, 1999: *The Employment Status of Individuals in Non-Standard Employment*. Employment Relations Research Series, 6. London: Department of Trade and Industry. <<http://www.dti.gov.uk/er/emar/emar6.pdf>>
- Burgess, Pete, 1994: Struktur und Standpunkt des britischen Arbeitgeberverbandes CBI. In: Wolfgang Lecher/Hans-Wolfgang Platzer (Hrsg.), *Europäische Union – Europäische Arbeitsbeziehungen?* Köln: Bund, 91–98.
- Bursens, Peter/Sarah Helsen, 2000: *Transposition of European Environmental Policies. The Belgian Case*. Konferenzpapier. ECSA-Canada Conference »The EU in the New Millennium«, Quebec, 29.7.–1.8.2000.
- Buschak, Willi, 1996: Transposition of the EWC-Directive into National Law. In: Emilio Gagliolo/Reiner Hoffmann (Hrsg.), *European Trade Union Yearbook 1995*. Brussels: European Trade Union Institute, 95–108.
- Cabinet Office, 1998: *The Guide to Better European Regulation*. London: Cabinet Office.
- Caporaso, James/Joseph Jupille, 2001: The Europeanization of Gender Equality Policy and Domestic Structural Change. In: Maria Green Cowles/James Caporaso/Thomas Risse (Hrsg.), *Transforming Europe: Europeanization and Domestic Change*. Ithaca, NY: Cornell University Press, 21–43.
- Carter, Caitriona A., 2001: The Parliament of the United Kingdom: From Supportive Scrutiny to Unleashed Control? In: Andreas Maurer/Wolfgang Wessels (Hrsg.), *National Parliaments on Their Ways to Europe: Losers or Latecomers?* Baden-Baden: Nomos, 395–423.
- Castles, Francis G. (Hrsg.), 1982: *The Impact of Parties: Politics and Policies in Democratic Capitalist States*. London: Sage.
- CBI (Confederation of British Industry), 2000: *Cutting through Red Tape: The Impact of Employment Legislation*. London: Confederation of British Industry.
- Christiansen, Thomas/Knud Erik Jørgensen/Antje Wiener, 1999: The Social Construction of Europe. In: *Journal of European Public Policy* 6, 528–544.
- Chubb, Basil, 1992: *The Government and Politics of Ireland*. 3. Auflage. London: Longman.
- Ciavarini Azzi, Giuseppe (Hrsg.), 1985: *L'application du droit communautaire par les états membres*. Maastricht: European Institute of Public Administration.
- , 1988: What Is this New Research into the Implementation of Community Legislation Bringing Us? In: Heinrich Siedentopf/Jacques Ziller (Hrsg.), *Making European Policies Work: The Implementation of Community Legislation in the Member States*, Bd. 1: *Comparative Syntheses*. London: Sage, 190–201.
- , 2000: The Slow March of European Legislation: The Implementation of Directives. In: Karlheinz Neunreither/Antje Wiener (Hrsg.), *European Integration after Amsterdam: Institutional Dynamics and Prospects for Democracy*. Oxford: Oxford University Press, 52–67.

- Clauwaert, Stefan/Sabine Harger, 2000: *Analysis of the Implementation of the Parental Leave Directive in the EU Member States*. Brussels: European Trade Union Institute.
- Coakley, John, 1999a: Appendices. In: John Coakley/Michael Gallagher (Hrsg.), *Politics in the Republic of Ireland*. London: Routledge, 364–386.
- , 1999b: The Foundation of Statehood. In: John Coakley/Michael Gallagher (Hrsg.), *Politics in the Republic of Ireland*. London: Routledge, 1–31.
- Collins, Helen, 1994: *The EU Pregnancy Directive: A Guide for Human Resource Managers*. Oxford: Blackwell.
- Commission of the European Communities, 2000: Reasoned Opinion Addressed to Ireland, in Accordance with the First Paragraph of Article 226 of the EC Treaty, with Regard to the Transposition into National Law of Directive 96/34/EC on the Framework Agreement on Parental Leave Concluded by UNICE, CEEP and the ETUC. C(2000) 789 final, 3.4.2000. In: Stefan Clauwaert/Sabine Harger (Hrsg.), *Analysis of the Implementation of the Parental Leave Directive in the EU Member States*. Brussels: European Trade Union Institute, 117–118.
- , 2001: *Commission Sends Reasoned Opinion to United Kingdom Concerning Parental Leave*. Press Release, 19.4.2001. Brussels: Commission of the European Communities.
- Compston, Hugh, 1994: Union Participation in Economic Policy-Making in Austria, Switzerland, the Netherlands and Ireland, 1970–1992. In: *West European Politics* 17, 123–145.
- , 1995: Union Participation in Economic Policy Making in France, Italy, Germany and Britain, 1970–1993. In: *West European Politics* 18, 314–339.
- Conradt, David P., 1998: Germany. In: M. Donald Hancock/David P. Conradt/B. Guy Peters/William Safran/Raphael Zariski (Hrsg.), *Politics in Western Europe*. 2. Auflage. Houndmills: Macmillan, 215–323.
- Cowles, Maria Green/James Caporaso/Thomas Risse (Hrsg.), 2001: *Transforming Europe: Europeanization and Domestic Change*. Ithaca, NY: Cornell University Press.
- Crouch, Colin, 1993: *Industrial Relations and European State Traditions*. Oxford: Clarendon.
- Czada, Roland, 2000: *Dimensionen der Verhandlungsdemokratie: Konkordanz, Korporatismus, Politikverflechtung*. Polis Nr. 46/2000. Hagen: Fernuniversität Gesamthochschule Hagen, Institut für Politikwissenschaft.
- Daintith, Terence (Hrsg.), 1995: *Implementing EC Law in the United Kingdom: Structures for Indirect Rule*. Chichester: Wiley.
- de la Porte, Caroline/Philippe Pochet (Hrsg.), 2002: *Building Social Europe through the Open Method of Co-Ordination*. Brussels: European Interuniversity Press.
- DELR (Department of Equality and Law Reform), 1994: *Maternity Protection of Employees Act, 1981: Explanatory Leaflet for Employers and Employees*. Dublin: Department of Equality and Law Reform.
- Demmke, Christoph, 1994: *Die Implementation von EG-Umweltpolitik in den Mitgliedstaaten: Umsetzung und Vollzug der Trinkwasserrichtlinie*. Baden-Baden: Nomos.
- , 1998: Nationale Verwaltung und europäische Umweltpolitik – die Umsetzung und der Vollzug von EG-Umweltrecht. In: Christoph Demmke (Hrsg.), *Europäische Umweltpolitik*

- und nationale Verwaltungen: Rolle und Aufgaben nationaler Verwaltungen im Entscheidungsprozeß.* Maastricht: European Institute of Public Administration, 85–127.
- Department of the Taoiseach, 1997: *Partnership 2000*. Dublin: Department of the Taoiseach. <<http://www.antaioseach.ie/upload/publications/221.pdf>>
- , 2000: *Programme for Prosperity and Fairness*. Dublin: Department of the Taoiseach. <<http://www.antaioseach.ie/upload/publications/310.pdf>>
- Derlien, Hans-Ulrich, 2000: Germany. In: Hussein Kassim/B. Guy Peters/Vincent Wright (Hrsg.), *The National Co-Ordination of EU Policy: The Domestic Level*. Oxford: Oxford University Press, 54–78.
- DGB (Deutscher Gewerkschaftsbund), 1991: *Stellungnahme zu dem Vorschlag für eine Richtlinie des Rates über einen Nachweis von Arbeitsverhältnissen, Kom. (90) 563 vom 8.1. 1991*. Düsseldorf: Deutscher Gewerkschaftsbund.
- Dobbins, Tony, 2000: *Irish Social Partners Endorse New National Agreement*. EIROnline Document IE0003149F. Dublin: European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions. <<http://www.eiro.eurofound.ie/2000/03/feature/ie0003149f.html>>
- , 2002: *Part-Time Work Directive Finally Implemented*. EIROnline Document IE0202202F. Dublin: European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions. <<http://www.eiro.eurofound.ie/2002/02/Feature/IE0202202F.html>>
- DoH (Department of Health), 1996: *Employment of Children*. London: Department of Health.
- , 1997: *Review of Child Employment Law Announced by Paul Boateng*. Press Release 97/390, 7.12.1997. London: Department of Health.
- Douillet, Anne-Cécile/Dirk Lehmkuhl, 2001: Strengthening the Opposition and Pushing Change: The Paradoxical Impact of Europe on the Reform of French Transport. In: Adrienne Héritier/Dieter Kerwer/Christoph Knill/Dirk Lehmkuhl/Michael Teutsch/Anne-Cécile Douillet (Hrsg.), *Differential Europe: The European Union Impact on National Policymaking*. Lanham: Rowman and Littlefield, 99–131.
- Drewry, Gavin, 1995: The Case of the United Kingdom. In: Spyros A. Pappas (Hrsg.), *National Administrative Procedures for the Preparation and Implementation of Community Decisions*. Maastricht: European Institute of Public Administration, 453–476.
- DTI (Department of Trade and Industry), 1998: *Measures to Implement Provisions of the EC Directives on the Organisation of Working Time (»The Working Time Directive«) and the Protection of Young People at Work (»The Young Workers Directive«)*. London: Department of Trade and Industry.
- , 1999: *Parental Leave Regulations: Summary of Regulatory Impact Assessment – Final Version Lodged with Parliament*. London: Department of Trade and Industry.
- , 2000a: *Part-Time Work: Public Consultation*. London: Department of Trade and Industry.
- , 2000b: *The Part-Time Workers (Prevention of Less Favourable Treatment) Regulations: Regulatory Impact Assessment*. London: Department of Trade and Industry.
- , 2000c: *Working Time Directive – History*. London: Department of Trade and Industry.
- Duina, Francesco G., 1997: Explaining Legal Implementation in the European Union. In: *International Journal of the Sociology of Law* 25(2), 155–179.

- , 1999: *Harmonizing Europe: Nation-States within the Common Market*. Albany: State University of New York Press.
- Duina, Francesco G./Frank Blithe, 1999: Nation-States and Common Markets: The Institutional Conditions for Acceptance. In: *Review of International Political Economy* 6(4), 494–530.
- Dürmeier, Silvia, 1999: *Teilzeitarbeit im Kontext europäischer Kollektivvereinbarungen*. DWP 99.01.04. Brussels: European Trade Union Institute.
<<http://www.etuc.org/etui/publications/DWP/Dürmeier2.PDF>>
- Ebbinghaus, Bernhard, 1998: *European Labor Relations and Welfare-State Regimes: A Comparative Analysis of Their »Elective Affinities«*. Konferenzpapier. Konferenz »Varieties of Welfare Capitalism in Europe, North America and Japan«, 11.–13.6.1998, Köln.
- Ebbinghaus, Bernhard/Jelle Visser, 1997: Der Wandel der Arbeitsbeziehungen im westeuropäischen Vergleich. In: Stefan Hradil/Stefan Immerfall (Hrsg.), *Die westeuropäischen Gesellschaften im Vergleich*. Opladen: Leske + Budrich, 333–376.
- ED (Employment Department), 1993: *The Trade Union Reform and Employment Rights Act 1993 – A Guide to Its Industrial Relations and Employment Law Provisions*. London: Employment Department.
- Edwards, Laura/Nick Burkitt, 2001: *Wanting More from Work? Expectations and Aspirations of People in Low and Middle Paid Jobs*. DfEE Research Brief RBX 6–01. London: Department for Education and Employment.
<<http://www.dfes.gov.uk/research/data/uploadfiles/RBX06-01.doc>>
- Edwards, Paul/Mark Gilman/Mark Hall/Ewart Keep/Caroline Lloyd/Keith Sisson, 1997: *The Industrial Relations Consequences of the »New« Labour Government*. EIROnline Document UK9704125F. Dublin: European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions.
<<http://www.eiro.eurofound.ie/1997/04/feature/UK9704125F.html>>
- Edwards, Paul/Mark Hall/Richard Hyman/Paul Marginson/Keith Sisson/Jeremy Waddington/David Winchester, 1999: Great Britain: From Partial Collectivism to Neo-Liberalism to Where? In: Anthony Ferner/Richard Hyman (Hrsg.), *Changing Industrial Relations in Europe*. 2. Auflage. Oxford: Blackwell, 1–54.
- Eichener, Volker, 1996: Die Rückwirkung der europäischen Integration auf nationale Politikmuster. In: Markus Jachtenfuchs/Beate Kohler-Koch (Hrsg.), *Europäische Integration*. Opladen: Leske + Budrich, 249–280.
- , 2000: *Das Entscheidungssystem der Europäischen Union: Institutionelle Analyse und demokratietheoretische Bewertung*. Opladen: Leske + Budrich.
- Elgie, Robert, 1999: Political Leadership: The President and the Taoiseach. In: John Coakley/Michael Gallagher (Hrsg.), *Politics in the Republic of Ireland*. London: Routledge, 232–248.
- Elvert, Jürgen, 1999: Das politische System Irlands. In: Wolfgang Ismayr (Hrsg.), *Die politischen Systeme Westeuropas*. Opladen: Leske + Budrich, 255–287.
- Engelen-Kefer, Ursula, 1992: Reform des Arbeitszeitrechts. In: *Arbeit und Recht* 40(6), 161–165.
- Eurostat, 1996: *Labour Force Survey: Results 1995*. Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities.

- Ewing, Keith David, 1993: Swimming with the Tide: Employment Protection and the Implementation of European Labour Law. In: *Industrial Law Journal* 22(3), 165–180.
- Falkner, Gerda, 1993: »Sozialdumping« im EG-Binnenmarkt: Betrachtungen aus politikwissenschaftlicher Sicht. In: *Österreichische Zeitschrift für Politische Wissenschaft* 22(3), 261–276.
- , 1998: *EU Social Policy in the 1990s: Towards a Corporatist Policy Community*. London: Routledge.
- Falkner, Gerda/Oliver Treib/Miriam Hartlapp/Simone Leiber, 2005: *Complying with Europe? Theory and Practice of Minimum Harmonisation and Soft Law in the Multilevel System*. Cambridge: Cambridge University Press, im Erscheinen.
- Farrell, David M., 1999: Ireland: A Party System Transformed? In: David Broughton/Mark Donovan (Hrsg.), *Changing Party Systems in Western Europe*. London: Pinter, 30–47.
- Feldgen, Dagmar, 1995: *Nachweisgesetz: Erläuterte Textausgabe mit Einführung sowie ergänzenden Rechtsvorschriften*. München: Rehm.
- Forster, Anthony, 1999: *Britain and the Maastricht Negotiations*. London: Macmillan.
- Gallagher, Colm, 1995: The Case of Ireland. In: Spyros A. Pappas (Hrsg.), *National Administrative Procedures for the Preparation and Implementation of Community Decisions*. Maastricht: European Institute of Public Administration, 301–314.
- Gallagher, Michael, 1999: Parliament. In: John Coakley/Michael Gallagher (Hrsg.), *Politics in the Republic of Ireland*. London: Routledge, 177–205.
- Garrett, Geoffrey/George Tsebelis, 1996: An Institutional Critique of Intergovernmentalism. In: *International Organization* 50(2), 269–299.
- Geary, John/Tony Dobbins, 1999: The Institutional Framework and Recent Developments in Ireland. In: Institut des Sciences de Travail (Hrsg.), *The Institutional Framework and the Processes of Collective Bargaining within the 15 Member States of the European Union*. Louvain-la-Neuve: Institut des Sciences de Travail, 80–85.
- Gilman, Mark, 1998: *Social Partners Move Closer on Trade Union Recognition*. EIROnline Document UK9804119N. Dublin: European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions.
<<http://www.eiro.eurofound.ie/1998/04/inbrief/UK9804119N.html>>
- Goetschy, Janine, 1999: The European Employment Strategy: Genesis and Development. In: *European Journal of Industrial Relations* 5(2), 117–138.
- , 2000: The European Employment Strategy. In: *ECSA Review* 13(3), 4–6.
- Goetz, Klaus H., 1995: National Governance and European Integration: Inter-Governmental Relations in Germany. In: *Journal of Common Market Studies* 33, 91–116.
- Goodman, John/Mick Marchington/John Berridge/Ed Snape/Greg J. Bamber, 1998: Employment Relations in Britain. In: Greg J. Bamber/Russell D. Lansbury (Hrsg.), *International and Comparative Employment Relations: A Study of Industrialised Market Economies*. London: Sage, 34–62.
- Grande, Edgar/Markus Jachtenfuchs (Hrsg.), 2000: *Wie problemlösungsfähig ist die EU? Regieren im europäischen Mehrebenensystem*. Baden-Baden: Nomos.

- Gray, Margaret, 1998: A Recalcitrant Partner: The UK Reaction to the Working Time Directive. In: Ami Barav/Derrick A. Wyatt (Hrsg.), *Yearbook of European Law 1997*, Bd. 17. Oxford: Clarendon, 324–362.
- Günther, Horst, 1993: Gemeinsamer Standpunkt verabschiedet. In: *Bundesarbeitsblatt*, No. 10/1993, 17–20.
- Hall, Mark, 1998: *Campaign for Paid Parental Leave Launched*. EIROnline Document UK9811160N. Dublin: European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions. <<http://www.eiro.eurofound.ie/1998/11/InBrief/UK9811160N.html>>
- , 1999: The Institutional Framework and Recent Developments in United Kingdom. In: Institut des Sciences de Travail (Hrsg.), *The Institutional Framework and the Processes of Collective Bargaining within the 15 Member States of the European Union*. Louvain-la-Neuve: Institut des Sciences de Travail, 66–71.
- , 2001: *Unions Hail Government Climb-down on Parental Leave*. EIROnline Document UK0105128N. Dublin: European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions. <<http://www.eiro.eurofound.ie/2001/05/InBrief/UK0105128N.html>>
- Hartenberger, Ute, 2001: *Europäischer sozialer Dialog nach Maastricht: EU-Sozialpartnerverhandlungen auf dem Prüfstand*. Baden-Baden: Nomos.
- Hartlapp, Miriam, 2005: *Rechtsdurchsetzung in der europäischen Sozialpolitik: Die Praxis der Mitgliedstaaten und ihre Kontrolle durch die Europäische Kommission*. Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung, *Politik, Verbände, Recht: Bedingungen und Grenzen der Umsetzung europäischer Sozialpolitik*, Bd. 3. Schriften des Max-Planck-Instituts für Gesellschaftsforschung, Bd. 53. Frankfurt a.M.: Campus, im Erscheinen.
- Hassel, Anke, 2000: Bündnisse für Arbeit: Nationale Handlungsfähigkeit im europäischen Regimewettbewerb. In: *Politische Vierteljahresschrift* 41, 498–524.
- Haverland, Markus, 1999: *National Autonomy, European Integration and the Politics of Packaging Waste*. Amsterdam: Thela Thesis.
- , 2000: National Adaptation to European Integration: The Importance of Institutional Veto Points. In: *Journal of Public Policy* 20, 83–103.
- Hayes-Renshaw, Fiona/Helen Wallace, 1997: *The Council of Ministers*. Houndmills: Macmillan.
- Heath, Anthony F./Roger M. Jowell/John K. Curtice, 2001: *The Rise of New Labour: Party Policies and Voter Choices*. Oxford: Oxford University Press.
- Hemerijck, Anton/Brigitte Unger/Jelle Visser, 2000: How Small Countries Negotiate Change: Twenty-Five Years of Policy Adjustment in Austria, the Netherlands, and Belgium. In: Fritz W. Scharpf/Vivien A. Schmidt (Hrsg.), *Welfare and Work in the Open Economy*, Bd. 2: *Diverse Responses to Common Challenges*. Oxford: Oxford University Press, 175–263.
- Hepple, Bob/Sandra Fredman, 1992: *Labour Law and Industrial Relations in Great Britain*. 2. Auflage. Deventer: Kluwer.
- Hepple, Bob/Catherine Hakim, 1997: United Kingdom. In: Roger Blanpain/Eberhard Köhler/Jacques Rojot (Hrsg.), *Legal and Contractual Limitations to Working Time in the European Union*. 2. Auflage. Leuven: Peeters Press, 659–693.
- Héritier, Adrienne, 2001a: Differential Europe: National Administrative Responses to Community Policy. In: Maria Green Cowles/James Caporaso/Thomas Risse (Hrsg.), *Transform-*

- ing Europe: *Europeanization and Domestic Change*. Ithaca, NY: Cornell University Press, 44–59.
- , 2001b: Differential Europe: The European Union Impact on National Policymaking. In: Adrienne Héritier/Dieter Kerwer/Christoph Knill/Dirk Lehmkuhl/Michael Teutsch/Anne-Cécile Douillet (Hrsg.), *Differential Europe: The European Union Impact on National Policymaking*. Lanham: Rowman and Littlefield, 1–21.
- Héritier, Adrienne/Christoph Knill, 2001: Differential Responses to European Policies: A Comparison. In: Adrienne Héritier/Dieter Kerwer/Christoph Knill/Dirk Lehmkuhl/Michael Teutsch/Anne-Cécile Douillet (Hrsg.), *Differential Europe: The European Union Impact on National Policymaking*. Lanham: Rowman and Littlefield, 257–321.
- Héritier, Adrienne/Susanne Mingers/Christoph Knill/Martina Becka, 1994: *Die Veränderung von Staatlichkeit in Europa. Ein regulativer Wettbewerb: Deutschland, Großbritannien und Frankreich in der Europäischen Union*. Opladen: Leske + Budrich.
- Héritier, Adrienne/Dieter Kerwer/Christoph Knill/Dirk Lehmkuhl/Michael Teutsch/Anne-Cécile Douillet (Hrsg.), 2001: *Differential Europe: The European Union Impact on National Policymaking*. Lanham: Rowman and Littlefield.
- Hodson, Dermot/Imelda Maher, 2001: The Open Method as a New Mode of Governance. In: *Journal of Common Market Studies* 39, 719–746.
- Hoetjes, Bernard J.S., 1996: The Netherlands. In: Dietrich Rometsch/Wolfgang Wessels (Hrsg.), *The European Union and Member States. Towards Institutional Fusion?* Manchester: Manchester University Press, 155–184.
- , 2003: The Netherlands: A Former Founding Father in Search of Control. In: Wolfgang Wessels/Andreas Maurer/Jürgen Mittag (Hrsg.), *Fifteen into One: The European Union and Its Member States*. Manchester: Manchester University Press, 315–336.
- Hölscheidt, Sven, 2001: The German Bundestag: From Benevolent »Weakness« towards Supportive Scrutiny. In: Andreas Maurer/Wolfgang Wessels (Hrsg.), *National Parliaments on Their Ways to Europe: Losers or Latecomers?* Baden-Baden: Nomos, 117–146.
- Hoskyns, Catherine, 1996: *Integrating Gender: Women, Law and Politics in the European Union*. London: Verso.
- House of Commons, 2003: *Statutory Instruments*. HC Factsheet L 7. London: House of Commons. <<http://www.parliament.uk/documents/upload/L07.pdf>>
- HSA (Health and Safety Authority), 1998: *The HSA and You*. Dublin: Health and Safety Authority.
- HSC (Health and Safety Commission), 1994: *Draft Management of Health and Safety at Work (Amendment) Regulations 199-: Proposals to Implement the Health and Safety Provisions of the EC Directive on Pregnant Workers: Consultation Document*. London: Health and Safety Commission.
- , 1998: *Gesundheitsschutz und Sicherheit am Arbeitsplatz in Großbritannien*. London: Health and Safety Commission.
- ICTU (Irish Congress of Trade Unions), 1996: *Submission to the Minister for Equality and Law Reform on the EU Directive on Parental Leave and Leave for Urgent Family Reasons*. Dublin: Irish Congress of Trade Unions.

- , 1997: *The Case for Paid Parental Leave*. Dublin: Irish Congress of Trade Unions.
- Immergut, Ellen M., 1998: The Theoretical Core of the New Institutionalism. In: *Politics and Society* 26, 5–34.
- Ismayr, Wolfgang, 1999: Das politische System Deutschlands. In: Wolfgang Ismayr (Hrsg.), *Die politischen Systeme Westeuropas*. Opladen: Leske + Budrich, 415–453.
- Jacobi, Otto/Berndt Keller/Walther Müller-Jentsch, 1999: Germany: Facing New Challenges. In: Anthony Ferner/Richard Hyman (Hrsg.), *Changing Industrial Relations in Europe*. 2. Auflage. Oxford: Blackwell, 190–238.
- Jeffery, Charlie, 1999: Germany: From Hyperstability to Change? In: David Broughton/Mark Donovan (Hrsg.), *Changing Party Systems in Western Europe*. London: Pinter, 96–117.
- Jeffery, Charlie/Rosanne Palmer, 2000: Das Vereinigte Königreich – Devolution und Verfassungsreform. In: Horst Förster/Christopher Harvie/Rudolf Hrbek/Günter Püttner/Josef Schmid/Wolfgang Graf Vitzhum/Uwe Walz/Hans-Georg Wehling (Hrsg.), *Jahrbuch des Föderalismus 2000: Föderalismus, Subsidiarität und Regionen in Europa*, Bd. 1. Baden-Baden: Nomos, 321–339.
- Joerges, Christian/Jürgen Neyer, 1997: Transforming Strategic Interaction into Deliberative Problem-Solving: European Comitology in the Foodstuffs Sector. In: *Journal of European Public Policy* 4, 609–625.
- Joerges, Christian/Ellen Vos (Hrsg.), 1999: *EU Committees: Social Regulation, Law and Politics*. Oxford: Hart.
- Jordan, Andrew, 1999: European Community Water Policy Standards: Locked in or Watered Down? In: *Journal of Common Market Studies* 37, 13–37.
- Jordan, Andrew/Neil Ward/Henry Buller, 1998: Surf, Sea, Sand ... and Sewage: Implementing European Bathing Water Policy in the United Kingdom and France. In: *Environment and Planning A* 30(8), 1389–1408.
- Jørgensen, Knud Erik, 1997: Introduction: Approaching European Governance. In: Knud Erik Jørgensen (Hrsg.), *Reflective Approaches to European Governance*. Houndmills: Macmillan, 1–14.
- Kassim, Hussein, 2000: The United Kingdom. In: Hussein Kassim/B. Guy Peters/Vincent Wright (Hrsg.), *The National Co-Ordination of EU Policy: The Domestic Level*. Oxford: Oxford University Press, 22–53.
- , 2001: Representing the United Kingdom in Brussels: The Fine Art of Positive Co-Ordination. In: Hussein Kassim/Anand Menon/B. Guy Peters/Vincent Wright (Hrsg.), *The National Co-Ordination of EU Policy: The European Level*. Oxford: Oxford University Press, 47–74.
- Kassim, Hussein/B. Guy Peters/Vincent Wright (Hrsg.), 2001: *The National Co-Ordination of EU Policy: The Domestic Level*. Oxford: Oxford University Press.
- Kassim, Hussein/Anand Menon/B. Guy Peters/Vincent Wright (Hrsg.), 2001: *The National Co-Ordination of EU Policy: The European Level*. Oxford: Oxford University Press.
- Katzenstein, Peter J., 1987: *Policy and Politics in West Germany: The Growth of a Semisovereign State*. Philadelphia: Temple University Press.

- Kavanagh, Dennis, 1991: The Cabinet and Prime Minister. In: Andrew Gray/Dennis Kavanagh/Michael Moran/Philip Norton/Anthony Seldon (Hrsg.), *Politics UK*. New York: Allan, 381–411.
- Kiewit, D. Roderick/Matthew D. McCubbins, 1991: *The Logic of Delegation: Congressional Parties and the Appropriation Process*. Chicago: University of Chicago Press.
- King, Anthony, 1994a: »Chief Executives« in Western Europe. In: Ian Budge/David McKay (Hrsg.), *Developing Democracy*. London: Sage, 150–163.
- , 1994b: Ministerial Autonomy in Britain. In: Michael Laver/Kenneth A. Shepsle (Hrsg.), *Cabinet Ministers and Parliamentary Government*. Cambridge: Cambridge University Press, 203–225.
- Knill, Christoph, 1998: European Policies: The Impact of National Administrative Traditions. In: *Journal of Public Policy* 18, 1–28.
- , 2001: *The Europeanisation of National Administrations: Patterns of Institutional Change and Persistence*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Knill, Christoph/Dirk Lehmkuhl, 1999: How Europe Matters: Different Mechanisms of Europeanization. In: *European Integration Online Papers* 3(7).
<<http://eiop.or.at/eiop/texte/1998-007a.htm>>
- Knill, Christoph/Andrea Lenschow, 1997: The Impact of National Administrative Traditions on the Implementation of EU Environmental Policy: Preliminary Results of the EUI and EU-Commission Co-Financed »EPIP-Project«. In: *Newsletter of the Working Group on Environmental Studies at the European University Institute*, No. 17. Florenz: European University Institute.
- , 1998: Coping with Europe: The Impact of British and German Administrations on the Implementation of EU Environmental Policy. In: *Journal of European Public Policy* 5, 595–614.
- , 1999: Neue Konzepte – alte Probleme? Die institutionellen Grenzen effektiver Implementation. In: *Politische Vierteljahresschrift* 40, 591–617.
- , 2000a: Do New Brooms Really Sweep Cleaner? Implementation of New Instruments in EU Environmental Policy. In: Christoph Knill/Andrea Lenschow (Hrsg.), *Implementing EU Environmental Policy. New Directions and Old Problems*. Manchester: Manchester University Press, 251–282.
- (Hrsg.), 2000b: *Implementing EU Environmental Policy. New Directions and Old Problems*. Manchester: Manchester University Press.
- , 2001: Adjusting to EU Environmental Policy: Change and Persistence of Domestic Administrations. In: Maria Green Cowles/James Caporaso/Thomas Risse (Hrsg.), *Transforming Europe: Europeanization and Domestic Change*. Ithaca, NY: Cornell University Press, 116–136.
- Kohler, Thomas C., 1996: Labour Law and Labour Relations: Comparative and Historical Perspectives. In: *International Journal of Comparative Labour Law and Industrial Relations* 12(3), 213–234.
- Kohler-Koch, Beate, 2002: On Networks, Travelling Ideas, and Behavioural Inertia. In: Thomas Conzelmann/Michèle Knodt (Hrsg.), *Regionales Europa – Europäisierte Regionen*. Frankfurt a.M.: Campus, 87–103.

- Kommission der Europäischen Gemeinschaften, 2001: *Umsetzung der Richtlinie 33/94/EC über den Jugendarbeitsschutz in den 15 Mitgliedstaaten der Europäischen Union*. Brüssel: Kommission der Europäischen Gemeinschaften.
<http://europa.eu.int/comm/employment_social/labour_law/implreports_de.htm>
- Kooiman, Jan/Paul Yntema/Lucie Lintens, 1988: The Netherlands. In: Heinrich Siedentopf/Jacques Ziller (Hrsg.), *Making European Policies Work: The Implementation of Community Legislation in the Member States*, Bd. 2: *National Reports*. London: Sage, 573–636.
- Kreimer-de Fries, Joachim, 1997: EU-Teilzeitvereinbarung – kein gutes Omen für die Zukunft der europäischen Verhandlungsebene. In: *Arbeit und Recht* 45(7), 314–317.
- Laffan, Brigid, 1996: Ireland. In: Dietrich Rometsch/Wolfgang Wessels (Hrsg.), *The European Union and Member States. Towards Institutional Fusion?* Manchester: Manchester University Press, 291–312.
- , 2001: The Parliament of Ireland: A Passive Adapter Coming in from the Cold. In: Andreas Maurer/Wolfgang Wessels (Hrsg.), *National Parliaments on Their Ways to Europe: Losers or Latecomers?* Baden-Baden: Nomos, 251–268.
- , 2003: Ireland: Modernisation via Europeanisation. In: Wolfgang Wessels/Andreas Maurer/Jürgen Mittag (Hrsg.), *Fifteen into One: The European Union and Its Member States*. Manchester: Manchester University Press, 248–270.
- Laffan, Brigid/Maurice Manning/Patrick T. Kelly, 1988: Ireland. In: Heinrich Siedentopf/Jacques Ziller (Hrsg.), *Making European Policies Work: The Implementation of Community Legislation in the Member States*, Bd. 2: *National Reports*. London: Sage, 375–447.
- Lampinen, Risto/Petri Uusikylä, 1998: Implementation Deficit: Why Member States Do Not Comply with EU Directives? In: *Scandinavian Political Studies* 21(3), 231–251.
- Lapeyre, Jean, 1996: First Round of European Negotiations: The Parental Leave Agreement. In: Emilio Gabaglio/Reiner Hoffmann (Hrsg.), *European Trade Union Yearbook 1995*. Brussels: European Trade Union Institute, 121–128.
- Lauffer, Heinz/Ursula Münch, 1997: *Das föderative System der Bundesrepublik Deutschland*. Bonn: Bundeszentrale für politische Bildung.
- Lehmbruch, Gerhard, 1967: *Proporzdemokratie: Politisches System und politische Kultur in der Schweiz und in Österreich*. Tübingen: Mohr.
- , 1969: Konkordanzdemokratie im internationalen System. In: Ernst-Otto Czempiel (Hrsg.), *Die anachronistische Souveränität*. Politische Vierteljahresschrift, Sonderheft 1. Opladen: Leske + Budrich, 139–163.
- , 1976: *Parteienwettbewerb im Bundesstaat*. Stuttgart: Kohlhammer.
- Leiber, Simone, 2005: *Europäische Sozialpolitik und nationaler Korporatismus: Sozialpartnerschaft und sozialpolitische EU-Richtlinien*. Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung, *Politik, Verbände, Recht: Bedingungen und Grenzen der Umsetzung europäischer Sozialpolitik*, Bd. 2. Schriften des Max-Planck-Instituts für Gesellschaftsforschung, Bd. 52. Frankfurt a.M.: Campus, im Erscheinen.
- Lepszy, Norbert, 1999: Das politische System der Niederlande. In: Wolfgang Ismayr (Hrsg.), *Die politischen Systeme Westeuropas*. Opladen: Leske + Budrich, 331–364.

- Lewis, Jeffrey, 1998: Is the »Hard Bargaining« Image of the Council Misleading? The Committee of Permanent Representatives and the Local Elections Directive. In: *Journal of Common Market Studies* 36, 479–504.
- , 2000: The Methods of Community in EU Decision-Making and Administrative Rivalry in the Council's Infrastructure. In: *Journal of European Public Policy* 7, 261–289.
- Lijphart, Arend, 1968: *The Politics of Accommodation: Pluralism and Democracy in the Netherlands*. Berkeley: University of California Press.
- , 1984: *Democracies: Patterns of Majoritarian and Consensus Government in Twenty-One Countries*. New Haven: Yale University Press.
- , 1999: *Patterns of Democracy: Government Forms and Performance in Thirty-Six Countries*. New Haven: Yale University Press.
- Mair, Peter, 1999: Party Competition and the Changing Party System. In: John Coakley/Michael Gallagher (Hrsg.), *Politics in the Republic of Ireland*. London: Routledge, 127–151.
- Maurer, Andreas, 2003: Germany: Fragmented Structures in a Complex System. In: Wolfgang Wessels/Andreas Maurer/Jürgen Mittag (Hrsg.), *Fifteen into One: The European Union and Its Member States*. Manchester: Manchester University Press, 115–149.
- Maurer, Andreas/Wolfgang Wessels, 2000: Die Ständige Vertretung Deutschlands bei der EU – Scharnier im administrativen Mehrebenensystem. In: Michèle Knodt/Beate Kohler-Koch (Hrsg.), *Deutschland zwischen Europäisierung und Selbstbehauptung*. Frankfurt a.M.: Campus, 293–324.
- , 2001a: The German Case: A Key Moderator in a Competitive Multi-Level Environment. In: Hussein Kassim/Anand Menon/B. Guy Peters/Vincent Wright (Hrsg.), *The National Co-Ordination of EU Policy: The European Level*. Oxford: Oxford University Press, 101–128.
- , 2001b: National Parliaments after Amsterdam: From Slow Adapters to National Players? In: Andreas Maurer/Wolfgang Wessels (Hrsg.), *National Parliaments on Their Ways to Europe: Losers or Latecomers?* Baden-Baden: Nomos, 425–475.
- Mayntz, Renate/Fritz W. Scharpf, 1975: *Policy-Making in the German Federal Bureaucracy*. Amsterdam: Elsevier.
- , 1995: Der Ansatz des akteurzentrierten Institutionalismus. In: Renate Mayntz/Fritz W. Scharpf (Hrsg.), *Gesellschaftliche Selbstregelung und politische Steuerung*. Frankfurt a.M.: Campus, 39–72.
- McKeow, Timothy J., 1999: Case Studies and the Statistical Worldview: Review of King, Keohane, and Verba's *Designing Social Inquiry: Scientific Inference in Qualitative Research*. In: *International Organization* 53, 161–190.
- Meggeneder, Oskar, 1981: Hypothesen zur Versäulung und Entsäulung: Dargestellt an den politischen Parteien in den Niederlanden. In: *Österreichische Zeitschrift für Soziologie* 6, 80–91.
- Mendrinou, Maria, 1996: Non-Compliance and the European Commission's Role in Integration. In: *Journal of European Public Policy* 3, 1–22.
- Mény, Yves, 1988: France. In: Heinrich Siedentopf/Jacques Ziller (Hrsg.), *Making European Policies Work: The Implementation of Community Legislation in the Member States*, Bd. 2: *National Reports*. London: Sage, 277–373.

- Mény, Yves/Andrew Knapp, 1998: *Government and Politics in Western Europe. Britain, France, Italy, Germany*. 3. Auflage. Oxford: Oxford University Press.
- Ministerrat, 1993: Note de la Présidence au Groupe des Questions sociales du 1er décembre 1993. Objet: Proposition de directive »Congé parental«. Dok. 10533/93 SOC 347. Brüssel: Rat der Europäischen Gemeinschaften (30.11.1993).
- , 1994a: Entwurf eines Protokolls über die 1784. Tagung des Rates (Arbeit und Sozialfragen) am 22. September 1994 in Brüssel. Dok. 9067/94 SOC 234. Brüssel: Rat der Europäischen Gemeinschaften (12.10.1994).
- , 1994b: Vermerk des Vorsitizes für den Rat (Arbeit und Sozialfragen; Tagung am 22. September 1994). Betr.: Geänderter Vorschlag für eine Richtlinie über Elternurlaub. Brüssel: Rat der Europäischen Gemeinschaften (13.9.1994).
- , 1996: Entwurf eines Protokolls über die 1914. Tagung des Rates (Arbeit und Sozialfragen) am 29. März 1996 in Brüssel. Brüssel: Rat der Europäischen Union (23.4.1996).
- Moravcsik, Andrew, 1993: Preferences and Power in the European Community: A Liberal Intergovernmentalist Approach. In: *Journal of Common Market Studies* 31, 473–523.
- , 1998: *The Choice for Europe: Social Purpose and State Power from Messina to Maastricht*. Ithaca, NY: Cornell University Press.
- Murphy, Gary, 1999: The Role of Interest Groups in the Policy Making Process. In: John Coakley/Michael Gallagher (Hrsg.), *Politics in the Republic of Ireland*. London: Routledge, 271–293.
- Neumann, Dirk/Josef Biebl, 1991: *Arbeitszeitordnung nebst der Arbeitszeitregelung für Jugendliche nach dem Jugendarbeitsschutzgesetz sowie die Vorschriften über Sonntagsarbeit, Lohnzahlungen an Feiertagen und den Ladenschluß*. 11. Auflage. München: Beck.
- O'Donnell, Rory/Damian Thomas, 1998: Partnership and Policy-Making. In: Sean Healy/Brigid Reynolds (Hrsg.), *Social Policy in Ireland: Principles, Practices and Problems*. Dublin: Oak Tree, 117–146.
- O'Kelly, Kevin, 2000: Ireland: Shifting from Voluntarism to National Agreements. In: Jeremy Waddington/Reiner Hoffmann (Hrsg.), *Trade Unions in Europe: Facing Challenges and Searching for Solutions*. Brussels: European Trade Union Institute, 339–364.
- Pag, Sabine/Wolfgang Wessels, 1988: Federal Republic of Germany. In: Heinrich Siedentopf/Jacques Ziller (Hrsg.), *Making European Policies Work: The Implementation of Community Legislation in the Member States*, Bd. 2: *National Reports*. London: Sage, 163–229.
- Page, Edward C./Dionyssis Dimitrakopoulos, 1997: The Dynamics of EU Growth: A Cross-Time Analysis. In: *Journal of Theoretical Politics* 9(3), 365–387.
- Pappas, Spyros A. (Hrsg.), 1995: *National Administrative Procedures for the Preparation and Implementation of Community Decisions*. Maastricht: European Institute of Public Administration.
- Patzelt, Werner J., 1999: The Very Federal House: The German Bundesrat. In: Samuel C. Patterson/Anthony Mughan (Hrsg.), *Senates: Bicameralism in the Contemporary World*. Columbus: Ohio State University, 59–92.

- Pierson, Paul, 1996: The Path to European Integration: A Historical Institutional Analysis. In: *Comparative Political Studies* 29(2), 123–163.
- , 2000: Increasing Returns, Path Dependence, and the Study of Politics. In: *American Political Science Review* 94(2), 251–267.
- Poguntke, Thomas, 1999: Das Parteiensystem der Bundesrepublik Deutschland: Von Krise zu Krise? In: Thomas Ellwein/Everhard Holtmann (Hrsg.), *50 Jahre Bundesrepublik Deutschland: Rahmenbedingungen – Entwicklungen – Perspektiven*. Opladen: Westdeutscher Verlag, 429–439.
- Pressman, Jeffrey L./Aaron Wildavsky, 1973: *Implementation: How Great Expectations in Washington Are Dashed in Oakland: Or, Why It's Amazing that Federal Programs Work at All, This Being a Saga of the Economic Development Administration as Told by Two Sympathetic Observers Who Seek to Build Morals on a Foundation of Ruined Hopes*. Berkeley: University of California Press.
- Prondzynski, Ferdinand von, 1998: Ireland. In: Roger Blanpain (Hrsg.), *Labour Law and Industrial Relations in the European Union*. Bulletin of Comparative Labour Relations 32. Den Haag: Kluwer, 97–101.
- , 1999: Ireland: Corporatism Revived. In: Anthony Ferner/Richard Hyman (Hrsg.), *Changing Industrial Relations in Europe*. 2. Auflage. Oxford: Blackwell, 55–73.
- Prondzynski, Ferdinand von/Wendy Richards, 1994: *Ireland*, European Employment and Industrial Relations Glossary. London: Sweet and Maxwell.
- Punnett, Robert M., 1994: *British Government and Politics*. Aldershot: Dartmouth.
- Ragin, Charles C., 2000: *Fuzzy-Set Social Science*. Chicago: University of Chicago Press.
- Raschke, Joachim, 1993: *Die Grünen: Wie sie wurden, was sie sind*. Köln: Bund.
- Rasmussen, Hjalte, 1988: Denmark. In: Heinrich Siedentopf/Jacques Ziller (Hrsg.), *Making European Policies Work: The Implementation of Community Legislation in the Member States*, Bd. 2: *National Reports*. London: Sage, 89–162.
- Rasmussen, Jorgen, 2001: Britain: Aloof and Skeptical. In: Eleanor E. Zeff/Ellen B. Pirro (Hrsg.), *The European Union and the Member States*. Boulder, CO: Lynne Rienner, 145–173.
- Rhodes, Martin, 1995: A Regulatory Conundrum: Industrial Relations and the Social Dimension. In: Stephan Leibfried/Paul Pierson (Hrsg.), *European Social Policy. Between Fragmentation and Integration*. Washington, DC: The Brookings Institution, 78–122.
- , 2000: Restructuring the British Welfare State: Between Domestic Constraints and Global Imperatives. In: Fritz W. Scharpf/Vivien A. Schmidt (Hrsg.), *Welfare and Work in the Open Economy*, Bd. 2: *Diverse Responses to Common Challenges*. Oxford: Oxford University Press, 19–68.
- Risse, Thomas, 1999: Three-Step Approach: Comment No. 1 to Christoph Knill/Dirk Lehmkuhl: How Europe Matters: Different Mechanisms of Europeanization. In: *European Integration Online Papers* 7(3). <<http://eiop.or.at/eiop/comment/1999-007c.htm>>
- Risse, Thomas/Maria Green Cowles/James Caporaso, 2001: Europeanization and Domestic Change: Introduction. In: Maria Green Cowles/James Caporaso/Thomas Risse (Hrsg.),

- Transforming Europe: Europeanization and Domestic Change.* Ithaca, NY: Cornell University Press, 1–20.
- Rometsch, Dietrich, 1996: The Federal Republic of Germany. In: Dietrich Rometsch/Wolfgang Wessels (Hrsg.), *The European Union and Member States. Towards Institutional Fusion?* Manchester: Manchester University Press, 61–104.
- Rood, M. G., 1995: *Introductie in het sociaal recht.* 5. Auflage. Arnheim: Gouda Quint.
- Rudzio, Wolfgang, 2000: *Das politische System der Bundesrepublik Deutschland.* 5. Auflage. Opladen: Leske + Budrich.
- Saalfeld, Thomas, 2000: Germany: Stable Parties, Chancellor Democracy, and the Art of Informal Settlements. In: Wolfgang C. Müller/Kaare Strøm (Hrsg.), *Coalition Governments in Western Europe.* Oxford: Oxford University Press, 32–85.
- Scharpf, Fritz W., 1985: Die Politikverflechtungs-Fälle: Europäische Integration und deutscher Föderalismus im Vergleich. In: *Politische Vierteljahresschrift* 26, 323–356.
- , 1987: *Sozialdemokratische Krisenpolitik in Europa.* Frankfurt a.M.: Campus.
- , 1989: Der Bundesrat und die Kooperation auf der »dritten Ebene«. In: Bundesrat (Hrsg.), *Vierzig Jahre Bundesrat.* Baden-Baden: Nomos, 121–162.
- , 1997: *Games Real Actors Play. Actor Centered Institutionalism in Policy Research.* Boulder: Westview.
- , 1998a: Die Problemlösungsfähigkeit der Mehrebenenpolitik in Europa. In: Beate Kohler-Koch (Hrsg.), *Regieren in entgrenzten Räumen.* Politische Vierteljahresschrift, Sonderheft 29. Opladen: Westdeutscher Verlag, 121–144.
- , 1998b: Jenseits der Regime-Debatte: Ökonomische Integration, Demokratie und Wohlfahrtsstaat in Europa. In: Stephan Lessenich/Ilona Ostner (Hrsg.), *Welten des Wohlfahrtskapitalismus. Der Sozialstaat in vergleichender Perspektive.* Frankfurt a.M.: Campus, 321–349.
- , 1999: *Regieren in Europa: Effektiv und demokratisch?* Frankfurt a.M.: Campus.
- , 2000a: *Institutions in Comparative Policy Research.* MPIFG Working Paper 00/3. Köln: Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung.
<<http://www.mpi-fg-koeln.mpg.de/pu/workpap/wp00-3/wp00-3.html>>
- , 2000b: *Interaktionsformen: Akteurzentrierter Institutionalismus in der Politikforschung.* Opladen: Leske + Budrich.
- Scheele, Alexandra, 2000: *New Law Passed on Part-Time Work and Fixed-Term Employment Contracts.* EIROnline Document DE0011293F. Dublin: European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions.
<<http://www.eiro.eurofound.ie/2000/11/Feature/DE0011293F.html>>
- , 2001: *Unified Service Sector Union (ver.di) Created.* EIROnline Document DE0104220F. Dublin: European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions. <<http://www.eiro.eurofound.ie/2001/04/Feature/DE0104220F.html>>
- Scheuer, Steen, 1999: Denmark: A Less Regulated Model. In: Anthony Ferner/Richard Hyman (Hrsg.), *Changing Industrial Relations in Europe.* 2. Auflage. Oxford: Blackwell, 146–170.
- Schlüter, Jürgen, 1997: Jugendarbeitsschutz: EU-Richtlinie umgesetzt. In: *Arbeit und Recht* 45(4), 17–19.

- Schmidt, Manfred G., 1996a: Germany: The Grand Coalition State. In: Josep M. Colomer (Hrsg.), *Political Institutions in Europe*. London: Routledge, 62–98.
- , 1996b: The Parties-Do-Matter-Hypothesis and the Case of the Federal Republic of Germany. In: *German Politics* 4(3), 1–21.
- , 1996c: When Parties Matter: A Review of the Possibilities and Limits of Partisan Influence on Public Policy. In: *European Journal of Political Research* 30(2), 155–183.
- , 2000: *Demokratietheorien*. 3. Auflage. Opladen: Leske + Budrich.
- Schmidt, Susanne K., 2003: Die nationale Bedingtheit der Folgen der Europäischen Integration. In: *Zeitschrift für Internationale Beziehungen* 10, 43–67.
- Schmidt, Vivien A., 1999: National Patterns of Governance under Siege: The Impact of European Integration. In: Reiner Eising/Beate Kohler-Koch (Hrsg.), *The Transformation of Governance in the European Union*. London: Routledge, 155–172.
- , 2001: Europeanization and the Mechanics of Economic Policy Adjustment. In: *European Integration Online Papers* 5(6). <<http://eiop.or.at/eiop/texte/2001-006a.htm>>
- Schmidt, Vivien A./George Tsebelis/Thomas Risse/Fritz W. Scharpf, 1999: Approaches to the Study of European Politics. In: *ECSA Review* 12(2), 2–9.
- Schwarze, Jürgen/Ulrich Becker/Christina Pollack, 1991: *The 1992 Challenge at National Level: A Community-Wide Joint Research Project on the Realization and Implementation by National Governments and Business of the Internal Market Programme: Reports and Conference Proceedings 1990*. Baden-Baden: Nomos.
- , 1993a: *The 1992 Challenge at National Level: A Community-Wide Joint Research Project on the Realization and Implementation by National Governments and Business of the Internal Market Programme: Reports and Conference Proceedings 1991/92*. Baden-Baden: Nomos.
- , 1993b: *Die Implementation von Gemeinschaftsrecht: Untersuchungen zur Gesetzgebungs- und Verwaltungspolitik der Europäischen Gemeinschaft und ihrer Mitgliedstaaten*. Baden-Baden: Nomos.
- Schwarze, Jürgen/Inge Govaere/Frederique Helin/Peter van den Bossche, 1990: *The 1992 Challenge at National Level: A Community-Wide Joint Research Project on the Realization and Implementation by National Governments and Business of the Internal Market Programme: Reports and Conference Proceedings 1989*. Baden-Baden: Nomos.
- Shell, Donald, 1999: To Revise and Deliberate: The British House of Lords. In: Samuel C. Patterson/Anthony Mughan (Hrsg.), *Senates: Bicameralism in the Contemporary World*. Columbus: Ohio State University, 199–224.
- Siaroff, Alan, 1999: Corporatism in 24 Industrial Democracies: Meaning and Measurement. In: *European Journal of Political Research* 36(2), 175–205.
- Siedentopf, Heinrich, 1997: Umsetzung und Anwendung des Gemeinschaftsrechts in den Mitgliedstaaten. In: Siegfried Magiera/Heinrich Siedentopf (Hrsg.), *Die Zukunft der Europäischen Union: Integration, Koordination, Dezentralisierung: Tagungsbeiträge der 64. Staatswissenschaftlichen Fortbildungstagung der Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer vom 20. bis 22. März 1996*. Berlin: Duncker & Humblot, 105–126.

- Siedentopf, Heinrich/Jacques Ziller (Hrsg.), 1988a: *Making European Policies Work: The Implementation of Community Legislation in the Member States*, Bd. 1: *Comparative Syntheses*. London: Sage.
- (Hrsg.), 1988b: *Making European Policies Work: The Implementation of Community Legislation in the Member States*, Bd. 2: *National Reports*. London: Sage.
- Silvia, Stephen J., 1993: »Loosely Coupled Anarchy«: The Fragmentation of the Left. In: Stephen Padgett (Hrsg.), *Parties and Party Systems in the New Germany*. Aldershot: Dartmouth, 171–189.
- Sloot, B., 1997: Netherlands. In: Roger Blanpain/Eberhard Köhler/Jacques Rojot (Hrsg.), *Legal and Contractual Limitations to Working Time in the European Union*. 2. Auflage. Leuven: Peeters Press, 525–554.
- Soetendorp, Ben/Rudy B. Andeweg, 2001: Dual Loyalties: The Dutch Permanent Representation to the European Union. In: Hussein Kassim/Anand Menon/B. Guy Peters/Vincent Wright (Hrsg.), *The National Co-Ordination of EU Policy: The European Level*. Oxford: Oxford University Press, 211–228.
- STAR, 1992: *Richtlijn Informatieverplichting Arbeidsverhouding*. Advies 4/92, 15.4.1992. Den Haag: Stichting van de Arbeid.
- Statistisches Bundesamt, 2002: *Statistisches Jahrbuch 2002*. Wiesbaden: Statistisches Bundesamt.
- Streeck, Wolfgang, 1995: Neo-Voluntarism: A New European Social Policy Regime? In: *European Law Journal* 1, 31–59.
- , 1998: The Internationalization of Industrial Relations in Europe: Prospects and Problems. In: *Politics and Society* 26(4), 429–459.
- , 1999: *Verbände als soziales Kapital: Von Nutzen und Nutzung des Korporatismus in einer Gesellschaft im Wandel*. MPIfG Working Paper 99/2. Köln: Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung.
<<http://www.mpi-fg-koeln.mpg.de/pu/workpap/wp99-2/wp99-2.html>>
- , 2003: *No Longer the Century of Corporatism. Das Ende des »Bündnisses für Arbeit«*. MPIfG Working Paper 03/4. Köln: Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung.
<<http://www.mpi-fg-koeln.mpg.de/pu/workpap/wp03-4/wp03-4.html>>
- Streinz, Rudolf/Matthias Pechstein, 1995: The Case of Germany. In: Spyros A. Pappas (Hrsg.), *National Administrative Procedures for the Preparation and Implementation of Community Decisions*. Maastricht: European Institute of Public Administration, 133–159.
- Sturm, Roland, 1999: Das politische System Großbritanniens. In: Wolfgang Ismayr (Hrsg.), *Die politischen Systeme Westeuropas*. Opladen: Leske + Budrich, 217–253.
- Szukala, Andrea, 2002: *Das Implementationssystem europäischer Politik: Eine Analyse föderaler Konvergenz in den Mitgliedstaaten der Europäischen Union*. Vortrag vor dem Oberseminar von Prof. Wolfgang Wessels, 20. März 2002. Köln: Universität zu Köln.
- SZW (Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid), 1997: *Part-Time Work in the Netherlands*. Werkdocumenten, No. 39. Den Haag: Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid.
- , 1999: *The Working Hours Act: Regulations that Apply to Companies and the Government Alike*. Den Haag: Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid.

- Ten Napel, Hans-Martien, 1999: The Netherlands: Resilience Amidst Change. In: David Broughton/Mark Donovan (Hrsg.), *Changing Party Systems in Western Europe*. London: Pinter, 163–182.
- Terry, Michael/Linda Dickens, 1991: *United Kingdom, European Employment and Industrial Relations Glossary*. London: Sweet and Maxwell.
- Thelen, Kathleen, 1999: Historical Institutionalism in Comparative Politics. In: *Annual Review of Political Science* 2, 369–404.
- Thelen, Kathleen/Sven Steinmo, 1992: Historical Institutionalism in Comparative Politics. In: Sven Steinmo/Kathleen Thelen/Frank Longstreth (Hrsg.), *Structuring Politics: Historical Institutionalism in Comparative Analysis*. Cambridge: Cambridge University Press, 1–32.
- Traxler, Franz, 1999: Austria: Still the Country of Corporatism. In: Anthony Ferner/Richard Hyman (Hrsg.), *Changing Industrial Relations in Europe*. Oxford: Blackwell, 239–261.
- Traxler, Franz/Sabine Blaschke/Bernhard Kittel, 2001: *National Labour Relations in Internationalized Markets. A Comparative Study of Institutions, Change, and Performance*. Oxford: Oxford University Press.
- Tsebelis, George, 1994: The Power of the European Parliament as a Conditional Agenda Setter. In: *American Political Science Review* 88, 128–142.
- , 1995: Decision Making in Political Systems: Veto Players in Presidentialism, Parliamentarism, Multicameralism and Multipartism. In: *British Journal of Political Science* 25, 289–325.
- Tsebelis, George/Geoffrey Garrett, 2000: Institutional Research on the European Union. In: *European Union Politics* 1, 9–36.
- TUC (Trades Union Congress), 1999: *Memorandum to House of Commons Social Security Committee on Payment for Parental Leave*. London: Trades Union Congress.
- , 2000: *Response to DTI Consultation on Implementation of Part-Time Work Directive*. London: Trades Union Congress.
- , 2001: *Government in »Total Climb Down« over Parental Leave*. Press Release, 30.4.2001. London: Trades Union Congress.
- Van den Bossche, Peter, 1996: In Search of Remedies for Non-Compliance: The Experience of the European Community. In: *Maastricht Journal of European and Comparative Law* 3(4), 371–398.
- Van der Heijden, Paul F., 1994: Labour Law and Social Policy within the EU: The Dutch Dimension. In: *Sociaal-economische wetgeving* 42(5), 321–352.
- , 1999: The Netherlands. In: Michael Gold/Manfred Weiss (Hrsg.), *Employment and Industrial Relations in Europe*. Den Haag: Kluwer, 143–166.
- Van het Kaar, Robert, 2001: *Decentralisation of Working Time Regulation to Enterprise Level Assessed. EIROnline Document NL0110102F*. Dublin: European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions.
<<http://www.eiro.eurofound.ie/2001/10/Feature/NL0110102F.html>>
- Vilrocx, Jaques/Jim Van Leemput, 1992: Belgium: A New Stability in Industrial Relations? In: Anthony Ferner/Richard Hyman (Hrsg.), *Industrial Relations in the New Europe*. Oxford: Blackwell, 357–392.

- Visser, Jelle, 1992: The Netherlands: The End of an Era and the End of a System. In: Anthony Ferner/Richard Hyman (Hrsg.), *Industrial Relations in the New Europe*. Oxford: Blackwell, 323–356.
- , 1999: The Netherlands: The Return of Responsive Corporatism. In: Anthony Ferner/Richard Hyman (Hrsg.), *Changing Industrial Relations in Europe*. 2. Auflage. Oxford: Blackwell, 283–314.
- Waddington, Jeremy/Reiner Hoffmann, 2000: Trade Unions in Europe: Reform, Organisation and Restructuring. In: Jeremy Waddington/Reiner Hoffmann (Hrsg.), *Trade Unions in Europe: Facing Challenges and Searching for Solutions*. Brussels: European Trade Union Institute, 27–79.
- Walker, Henry A./Bernard P. Cohen, 1985: Scope Statements: Imperatives for Evaluating Theories. In: *American Sociological Review* 50(3), 288–301.
- Webb, Paul/Justin Fisher, 1999: The Changing British Party System: Two-Party Equilibrium or the Emergence of Moderate Pluralism? In: David Broughton/Mark Donovan (Hrsg.), *Changing Party Systems in Western Europe*. London: Pinter, 8–29.
- Weiler, Joseph H. H., 1988: The White Paper and the Application of Community Law. In: Roland Bieber/Renaud Dehousse/John Pinder/Joseph H. H. Weiler (Hrsg.), *1992: One European Market? A Critical Analysis of the Commission's Internal Market Strategy*. Baden-Baden: Nomos, 337–358.
- Weiss, Manfred, 1995: *Labour Law and Industrial Relations in Germany*. Deventer: Kluwer.
- , 1997: Germany. In: Roger Blanpain/Eberhard Köhler/Jacques Rojot (Hrsg.), *Legal and Contractual Limitations to Working Time in the European Union*. 2. Auflage. Leuven: Peeters Press, 333–365.
- , 1999: Germany. In: Michael Gold/Manfred Weiss (Hrsg.), *Employment and Industrial Relations in Europe*. Den Haag: Kluwer, 65–86.
- Wessels, Wolfgang, 1997: An Ever Closer Fusion? A Dynamic Macropolitical View on Integration Processes. In: *Journal of Common Market Studies* 35, 267–299.
- Wessels, Wolfgang/Dietrich Rometsch, 1996: Conclusion: European Union and National Institutions. In: Dietrich Rometsch/Wolfgang Wessels (Hrsg.), *The European Union and Member States. Towards Institutional Fusion?* Manchester: Manchester University Press, 328–365.
- Wessels, Wolfgang/Andreas Maurer/Jürgen Mittag (Hrsg.), 2003: *Fifteen into One: The European Union and Its Member States*. Manchester: Manchester University Press.
- Wright, Tony, 2000: *The British Political Process: An Introduction*. London: Routledge.
- Zohnhöfer, Reimut, 2001: *Die Wirtschaftspolitik der Ära Kohl: Eine Analyse der Schlüsselentscheidungen in den Politikfeldern Finanzen, Arbeit und Entstaatlichung, 1982–1998*. Opladen: Leske + Budrich.

Renate Mayntz, Bernd Rosewitz,
Uwe Schimank, Rudolf Stichweh
**Differenzierung und
Verselbständigung**
Zur Entwicklung
gesellschaftlicher Teilsysteme
1988. 329 Seiten

Renate Mayntz,
Thomas P. Hughes (Eds.)
**The Development of
Large Technical Systems**
1988. 299 Seiten
(copublished with Westview Press)

Clemens Schumacher-Wolf
**Informationstechnik, Innovation
und Verwaltung**
Soziale Bedingungen der Einführung
moderner Informationstechniken
1988. 339 Seiten

Volker Schneider
**Technikentwicklung
zwischen Politik und Markt**
Der Fall Bildschirmtext
1989. 293 Seiten

Bernd Rosewitz, Douglas Webber
**Reformversuche und
Reformblockaden im
deutschen Gesundheitswesen**
1990. 349 Seiten

Raymund Werle
**Telekommunikation
in der Bundesrepublik**
Expansion, Differenzierung,
Transformation
1990. 409 Seiten

Hans-Willy Hohn, Uwe Schimank
**Konflikte und Gleichgewichte
im Forschungssystem**
Akteurkonstellationen und
Entwicklungspfade in der staatlich
finanzierten außeruniversitären
Forschung
1990. 444 Seiten

Bernd Marin, Renate Mayntz (Eds.)
Policy Networks
Empirical Evidence and
Theoretical Considerations
1991. 331 Seiten
(copublished with Westview Press)

Jens Alber,
Brigitte Bernardi-Schenkluhn
**Westeuropäische Gesundheits-
systeme im Vergleich**
Bundesrepublik Deutschland, Schweiz,
Frankreich, Italien, Großbritannien
1992. 700 Seiten

Arthur Benz, Fritz W. Scharpf,
Reinhard Zintl
Horizontale Politikverflechtung
Zur Theorie von
Verhandlungssystemen
1992. 205 Seiten

Fritz W. Scharpf (Ed.)
Games in Hierarchies and Networks
Analytical and Empirical Approaches
to the Study of Governance Institutions
1993. 448 Seiten
(copublished with Westview Press)

Andreas Stucke
**Institutionalisierung der
Forschungspolitik**
Entstehung, Entwicklung
und Steuerungsprobleme des
Bundesforschungsministeriums
1993. 297 Seiten

Susanne Lütz
**Steuerung industrieller
Forschungskooperation**
Funktionsweise und Erfolgs-
bedingungen des staatlichen
Förderinstrumentes Verbundforschung
1993. 251 Seiten

Uwe Schimank, Andreas Stucke (Eds.)
Coping with Trouble
How Science Reacts to Political
Disturbances of Research Conditions
1994. 401 Seiten (copublished with
St. Martin's Press)

Edgar Grande, Jürgen Häusler
**Industrieforschung und
Forschungspolitik**
Staatliche Steuerungspotentiale
in der Informationstechnik
1994. 566 Seiten

Philip Manow
**Gesundheitspolitik
im Einigungsprozeß**
1994. 195 Seiten

Katrin Behaghel
**Kostendämpfung und ärztliche
Interessenvertretung**
Ein Verbandssystem unter Streß
1994. 326 Seiten

Renate Mayntz (unter Mitarbeit von
Hans-Georg Wolf)
**Deutsche Forschung
im Einigungsprozeß**
Die Transformation der Akademie
der Wissenschaften der DDR
1989 bis 1992
1994. 301 Seiten

Renate Mayntz (Hg.)
Aufbruch und Reform von oben
Ostdeutsche Universitäten im
Transformationsprozeß
1994. 312 Seiten

Frank Thomas
Telefonieren in Deutschland
Organisatorische, technische und
räumliche Entwicklung eines
großtechnischen Systems
1995. 415 Seiten

Uwe Schimank
**Hochschulforschung
im Schatten der Lehre**
1995. 357 Seiten

Philipp Genschel

**Standards in der
Informationstechnik**

Institutioneller Wandel in der
internationalen Standardisierung
1995. 237 Seiten

Renate Mayntz, Fritz W. Scharpf (Hg.)

**Gesellschaftliche Selbstregelung
und politische Steuerung**

1995. 368 Seiten

Helmut Voelzkow

**Private Regierungen in der
Techniksteuerung**

Eine sozialwissenschaftliche Analyse
der technischen Normung
1996. 380 Seiten

Jochen Gläser, Werner Meske

**Anwendungsorientierung von
Grundlagenforschung?**

Erfahrungen der Akademie der
Wissenschaften der DDR
1996. 424 Seiten

Gerhard Krauss

Forschung im unitarischen Staat

Abhängigkeit und Autonomie der
staatlich finanzierten Forschung in
Frankreich
1996. 239 Seiten

Hans-Georg Wolf

**Organisationsschicksale im
deutschen Vereinigungsprozeß**

Die Entwicklungswege der Institute
der Akademie der Wissenschaften der
DDR
1996. 375 Seiten

Dietmar Braun

**Die politische Steuerung
der Wissenschaft**

Ein Beitrag zum »kooperativen Staat«
1997. 450 Seiten

Renate Mayntz

**Soziale Dynamik und
politische Steuerung**

Theoretische und methodologische
Überlegungen
1997. 342 Seiten

Marian Döhler

**Die Regulierung von
Professionsgrenzen**

Struktur und Entwicklungsdynamik
von Gesundheitsberufen
im internationalen Vergleich
1997. 248 Seiten

Jürgen Wasem

**Vom staatlichen zum
kassenärztlichen System**

Eine Untersuchung des
Transformationsprozesses der
ambulanten ärztlichen Versorgung
in Ostdeutschland
1997. 333 Seiten

Roland Czada,
Gerhard Lehmruch (Hg.)
**Transformationspfade
in Ostdeutschland**
Beiträge zur sektoralen
Vereinigungspolitik
1998. 421 Seiten

Jelle Visser, Anton Hemerijck
Ein holländisches Wunder?
Reform des Sozialstaates und
Beschäftigungswachstum
in den Niederlanden
1998. 272 Seiten

Susanne K. Schmidt
Liberalisierung in Europa
Die Rolle der Europäischen
Kommission
1998. 403 Seiten

Tobias Robischon
**Telekommunikationspolitik im
deutschen Einigungsprozeß**
Steuerung und Eigendynamik
sektoraler Transformation
1998. 254 Seiten

Hans-Willy Hohn
**Kognitive Strukturen und
Steuerungsprobleme der Forschung**
Kernphysik und Informatik
im Vergleich
1998. 354 Seiten

Wolfgang Streeck (Hg.)
**Internationale Wirtschaft, nationale
Demokratie**
Herausforderungen für die
Demokratietheorie
1998. 209 Seiten

Reiner Grundmann
**Transnationale Umweltpolitik
zum Schutz der Ozonschicht**
USA und Deutschland im Vergleich
1999. 402 Seiten

Fritz W. Scharpf
Regieren in Europa
Effektiv und demokratisch?
1999. 201 Seiten

Jens Altemeier
**Föderale Finanzbeziehungen
unter Anpassungsdruck**
Die Regelung vereinigungsbedingter
Verteilungskonflikte in der
Verhandlungsdemokratie
1999. 279 Seiten

Raymund Werle, Uwe Schimank (Hg.)
**Gesellschaftliche Komplexität und
kollektive Handlungsfähigkeit**
2000. 319 Seiten

Werner Eichhorst
**Europäische Sozialpolitik zwischen
nationaler Autonomie und
Marktfreiheit**
Die Entsendung von Arbeitnehmern
in der EU
2000. 333 Seiten

Volker Schneider

Durchbrochene Gleichgewichte

Institutionelle Evolution in der
Telekommunikation 1800 bis 2000
2001. 344 Seiten

Renate Mayntz (Hg.)

Akteure – Mechanismen – Modelle

Zur Theoriefähigkeit makro-
sozialer Analysen
2002. 236 Seiten

Susanne Lütz

**Der Staat und die Globalisierung
von Finanzmärkten**

Regulative Politik in Deutschland,
Großbritannien und den USA
2002. 354 Seiten

Philipp Genschel

**Steuerwettbewerb und
Steuerharmonisierung in der
Europäischen Union**

2002. 313 Seiten

Renate Mayntz, Wolfgang Streeck (Hg.)

**Die Reformierbarkeit der
Demokratie**

Innovationen und Blockaden
2003. 367 Seiten

Martin Höpner

Wer beherrscht die Unternehmen?

Shareholder Value, Managerherrschaft
und Mitbestimmung in Deutschland
2003. 265 Seiten

Wolfgang Streeck, Martin Höpner (Hg.)

Alle Macht dem Markt?

Fallstudien zur Abwicklung der
Deutschland AG
2003. 289 Seiten

Britta Rehder

**Betriebliche Bündnisse
für Arbeit in Deutschland**

Mitbestimmung und
Flächentarif im Wandel
2003. 296 Seiten

Henrik Enderlein

**Nationale Wirtschaftspolitik in der
europäischen Währungsunion**

2004. 228 Seiten

Steffen Ganghof

Wer regiert in der Steuerpolitik?

Einkommensteuerreform in
Deutschland zwischen internationalem
Wettbewerb und nationalen
Verteilungskonflikten
2004. 195 Seiten

Oliver Treib

**Wo (k)ein Wille ist, ist auch
(k)ein Weg**

Sozialpolitische EU-Richtlinien
im Zeichen der Parteipolitik
2004. 298 Seiten